



I andre rekke

Soningsforhold og risiko for diskriminering
ved Bredtveit fengsel, avdeling Ullersmo

Likestillings- og diskrimineringsombudets tilsynsbesøk
ved Bredtveit fengsel, avdeling Ullersmo 3.–5. november 2025

I andre rekke

Soningsforhold og risiko for diskriminering ved Bredtveit fengsel, avdeling Ullersmo

Likestillings- og diskrimineringsombudets tilsynsbesøk ved Bredtveit fengsel, avdeling Ullersmo 3.–5. november 2025

Likestillings- og diskrimineringsombudet
LDO 2026

Ansvarlig fagdirektør: Guri Gabrielsen
Prosjektleder: Ingeborg Aasness Fjeldstad
Forfattere: Ingeborg Aasness Fjeldstad, Beate Sletvold Øistad og Lise Marit Nyerrød

Foto: LDO
Utforming: Munch design

ISBN
978-82-8320-044-7 (trykt utgave)
978-82-8320-045-4 (elektronisk utgave)

Innhold

Sammendrag 7

Innledning 13

Del 1: Innsatt og utsatt 15

Om Bredtveit fengsel 17

Bakgrunnen for tilsynet 18

Metode og avgrensninger 18

Rettslig rammeverk 19

Del 2: Funn og vurderinger 23

Bemanningssituasjonen 24

Regelverk 24

Hva vet vi fra før 24

Hva fant vi 25

Bemanningen ved fengselet er kritisk lav 25

Økt bruk av isolasjon som følge av bemanningsmangel 25

Uforutsigbarhet og bortfall av aktiviteter 26

Dårligere forutsetninger for relasjonsbygging og tilbakeføringsarbeid 26

Ombudets vurdering 26

Anbefalinger 27

Fengselets inne- og uteområder 27

Regelverk 27

Hva vet vi fra før 28

Gammel bygningsmasse med lav tilgjengelighet 28

Hva fant vi 29

Om fengselets inneområder: celler, toalett- og dusjområder og fellesområder 29

Må bruke mannsfengselets sikkerhetscelle/-seng 31

Dårligere uteområder for kvinner enn menn 31

Manglende universell utforming og likeverdig tilgjengelighet 31

Manglende tilrettelegging ved fysiske funksjonsnedsettelse 33

Ombudets vurdering 33

Anbefalinger 35

Arbeids- og aktivitetstilbudet 35

Regelverk 35

Hva vet vi fra før 35

Aktivitetstilbudet i kvinnefengsler er ofte mangelfullt 35

Hva fant vi 37

Kvinnelige innsatte har et dårligere aktivitetstilbud enn mannlige innsatte 37

Aktivitetstilbudet har blitt dårligere etter flyttingen 38

Ombudets vurdering 38

Anbefalinger 38

Helsetilbudet 39

Regelverk 39

Hva vet vi fra før 40

Nær 8 av 10 kvinner i fengsel er diagnostisert med en psykisk lidelse 40

Flertallet av kvinnelige innsatte har blitt utsatt for overgrep 40

Bruk av samtalelapper skaper barrierer for helsehjelp 40

Hva fant vi 41

Helsetilbudet i Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo 41

Fengselspsykiatrisk poliklinikk – fengselsteamet 41

Om innkomstsamtale ved ankomst 41

Tilfeller av selvskading og selvmordsforsøk har sunket drastisk 42

Innsatte lar være å fortelle om selvmordstanker i frykt for sanksjoner 42

Kvinnelige innsatte har et stort behov for helsehjelp 42

Belastende å være vitne til andres lidelse 43

Manglende kartlegging av og oppfølging ved volds- og overgrepserfaring 43

Manglende kunnskap om og opplæring i kvinners spesifikke helsebehov 43

Ventetid og avlyste timer 43

Samtalelapper skaper barrierer for helsehjelp 43

Medisinhåndtering – feil i dosetter 44

Ombudets vurdering 44

Selvskading og selvmordsforsøk 44

Kvinnelige innsatte med psykososiale og andre funksjonsnedsettelse 45

Helsetjenester ikke tilpasset kvinners særskilte behov 45

Samtalelapper, avlyste timer og medisinhåndtering 45

Anbefalinger 46

Rusmestringstilbudet 46

Regelverk 46

Hva vet vi fra før 47

Høy forekomst av ruslidelser, men ofte manglende rusmestringstilbud for kvinner 47

Hva fant vi 48

Mangelfull kartlegging av rusutfordringer og behov 48

Rusmestringsenheten på Ullersmo er kun for menn 48

Innsatte opplever barrierer for å få hjelp med rusavhengighet 48

Ombudets vurdering 49

Anbefalinger 49

Tvangsbruk og isolasjon overfor de innsatte 50

Regelverk 50

Hva vet vi fra før 51

Bruk av tvang og isolasjon har store skadevirkninger 51

Nedgang i bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng overfor kvinner 51

Tvangsbruk overfor innsatte som selvskader, frarådes sterkt 53

Hva fant vi 53

Økt innlåsning på grunn av manglende bemanning 53

Utenlandske innsatte mangler meningsfull sosial kontakt 55

Bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng 55

Bruk av forsterket celle 56

<i>Ombudets vurdering</i>	56
<i>Utelukkelse</i>	56
<i>Bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng</i>	57
<i>Forsterket celle</i>	58
<i>Anbefalinger</i>	58

Ressursteam som tiltak mot isolasjon 59

<i>Regelverk</i>	59
<i>Hva vet vi fra før</i>	59
<i>Hva fant vi</i>	59
Ressursteamet fungerer godt, men er ikke tilgjengelig for alle innsatte	60
<i>Ombudets vurdering</i>	60
<i>Anbefalinger</i>	60

Innsattes kontakt med pårørende 61

<i>Regelverk</i>	61
<i>Hva vet vi fra før</i>	61
Kvinner har høyere risiko enn menn for å sone langt unna hjemstedet	61
<i>Hva fant vi</i>	62
Utfordringer knyttet til overholdelse av nærhetsprinsippet var størst blant utenlandske innsatte	62
<i>Ombudets vurdering</i>	62
<i>Anbefalinger</i>	63

Innsatte med intellektuelle funksjonsnedsettelse 64

<i>Regelverk</i>	64
<i>Hva vet vi fra før</i>	64
Utviklingshemmede er overrepresentert i norske fengsler	64
Utviklingshemmede har forhøyet forekomst av psykiske lidelser	65
<i>Hva fant vi</i>	65
Ressursteamet har en sentral rolle i oppfølging av innsatte med intellektuelle funksjonsnedsettelse	65
<i>Ombudets vurdering</i>	65
<i>Anbefalinger</i>	66

Om utenlandske innsatte og språk 66

<i>Regelverk</i>	66
<i>Hva vet vi fra før</i>	67
Økende andel utenlandske innsatte: språkbarrierer og risiko for isolasjon	67
<i>Hva fant vi</i>	67
Mangelfull bruk av kvalifisert tolk	67
De facto isolasjon og mangel på meningsfull menneskelig kontakt	68
Språk skaper barrierer for deltakelse	68
Opplevd diskriminering på grunn av etnisitet	68
Tolk i helsesituasjoner	68
<i>Ombudets vurdering</i>	68
<i>Anbefalinger</i>	69

Del 3: Oppsummering og avslutning 71

Kvinner har ikke likeverdige soningsforhold	71
Soningsforholdene fremmer psykisk uhelse	72
Nedgang i selvskading, selvmordsforsøk og bruk av tvangsmidler	72
Fengselets midlertidige plassering må ikke bli en hvilepute	73

SAMMENDRAG

Likestillings- og diskrimineringsombudet fører tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis er i tråd med Norges forpliktelser etter FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (CEDAW), FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD) og FNs konvensjon for personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD). På bakgrunn av dette mandatet gjennomførte ombudet et tilsynsbesøk fra 3. til 5. november 2025 ved Bredtveit fengsel, avdeling Ullersmo (heretter også omtalt som Bredtveit fengsel eller Bredtveit). Bredtveit fengsel er et høysikkerhetsfengsel for kvinner med kapasitet på 35 innsatte. Fengselet er midlertidig plassert inne i Romerike fengsel avdeling Ullersmo, et høysikkerhetsfengsel for menn med 286 plasser.

Hensikten med tilsynet var å undersøke om kvinnene som soner på Bredtveit, opplever eller risikerer å oppleve diskriminering på grunnlag av kjønn, funksjonsnedsettelse eller etnisitet, eventuelt kombinasjoner av disse grunnlagene. Bakgrunnen for tilsynet er ombudets vedvarende bekymring for kvinners soningsforhold i norske fengsler.

Rapportens funn og anbefalinger er basert på et bredt utvalg kilder: befaringsrapport av fengselet, intervjuer med innsatte og ansatte i fengselet og ansatte i fengsels helsetjeneste samt en gjennomgang av dokumenter fra fengselet og helsetjenesten.

Ombudets tilsynsbesøk avdekket at kvinnene på mange områder ikke har likeverdige soningsforhold som menn. Dette utgjør risiko for diskriminering på grunn av kjønn. Vi avdekket risiko for diskriminering på grunn av etnisitet, særlig når det gjelder språk. Vi fant også flere forhold som utgjør risiko for diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse.

Bemanning

Bredtveit fengsel preges av at det ofte er for få ansatte på jobb, og dette får ringvirkninger for driften av fengselet som helhet. Det er høyt sykefravær, høy turnover og bruk av ufaglært arbeidskraft. Mangelfull bemanning fører til mer isolasjon av de innsatte, særlig de som ikke er sysselsatt. Ombudet er bekymret for at mangelen på bemanning ved Bredtveit kan medvirke til å svekke de innsattes psykiske helse og at det kan hemme tilbakeføringsarbeidet til samfunnet. Les mer om dette på side 24.

Inne- og uteområder

Når det gjelder fengselets bygningsmasse og uteområder, er ombudets vurdering at kvinnene er dårligere stilt enn de mannlige innsatte ved Ullersmo mannsfengsel. Kvinnenes celler er små og toalettene på cellene er ikke skjermet for innsyn. Ved Ullersmo mannsfengsel er de fleste cellene større og har også avskjermet toalett og dusj inne på cellen. Når det gjelder kvinnenes uteområde, er vår oppfatning at dette er lite stimulerende. Kvinnene hadde på tidspunktet for vårt besøk heller ikke tilgang til de nylig oppgraderte uteområdene ved Ullersmo mannsfengsel, selv om de er rett utenfor bygget som huser kvinnefengselet. Videre har kvinnene langt mindre bevegelsesfrihet i fengselet sammenliknet med menn. Mens mennene kan bevege seg fritt mellom de ulike delene av fengselet via en underjordisk gang (kulvert), blir kvinnene fulgt overalt av betjenter. Den utstrakte følgingen legger ytterligere press på bemanningen.

Videre deles helseavdelingen og gangen med sikkerhetscelle og sikkerhetsseng med mannlige innsatte. Dette er etter vår vurdering i strid med anbefalingene i de internasjonale fengselsreglene, som sier at menn og kvinner skal sone adskilt.

Bygget som huser Bredtveit, er av eldre dato og overhodet ikke tilrettelagt for personer med fysiske funksjonsnedsettelse, for eksempel rullestolbrukere. Vi ble kjent med tilfeller der en tidligere innsatt med fysiske funksjonsnedsettelse måtte krabbe opp trappene i stedet for å benytte heis. Les mer om dette på side 27.

Arbeids- og aktivitetstilbud

Arbeids- og aktivitetstilbudet på Bredtveit er kjønnsstereotyp, lite kvalifiserende for arbeidslivet og langt mer begrenset enn de mannlige innsattes tilbud, til tross for at de soner innenfor de samme fengselsmurene. I tillegg tyder mye på at tilbudet kvinnene mottar, har blitt dårligere etter flyttingen av Bredtveit til Ullersmo. Det er ikke fordi tilbudene ikke finnes ved Ullersmo fengsel, men fordi kvinnene ikke har tilgang til dem. For eksempel er det kun mannlige innsatte som har tilgang på opplæring, fagutdanning og arbeid i de fire verkstedhallene. Ombudet vurderer at prinsippet om at kvinner og menn skal holdes adskilt under soning, slår negativt ut for kvinner, men ikke for menn. Les mer om dette på side 35.

Helsetilbud

Det har vært en betydelig økning i både psykiske lidelser og ruslidelser hos kvinner som soner i fengsel de seneste årene. Også innsatte på Bredtveit forteller om et stort, sammensatt og til dels udekket behov for helsehjelp – særlig når det gjelder psykiske lidelser.

Til tross for dette, har tilfellene av selvskadning, selvmordsforsøk og selvmord sunket markant etter flyttingen til Ullersmo. Dette er svært positivt. En viktig årsak til nedgangen antas å være at innsatte med de mest alvorlige psykiske lidelsene nå soner eller blir overført til Telemark fengsel, avdeling Skien dersom det oppstår alvorlige hendelser. Fortsatt opplever flere ansatte ved Bredtveit at fengselet ikke har ressurser til å hjelpe dem som trenger det, særlig når det gjelder psykisk helse.

Mange kvinnelige innsatte har blitt utsatt for overgrep og seksuelle overgrep. Vi finner det derfor kritikkverdige at det ikke er spørsmål om kvinners overgreps- og voldserfaringer i helseavdelingens mal for inkomstsamtale. Helseavdelingen på Ullersmo har heller ikke fått opplæring i kvinnelige innsattes spesifikke helsebehov, slik de internasjonale fengselsreglene for kvinner anbefaler.

Til tross for gjentatt kritikk fra flere hold må innsatte fremdeles bruke såkalte «samtalelapper» på papir for å be om legetime. Dette systemet skaper barrierer for helsehjelp: Det hender at lappene ikke kommer frem til helseavdelingen, og innsatte med eksempelvis ADHD eller andre nevroutviklingsforstyrrelser eller innsatte som ikke forstår norsk, fortalte at de trengte hjelp med både å skrive og forstå informasjonen. Dette er problematisk både når det gjelder spredning av sensitive personopplysninger og for tilgangen til likeverdige helsetjenester uavhengig av funksjonsevne og språk.

Det er også utfordringer knyttet til utdeling av medisiner til de innsatte, som gjøres av fengselsbetjenter, ikke helsepersonell. Både innsatte og betjenter fortalte om feil i dosettene, noe som har skapt frustrasjon hos innsatte og merarbeid for ansatte. I etterkant av vårt tilsynsbesøk har fengselet opprettet en rutine for avvik i samarbeidet med helseavdelingen. Les mer om dette på side 39.

Isolasjon og tvang

På papiret oppfyller fengselet blant annet FN's og Europarådets torturforebyggingskomités anbefalinger om at sysselsatte innsatte skal være ute i fellesskap minst 8 timer i døgnet. Innsatte som ikke er sysselsatt, låses imidlertid inn over lengre perioder enn minstekravene, med kun 6,35 timer utenfor cellen per døgn. Vi avdekket også en kritikkverdige praksis der ikke-sysselsatte låses inn når de sysselsatte er ute på jobb eller aktiviteter.

I praksis tyder mye på at også sysselsatte innsatte faktisk er mer isolert enn hva timeplanen tilsier. I 2025 har det vært en økning i utelukkelse som skyldes manglende bemanning. Ansatte forteller også at de ofte er for få ansatte på jobb, og at det fører til mer innlåsning. Ombudet er videre bekymret for det som fremstår som de facto isolasjon av utenlandske innsatte som ikke snakker norsk eller engelsk. Språkutfordringene gjør at disse kan risikere å ha minimalt med sosialt fellesskap med andre og manglende tilgang på informasjon og støtte.

Sikkerhetscellene og sikkerhetssengen befinner seg i mannsfengselet på Ullersmo. Etter flyttingen til Ullersmo har det imidlertid vært en markant nedgang i bruken av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Dette er en svært positiv utvikling. Som et mindre inngripende tvangstiltak brukes en såkalt forsterket celle, som befinner seg i kvinnefengselet. Ombudet er imidlertid kritisk til at straffegjennomføringsloven ikke regulerer verken bruk eller utforming av denne typen celler.

Under vårt tilsynsbesøk ble en rusabstinent innsatt satt på sikkerhetscelle i etterkant av et

selvmordsforsøk. Denne praksisen er sterkt kritikkverdigg fordi fengselet benytter inngripende tvangsbruk overfor en innsatt som det er sannsynlig at kan ha en varig eller akutt psykisk lidelse. Vi ble også kjent med at innsatte ikke tør å fortelle om selvmordstanker fordi de frykter å bli «straffet» med utelukkelse fra fellesskapet eller andre tvangsmidler. Les mer på side 50.

Rusmestringstilbud

I Ullersmo fengsel finnes det en rusmestringsenhet, men den er kun for mannlige innsatte. Vår vurdering er at det ikke finnes tilstrekkelige kompenserende tilbud for de kvinnelige innsatte. Videre finner vi at det ikke er tilstrekkelige rutiner eller retningslinjer som sikrer rettighetene til rusavhengige innsatte ved innkomst. Vi er særlig bekymret for hvilke rutiner som blir brukt for å møte innsatte som møter ruset til soning. Les mer om dette på side 46.

Ressursteam

Ressursteamet, som skal bidra til å forebygge isolasjon hos innsatte, ser ut til å fungere svært godt for innsatte som får oppfølging av teamet. Både innsatte og ansatte i fengselet opplever tilbudet som helsefaglig viktig. Vår bekymring er imidlertid at teamet ikke har kapasitet til å følge opp alle som oppgir å ha et behov. Dette gjelder særlig innsatte som er mye isolert fordi de ikke er sysselsatt, men likevel ikke får tilbudet fordi de ikke har alvorlige nok funksjonsnedsettelse. Vi avdekket også at ressursteamet i praksis ikke er tilgjengelig for utenlandske innsatte som ikke snakker norsk. Les mer på side 59.

Innsattes kontakt med pårørende

Nærhetsprinsippet handler om at innsatte bør sone så nær hjemstedet sitt som mulig. Når innsatte har mulighet til å opprettholde sine sosiale relasjoner under soning, kan det minske sjansen for isolasjon og bidra til en bedre rehabilitering. Vi mener at nærhetsprinsippet ikke overholdes for kvinnelige innsatte på høy sikkerhet. Under vårt besøk fant vi i tillegg tydelige forskjeller mellom norske og utenlandske innsatte når det gjelder nærhetsprinsippet. De norske innsatte vi intervjuet, opplevde relativt gode muligheter for å holde kontakten med sine nærmeste og fortalte at det var mulig å få mer telefontid fra fengselet ved behov. De utenlandske innsatte fortalte derimot om store utfordringer og opplevde at de ikke fikk utvidet telefontid for å holde kontakten med familie i utlandet. Det er uklart hva denne opplevelsen av forskjellsbehandling skyldes, men det kan ha sammenheng med språkproblemer. Uansett årsak fant vi et gap mellom utenlandske innsattes erfaringer og fengselets

forpliktelse til å sikre likeverdige soningsforhold uavhengig av etnisitet. Les mer på side 61.

Særlig om innsatte med intellektuelle funksjonsnedsettelse

Det er flere innsatte i norske fengsler som har en intellektuell funksjonsnedsettelse sammenliknet med befolkningen ellers.¹ På Bredtveit fikk personer som ble vurdert å ha særlige behov, oppfølging av ressursteamet. Utvelgelsen var ikke basert på diagnose, men på konkrete vurderinger av behov. Dette mener ombudet er positivt fordi det kan være at innsatte som har intellektuelle eller andre funksjonsnedsettelse, enten ikke vet om det selv eller ikke er åpne om det. Samtidig finner vi gjennom tilsynsbesøket at også innsatte med intellektuelle funksjonsnedsettelse har blitt utsatt for tvangsmidler og isolasjon som følge av utagering og selvmordsrisiko. Les mer om dette på side 64.

Særlig om utenlandske innsatte og språk

Utenlandske innsatte som ikke behersker verken norsk eller engelsk, har noen særlige utfordringer i fengselet. Først og fremst risikerer de grunnleggende mangel på menneskelig kontakt – å ikke ha noen, verken innsatte eller ansatte, å snakke med i fengselshverdagen. Flere av de utenlandske innsatte vi intervjuet, fortalte også om opplevd diskriminering, at de opplevde å bli dårligere behandlet fordi de har utenlandsk opprinnelse.

Fengselet bruker telefontolk i forbindelse med timer i helseavdelingen, men ellers fremstår bruken av tolk som begrenset. På tidspunktet for tilsynsbesøket ble det heller ikke benyttet digitale oversettelsesverktøy. Manglende norsk- og engelskkunnskaper skaper også barrierer for deltakelse på utdanningstilbud, aktiviteter og muligheten for oppfølging fra ressursteamet. Manglende bruk av tolk ved formidling av viktig informasjon kan også føre til økt konfliktnivå, for eksempel dersom innsatte ikke forstår hvorfor de utelukkes fra fellesskapet. I sum er det risiko for diskriminering på grunn av språk og etnisitet når utenlandske innsatte ikke har samme tilgang til helsehjelp, deltakelse i aktiviteter, ikke får viktig informasjon og i verste fall utsettes for tvangsbruk på grunn av misforståelser. Les mer om dette på side 66.

¹ Les mer om begrepet intellektuelle funksjonsnedsettelse på side 11.

Ombudets viktigste anbefalinger

- Nåværende fengsler bør oppgraderes for å sikre likeverdig tilgjengelighet uavhengig av funksjonsevne.
- Nye fengselsbygg bør bygges basert på prinsipper om universell utforming.
- Det bør vurderes å etablere en minstestandard for celler der det tas hensyn til kjønns spesifikke behov.
- Kvinner i fengsel må sikres et arbeids- og aktivitetstilbud som er kvalifiserende og likeverdig med tilbudet menn mottar i fengsel.
- Kvinner ved Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo må sikres tilgang til inne- og uteområder som er likeverdige med mennenes inne- og uteområder.
- For å styrke bemanningen ved Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo må det bevilges ytterligere ressurser til fengselet.
- Helsetjenesten i Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo bør sikres opplæring om kvinners kjønns spesifikke behov, herunder overgrep- og traumeerfaringer.
- Helsetjenesten i Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo bør kartlegge om innsatte har volds- eller overgrepserfaring i forbindelse med innkomtsamtalen eller kort tid etter ankomst. Kvinner som er utsatt for vold og overgrep, bør få tilbud om psykologisk og juridisk støtte.
- Det bør utarbeides klare retningslinjer for hvordan Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo skal håndtere innsatte i aktiv rus, særlig ved innkomst.
- Både sysselsatte og ikke-sysselsatte innsatte må sikres tid i fellesskapet i minst 8 timer per døgn.
- Sikkerhetscelle bør ikke benyttes overfor innsatte som nylig har utført selvmordsforsøk og/eller som er rusabstinente.
- Personer med omfattende intellektuelle eller psykososiale funksjonsnedsettelse bør ikke plasseres på sikkerhetscelle.
- Sikkerhetsseng bør ikke benyttes i fengsel.
- Det bør etableres et likeverdig rusmestringstilbud for kvinner i Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo.
- Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo må i større grad bruke kvalifisert tolk og digitale tolkeverktøy i fengselsavdelingene for å sikre at utenlandske innsatte som ikke snakker norsk eller engelsk, får og forstår nødvendig informasjon og sikres meningsfull menneskelig kontakt.

Begreper i rapporten

I rapporten benytter vi begrepene *funksjonsnedsettelse*, *etnisitet*, *kjønn* og *likeverdige soningsforhold*. Nedenfor gir vi en forklaring av de ulike begrepene slik de forstås i denne rapporten.

Funksjonsnedsettelse

FNs konvensjon for personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) forbyr diskriminering av innsatte med alle former for funksjonsnedsettelse, og forplikter staten til å sikre rimelig tilrettelegging slik at innsatte med funksjonsnedsettelse sikres likeverdige soningsforhold med andre innsatte.

Rapportens bruk av begrepet funksjonsnedsettelse er i tråd med den utviklingen av forståelsen av begrepet som kommer til uttrykk i CRPD.

CRPD bygger i hovedsak på en sosial modell av funksjonshemming. Det sentrale i denne sosiale modellen, er anerkjennelsen av at det i vesentlig grad er barrierer i samfunnet; i holdninger, i strukturer og miljø som gjør at en person med en funksjonsnedsettelse blir funksjonshemmet.²

I forståelsen av funksjonshemming i CRPD er det dermed ikke en medisinsk diagnose som avgjør om en person er funksjonshemmet. I formålsbestemmelsen i CRPD artikkel 1(2) forklares den vernede gruppen etter CRPD slik:

«Mennesker med nedsatt funksjonsevne er blant annet mennesker med langvarig fysisk, mental, intellektuell eller sensorisk funksjonsnedsettelse som i møte med ulike barrierer kan hindre dem i å delta fullt ut og på en effektiv måte i samfunnet, på lik linje med andre».

Listen av ulike funksjonsnedsettelse som har vern etter CRPD er ikke uttømmende. Formålsbestemmelsen omtaler mental, intellektuell eller sensorisk funksjonsnedsettelse. Dette er ment som eksempler på noen *hovedkategorier av funksjonsnedsettelse* som i møte med ulike barrierer skaper funksjonshemming.

CRPD avgrenser imidlertid mot helt midlertidige tilstander ved at det fremgår at tilstanden må være varig.³

Tilstander som ADHD og andre nevroutviklingsforstyrrelser er ikke uttrykkelig nevnt i oppstillingen av funksjonsnedsettelse i CRPD, men vil være omfattet under CRPDs forståelse av funksjonshemming, dersom tilstanden i møte med barrierer hindrer likeverdig deltakelse.

Når vi bruker begrepet *intellektuell funksjonsnedsettelse*, viser vi i denne rapporten til tilstander som i dagligtale omtales som utviklingshemming.⁴

Når vi bruker begrepet *psykososial funksjonsnedsettelse* omfatter dette innsatte med langvarige psykiske lidelser og vansker som i møte med ulike barrierer kan hindre likeverdig deltakelse.

Innsatte som har *ruslidelse* eller samtidig rus- og psykisk lidelse vil ha et vern etter CRPD hvis tilstanden er langvarig og i møte med samfunnskapte barrierer hindrer likeverdig deltakelse.

² For nærmere omtale se Bantekas, Ilias mfl. (2018), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, a commentary*, s. 54–55.

³ Ibid., s. 56–57.

⁴ Se også Naku: «Utviklingshemming – en introduksjon», som skriver: «Trolig vil psykisk utviklingshemming og utviklingshemming gradvis bli erstattet av nyere uttrykk som kognitiv eller intellektuell utviklingsforstyrrelse eller kognitiv eller intellektuell funksjonsnedsettelse, i tråd med endringer i diagnosemanualene DSM-V og ICD11.» <https://naku.no/utviklingshemming--en-introduksjon>

Etnisitet

FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD) forbyr rasediskriminering. Den forplikter norske myndigheter til å forby og avskaffe alle former for rasediskriminering og til å sikre alle rett til likhet for loven. Konvensjonen nevner ikke innsattes rettigheter eksplisitt, men konvensjonen gjelder alle innbyggere, og dermed også innsatte i fengsel.

Rasediskriminering slik det er definert i konvensjonens artikkel 2, omfatter alle former for diskriminering basert på etnisitet, herunder rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse.⁵ Selv om ikke språk fremgår direkte av bestemmelsen, står det både i konvensjonens fortale og i ulike uttalelser fra CERD-komiteen at også språk omfattes av konvensjonen.⁶

Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 slår også fast at diskriminering på grunn av etnisitet er forbudt. Med etnisitet menes blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk.

Når vi bruker begrepet etnisitet i rapporten, baserer vi oss på forståelsen av dette begrepet i CERD og likestillings- og diskrimineringsloven.

Kjønn

I FNs kvinneskillekonvensjon (CEDAW) defineres *diskriminering av kvinner* som «enhver forskjellsbehandling, utestengning eller begrensning på grunnlag av kjønn som har som virkning eller formål å oppheve eller svekke anerkjennelsen, nytelsen eller utøvelsen av kvinners menneskerettigheter og grunnleggende friheter på det politiske, økonomiske, sosiale, kulturelle, sivile eller ethvert annet område, uavhengig av sivilstatus og med likestilling mellom menn og kvinner som utgangspunkt».⁷

I Istanbul-konvensjonen er *kjønn* forklart som «sosialt konstruerte roller, atferdsmønstre, aktiviteter og egenskaper som eit gitt samfunn ser på som passende for kvinner og menn».⁸

I likestillings- og diskrimineringsloven er *kjønn* forklart som «kvinner og menn», og loven gir lik beskyttelse mot diskriminering uavhengig av kjønn.⁹

Vi har for denne rapportens del undersøkt soningsforholdene i et kvinnefengsel – på bakgrunn av at kvinner er en minoritet i kriminalomsorgen – og vurdert om de som soner i dette fengselet opplever diskriminering.

Likeverdige soningsforhold

Med *likeverdige soningsforhold* menes at innholdet i straffegjennomføringen skal være av god kvalitet og tilpasset den enkeltes behov. Likeverdige soningsforhold betyr ikke å behandle alle innsatte likt, men å tilpasse straffegjennomføringen slik at den sikrer like rettigheter og muligheter for alle.

5 CERD artikkel 2.

6 Se blant annet komiteens reporting guidelines her: <https://docs.un.org/en/CERD/C/2007/1> og concluding observations her: docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=waBw6P7BYz59vA9%2F0RkWhoxflBV%2Bkzo7GPh%2B7YFZmPdkHTg%2BHS1oiT1ENuU%2FwMiXPGsOrT1BCEf%2B6jeKwVlmt9gHyUfjoWwyi63rPaR5tnU%3D

7 Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), artikkel 1. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_kdkn#KAPITTEL_kdkn

8 Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, artikkel 3. https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2011-05-11-22/KAPITTEL_3#KAPITTEL_3

9 Balangrud, A.J. og M. Søbstad (2021), *Likestillings- og diskrimineringsloven. Lovkommentar*, kapittel 6.2.2.

INNLEDNING

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) fører tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis er i tråd med forpliktelsene Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD), FNs kvinnekongresskonvensjon (CEDAW) og FNs konvensjon for personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Disse konvensjonene slår fast at myndighetene har en plikt til å forebygge og søke å hindre diskriminering på grunn av henholdsvis etnisitet, kjønn eller funksjonsnedsettelse. Forpliktelsene omfatter også innsatte i fengsel.

Ombudets tilsynsmandat innebærer blant annet at vi kan gjennomføre tilsynsbesøk ved fengsler, for å undersøke om innsatte utsettes for diskriminering. Den 3.–5. november 2025 gjennomførte vi derfor et tilsynsbesøk ved Bredtveit fengsel, avdeling Ullersmo. Dette er et høysikkerhetsfengsel for kvinnelige innsatte.

Basert på funnene fra tilsynsbesøket, samt skriftlig informasjon innhentet fra fengselet før og i etterkant av besøket, vurderer vi i denne rapporten hvorvidt kvinnelige innsatte ved Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo opplever eller risikerer å oppleve diskriminering i soningshverdagen sin.

Som følge av at ombudet har et tilsynsmandat når det gjelder FNs rasediskrimineringskonvensjon, FNs kvinnekongresskonvensjon og FNs konvensjon for personer med nedsatt funksjonsevne, har vi i denne rapporten hatt et særlig søkelys på om kvinnene opplever diskriminering på grunn av etnisitet, kjønn eller funksjonsnedsettelse og eventuelt en kombinasjon av disse grunnlagene. At vi har sett på disse tre diskrimineringsgrunnlagene, utelukker ikke at det kan skje diskriminering på andre grunnlag i fengselet, som for eksempel religion, alder eller seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

DEL 1

INNSATT OG UTSATT

Forskning, rapporter, forvaltnings- og domstolpraksis har over lengre tid vist at mange innsatte med et diskrimineringsvern ikke bare risikerer, men også opplever inngrep i sine rettigheter som strekker seg utover intensjonen ved bruk av straff. Derfor har ombudet i en årrekke arbeidet med soning i et diskrimineringsperspektiv.¹⁰

Når det gjelder kvinner, er de en minoritet i norske fengsler og utgjør omtrent fem til seks prosent av den totale fengselspopulasjonen. Over lengre tid har det vært kjent at soningstilbudet for kvinner har vært dårligere enn tilbudet til menn. Allerede i 1989 la Kvinnesoningsutvalget frem sin rapport, som konkluderte med at kvinners soningsforhold var dårligere enn tilbudet menn hadde.¹¹ I 2015 kom Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) med en rapport som slo fast det samme.¹² Også Sivilombudet (2016) og Likestillings- og diskrimineringsombudet (2016) har undersøkt situasjonen for kvinner i fengsel og konkludert med at soningstilbudet til kvinner er dårligere enn tilbudet til menn.¹³

De nevnte undersøkelsene viser blant annet at det har vært mangler når det gjelder fysiske forhold i fengselet, der uteområder, bygninger, celler med mer har vært i dårligere stand i kvinnefengsler enn i mannsfengsler. Undersøkelsene har blant annet også vist at kvinner har hatt et dårligere aktivitets- og fritidstilbud enn menn.¹⁴

I de senere årene har det også kommet mer forskning om innsattes helsesituasjon. Forskningen viser at innsatte har økt sykkelighet sammenlignet med normalbefolkningen,¹⁵ at det har vært en økning av psykiske lidelser blant innsatte de siste årene, og at økningen er størst blant kvinner.¹⁶ Kvinnelige innsatte har i tillegg høyere forekomst av selvskading og selvmordsforsøk i fengsel og er overrepresentert når det gjelder samtidig rus- og psykisk lidelse.¹⁷ Også forskning, ulike rapporter og nyhetsartikler har vist at situasjonen for kvinner i fengsel som har en (alvorlig) psykisk funksjonsnedsettelse, har vært svært alvorlig de siste årene, med blant annet omfattende

¹⁰ Les mer om dette arbeidet på våre nettsider her: <https://ldo.no/om-ombudet-og-vart-padrivararbeid/soningsforhold/>

¹¹ Kvinnesoningsutvalget (1989), <https://www.nb.no/items/96fea891445a7a0d192d6f6929080bf1?page=9>

¹² Kriminalomsorgen (2015), *Likeverdige soningsforhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar*, s. 4. <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/imports/MDEuMDIuMTcuMDguMjAuMDdSYXBwb3JoIG9tIGxpa2U=.pdf>

¹³ Sivilombudet (2016), *Kvinner i fengsel*, s. 10. https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2017/05/Temarapport_Kvinner-i-fengsel.pdf og LDO (2016), *Innsatt og utsatt*, kapittel 2: <https://ldo.no/content/uploads/2024/06/Innsatt-og-utsatt-2017.pdf>

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Hellebust, M., P.S. Scharff, I. Lundeborg mfl. (2021), *Lengst inne i fengselet – kvinnelige innsatte med behov for helsehjelp*. Likestillings- og diskrimineringsombudet, s. 32. <https://ldo.no/content/uploads/2024/06/Lengst-inne-i-fengselet-%E2%80%9993-kvinnelige-innsatte-med-behov-for-helsehjelp-2021.pdf>

¹⁶ Ifølge studien har 75 prosent av kvinner i norske fengsler en psykiatrisk diagnose, mot 59 prosent av mannlige innsatte, jf. Svendsen mfl. (2023), «Psychiatric morbidity among women in Norwegian prisons, 2010–2019: a register-based study». *BMC Psychiatry*, (23)3. <https://bmcp psychiatry.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12888-023-04886-7>

¹⁷ Ibid.

tvangsbruk overfor kvinnene med særlig omfattende lidelser og symptomtrykk.¹⁸

Kvinner i fengsel har også andre kjønns spesifikke utfordringer. Mange er traumeutsatt,¹⁹ fire av ti straffedømte kvinner har vært utsatt for seksuelle overgrep som barn, og seks av ti innsatte kvinner oppgir at de har vært utsatt for voldtekt som voksen.²⁰ I rapporten *Lengst inne i fengselet – kvinnelige innsatte med behov for helsehjelp* (2021), som Universitetet i Oslo skrev på oppdrag fra Likestillings- og diskrimineringsombudet, forteller en psykologspesialist at hun ikke kom på en eneste av sine kvinnelige pasienter i fengselet som ikke hadde overgrepserfaring.²¹

Som følge av at kvinner utgjør et mindretall i fengslene, er det også andre systemutfordringer som får betydning for deres helsesituasjon. Det finnes kun to fengsler i Norge der kvinner kan sone på høyere sikkerhetsnivå – i Skien og på Ullersmo. Dette betyr at det er mange som kan måtte sone langt fra hjemstedet sitt, noe som kan svekke den innsattes kontakt med sin nære og dermed forverre den psykiske helsen.²²

Undersøkelser viser også at samsoning med innsatte med omfattende psykiske lidelser kan oppleves som en stor psykisk belastning for innsatte som soner sammen med dem. Fordi det finnes få avdelinger for kvinner på høy sikkerhet, og det dermed er vanskeligere å overføre kvinner til andre avdelinger ved utfordrende samsoning, vil belastningen kvinner opplever ved å samsone tett på andres lidelse, kunne bli særlig stor.

Når det gjelder innsatte med andre funksjonsnedsettelse enn psykososiale, viser undersøkelser at det er en økning av innsatte med omfattende helse- og omsorgsbehov, stadig flere innsatte med somatiske

sykdommer samt aldersrelaterte lidelser og fysiske funksjonsnedsettelse.²³

Forskning viser også at personer med ulike former for nedsatt funksjonsevne kan oppleve diskriminering i fengsel. Blant annet er det flere fengsler som ikke er universelt utformet.²⁴ Undersøkelser viser også at det er utfordringer med å la innsatte med en funksjonsnedsettelse delta i aktivitetstilbud på lik linje som andre innsatte.²⁵ Ikke minst viser undersøkelser at innsatte med et døgnkontinuerlig pleiebehov ikke får det, og at de kun får helsehjelp i helseavdelingens åpningstider.²⁶

Når det gjelder utenlandske innsatte, er det et økende antall innsatte i norske fengsler med utenlandsk statsborgerskap. I 2025 hadde 28 prosent av de innsatte statsborgerskap fra andre land enn Norge.²⁷ Tidligere undersøkelser viser at også utenlandske innsatte kan oppleve diskriminering i fengsel, særlig på grunn av språk. For eksempel viser tall fra ulike fengsler at tolk sjelden brukes, og at fengslene i stedet benytter ansatte og andre innsatte til å formidle informasjon.²⁸ Dette kan føre til at utenlandske innsatte går glipp av viktig informasjon, men også til en opplevelse av de facto isolasjon på grunn mangel på meningsfull kontakt. Sivilombudet har videre uttrykt sterk

18 Se Sivilombudet (2023), *Besøksrapport nr. 75 Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt og Ullersmo fengsel, avdeling Zulu øst og European committee for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment (CPT) (2024), 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 from 21 to 31 May 2024.*

19 Scharff, P.S. og I.R. Lundeberg (2023), «Kjønn, soningsforhold og helseutfordringer i fengsel». <https://www.idunn.no/doi/10.18261/kj.49.1.5>

20 Amundsen (2011), «Kjønnsforskjeller i psykisk helse i norske fengsler», *Nordisk tidsskrift for helseforskning*, nr. 2-2011.

21 Hellebust, M., P.S. Scharff, I. Lundeberg mfl. (2021), *Lengst inne i fengselet – kvinnelige innsatte med behov for helsehjelp*. Likestillings- og diskrimineringsombudet, s. 77. <https://ldo.no/content/uploads/2024/06/Lengst-inne-i-fengselet-%E2%80%93-kvinnelige-innsatte-med-behov-for-helsehjelp-2021.pdf>

22 Ibid., s. 102–103.

23 Senter for omsorgsforskning (2021), *Kartlegging av helse- og omsorgsbehov blant innsatte i fengsel*, s. 2. <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fido.nrk.no%2F613d1fc9125ac4d8366d6e66b15bf772d1aa03dd36c5183736afo50c9fd87410%2FKriminalomsorgen%2520SFOF%2520%25C3%2598st%2520Innsattes%2520omsorgsbehov%2520odes%25202021.docx&wdOrigin=BROWSELINK>

24 Fafo (2011), *Straffet og isolert. Innsatte med funksjonsnedsettelse i norske fengsler*, s. 7. https://www.fafo.no/media/com_netsukii/20192.pdf

25 Senter for omsorgsforskning (2021), *Kartlegging av helse- og omsorgsbehov blant innsatte i fengsel*, s. 2. <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fido.nrk.no%2F613d1fc9125ac4d8366d6e66b15bf772d1aa03dd36c5183736afo50c9fd87410%2FKriminalomsorgen%2520SFOF%2520%25C3%2598st%2520Innsattes%2520omsorgsbehov%2520odes%25202021.docx&wdOrigin=BROWSELINK>

26 Sivilombudet (2026), *Helsetjenester til innsatte i fengsel*, s. 15. <https://www.sivilombudet.no/besøksrapporter/temarapport-2026-helsetjenester-til-innsatte-i-fengsel/>

27 <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemedling/18643575/nokkeltall-fra-kriminalomsorgen-for-august-2025?publisherId=17847130&lang=no>, <https://www.adressa.no/nyheter/innenriks/i/Av6JMx/flere-utenlandske-innsatte-i-norske-fengsler>

28 Sivilombudet (2025), *Bruk av tolk i fengsel*. <https://www.sivilombudet.no/aktuelt/bruk-av-tolk-i-fengsel/>

bekymring for at språkproblemer og andre forhold som knytter seg til den innsattes minoritetsbakgrunn, øker risikoen for å bli utsatt for isolasjon.²⁹

Om Bredtveit fengsel

Bredtveit fengsel er et fengsel for kvinner, med både domfelte og varetektsfengslede innsatte. Fengselet består av en lavsikkerhetsavdeling på Kalbakken i Oslo og en høysikkerhetsavdeling på Kløfta, inne på området til det som er Romerike fengsel avdeling Ullersmo. Det er i dag plass til 54 kvinnelige innsatte på Bredtveit. Av disse er 35 høysikkerhetsplasser ved Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo på Kløfta, mens 17 er lavsikkerhetsplasser ved avdelingen på Kalbakken i Oslo.³⁰ Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo består av 3 avdelinger: avdeling A, B og C. Avdeling A er en ankomstavdeling, mens avdeling B er en lukket avdeling. Avdeling C beskrives som en avdeling for innsatte som skal sone lengre dommer, eller som ønsker et rolligere soningsmiljø.³¹

Høysikkerhetsavdelingene på Bredtveit er plassert inne i Ullersmo fengsel- og forvaringsanstalt, som er et mannsfengsel. Her har kvinnene et eget område der de soner adskilt fra menn. Kvinnefengselet er midlertidig, og det ble opprettet da gamle Bredtveit fengsel- og forvaringsanstalt stengte brått etter pålegg fra Statsbygg.

Tidligere var fengselets høysikkerhetsavdeling plassert i et gammelt fengselsbygg på Kalbakken i Oslo, i nærheten av lavsikkerhetsavdelingen. De senere årene var det en økende bekymring for soningsforholdene ved dette fengselet. I 2023 gjennomførte blant annet Sivilombudet et uanmeldt tilsynsbesøk ved høysikkerhetsavdelingen til Bredtveit. De avdekket kritiske og livstruende forhold for de innsatte.³² Blant annet fant de at det siden 2018 hadde vært en tredobling i antall vedtak på sikkerhetscelle, og at innsatte som var utelukket på denne måten, ikke ble fulgt opp på en tilfredsstillende måte. De fant også at det var en omfattende og alvorlig svikt i arbeidet med å forebygge selvmord og

selvskading i fengselet, og at det hadde vært en tyvedobling i antall selvskadingshendelser på Bredtveit på fire år. Generelt sett fant de at soningsforholdene var svært belastende for de innsatte.³³

I etterkant av Sivilombudets besøk har det skjedd flere endringer i soningstilbudet på Bredtveits høysikkerhetsavdeling. Blant annet ble Telemark fengsel avdeling Skien omgjort fra et mannsfengsel til et kvinnefengsel, noe som førte til at mange innsatte fra Bredtveits høysikkerhetsavdeling ble flyttet dit. Målet med dette var å avhjelpe den kritiske situasjonen ved Bredtveit.

I mars 2024, etter at Statsbygg hadde vært på befaring ved høysikkerhetsavdelingen, ble det vedtatt at hele avdelingen måtte stenges grunnet alvorlige mangler og avvik, særlig knyttet til brannsikkerhet, men det ble også gjort funn av asbest, sopp og mugg. Dette førte til at resten av kvinnene som sonet ved gamle Bredtveit, måtte flyttes. Mange beskriver at flyttingen skjedde nærmest «over natten».³⁴ Enkelte innsatte ble flyttet til Skien. I tillegg ble det opprettet en midlertidig avdeling for kvinner ved Ullersmo mannsfengsel, hvor de resterende kvinnene ble overført.

Justis- og beredskapsdepartementet har gitt Statsbygg og Kriminalomsorgsdirektoratet i oppdrag å gjennomføre en avklaringsfase for et nytt kvinnefengsel på Bredtveit. Etter planen skal det bygges et nytt fengsel for kvinner på Kalbakken i Oslo som skal stå ferdig i 2031. Fengselet skal ha 50 ordinære plasser, 20 plasser til overgangsbolig og en nasjonal forsterket fellesskapsavdeling på seks plasser.³⁵

29 Sivilombudets særskilte melding om isolasjon i norske fengsler.

<https://www.sivilombudet.no/aktuelt/saerskilt-melding-til-stortinget-om-isolasjon-i-norskefengsler/>

30 Tilsynsrådet for Kriminalomsorgen (2026), *Tilsynsrapport Bredtveit fengsel, Post 2 Ullersmo 1. september 2025*, s. 4.

31 Ibid.

32 Sivilombudet (2023), *Besøksrapport nr. 75 Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt*, s. 5. <https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2023/06/Besoksrappport-2023-Bredtveit-fengsel-og-forvaringsanstalt-og-Ullersmo-fengsel-avdeling-Zulu-ost.pdf>

33 Ibid.

34 <https://www.statsbygg.no/prosjekter-og-eiendommer/bredtveit-kvinnefengsel>

35 Tilsynsrådet for Kriminalomsorgen (2026), *Tilsynsrapport Bredtveit fengsel, Post 2 Ullersmo 1. september 2025*, s. 4.

Bakgrunnen for tilsynet

Likestillings- og diskrimineringsombudet har over tid fulgt med på situasjonen ved høysikkerhetsavdelingen på Bredtveit fengsel – og på situasjonen for kvinnelig innsatte som soner på høysikkerhet i norske fengsler.³⁶ De siste par årene har det som nevnt skjedd betydelige endringer for kvinnelige innsatte på høysikkerhet. Innsatte med sterkeste symptomuttrykk, de som selvskadet mest og som hadde høyest risiko for selvmordsforsøk, har blitt flyttet til det nyopprettede kvinnefengselet ved Telemark fengsel avdeling Skien. Både Europarådets torturforebyggingskomité og Sivilombudet har siden vært på tilsynsbesøk ved dette fengselet.

Mellom 30 og 40 kvinner ble flyttet til den midlertidige høysikkerhetsavdelingen for kvinner ved Ullersmo mannsfengsel. Som følge av at avdelingen ved Ullersmo fengsel er en midlertidig avdeling som ble opprettet på svært kort varsel, mente vi at det var gode grunner for å gjennomføre et tilsynsbesøk til fengselet. Også gitt den dramatiske situasjonen som ble avdekket ved gamle Bredtveit fengsel, ønsket vi å undersøke om forholdene var blitt bedre ved den midlertidige og nyopprettede avdelingen for kvinner ved Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo. Til sist har kvinner i fengsel historisk vært utsatt for diskriminerende soningsforhold.³⁷ Også dette gjorde at vi mente det var gode grunner for å undersøke situasjonen ved Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo.

Målet med tilsynsbesøket har vært å undersøke om de kvinnelige innsatte ved avdelingen opplever eller risikerer å oppleve diskriminering i fengselet, med et særlig søkelys på kjønn, etnisitet og funksjonsnedsettelse.

³⁶ Ombudet bestilte i 2021 en rapport fra Universitetet i Oslo, der forskere undersøkte situasjonen for kvinnelige innsatte på høysikkerhetsavdelinger med behov for helsehjelp. Rapporten heter «Lengst inne i fengselet – kvinnelige innsatte med behov for helsehjelp». Funnene viste at det var mange innsatte med store helsebehov, og at fengslene hadde store utfordringer når det gjaldt ivaretagelsen av kvinnelige innsatte med alvorlige psykososiale funksjonsnedsettelse. Se <https://kudos.dfo.no/dokument/29974/lengst-inne-i-fengselet-kvinnelige-innsatte-med-behov-for-helsehjelp>. Sammen med Advokatforeningen og Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) ba vi i april 2023 Justis- og beredskapsdepartementet om umiddelbare tiltak for å avhjelpe de kritiske forholdene ved fengselet og anbefalte også etableringen av en forsterket felleskapsavdeling for de aller sykeste innsatte på Bredtveit. Sammen med Sivilombudet, NIM og Advokatforeningen varslet vi også om den prekære situasjonen i fengselet i møte med representanter fra Justiskomiteen på Stortinget.

³⁷ Se mer om dette i kapitlet «Innsatt og utsatt» på side 15.

Metode og avgrensninger

I det følgende gjennomgår vi vårt metodiske utgangspunkt for tilsynet ved Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo og beskriver hvordan vi gikk frem under selve besøket.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har et lovfestet mandat til å føre tilsyn med at norsk lov og forvaltningspraksis er i tråd med FNs tre diskrimineringskonvensjoner.³⁸ I den forbindelse har offentlige myndigheter en plikt til å gi ombudet alle nødvendige opplysninger for at vi kan gjennomføre vårt tilsynsansvar.³⁹ Vi har en tredelt operasjonalisering av tilsynsbegrepet:

- systematisk innsamling av informasjon som beskriver fakta og utviklingstrekk fra ulike perspektiver,
- vurdering av disse funnene opp mot de normative standardene som følger av de aktuelle konvensjonsforpliktelsene, og
- tilbakemelding til de som har ansvaret for implementeringen.

For å belyse de innsattes soningsforhold har vi både før, underveis og i etterkant av tilsynsbesøket samlet inn ulike former for data. Deretter har vi vurdert funnene våre opp mot aktuelle konvensjonsforpliktelser, særlig CEDAW, CRPD og CERD, som vi har et lovfestet tilsynsansvar for. Vi har også sett hen til EMK og praksis fra EMD, siden praksis fra denne domstolen kan klargjøre det nærmere innholdet i konvensjonsrettigheter overfor innsatte. Videre ser vi hen til Mandela-reglene (FNs standarder for behandling av innsatte i fengsler generelt) og Bangkok-reglene (FNs retningslinjer som gjelder kvinnelige innsattes rettigheter spesifikt). Selv om disse ikke er folkerettslig bindende i seg selv, har de betydning fordi de kan klargjøre rekkevidden og innholdet i menneskerettighetene til innsatte. Med andre ord har vi vurdert om praksis, altså de faktiske soningsforholdene, er i tråd med konvensjonsforpliktelsene. Vi har ikke vurdert om lovverket, for eksempel straffegjennomføringsloven, er i tråd med konvensjonsforpliktelsene. På bakgrunn av funnene har vi også utarbeidet anbefalinger, som er oppsummert i sammendraget på side 10.

Tilsynsbesøket til Bredtveit fengsel, avdeling Ullersmo ble gjennomført fra 3. til 5. november 2025. Tilsynet ble varslet tre uker i forveien gjennom et brev til ledelsen på Bredtveit. Besøket ble innledet med

³⁸ Diskrimineringsombudsloven § 5 tredje ledd.

³⁹ Diskrimineringsombudslovens § 3.

en besiktigelse av fengselet. Vi ble vist rundt i post 2, bygget som huser kvinnelige innsatte, samt de øvrige arealene i fengselet som de kvinnelige innsatte har tilgang til, som luftegården, gartneriet, helseavdelingen, butikken, livssynsrommet og gymsalen. Vi ble også vist sikkerhetsceller og sikkerhetsseng. Vi ble ikke vist verkstedssalene.

I varselbrevet la vi ved et informasjonsskriv om besøket og ba om at dette ble hengt opp på et synlig sted i fellesarealene i fengselet. I skrivet informerte vi om formålet med besøket og inviterte de innsatte til å bli intervjuet og at det var frivillig å delta. Skrivet var på fem ulike språk, da fengselet oppga at det var behov for dette. Skrivet ble oversatt av autoriserte tolker til de språkene fengselet oppga at var relevante.

De innsatte ble rekruttert under selve tilsynsbesøket ved at vi banket på celledørene og spurte om de ville bli intervjuet. Alle som ble intervjuet, fikk informasjon om hensikten med tilsynsbesøket og mottok et samtykkeskjema med informasjon om hvordan deres personopplysninger ble behandlet.

Intervjuene ble gjennomført på besøksrom i fengselet. Vi brukte en semi-strukturert intervjuguide som berørte temaer som isolasjon, psykisk helsehjelp, rus, og tvangsmiddelbruk. Fordi intervjuene omhandlet belastende temaer, ba vi om at fengselet sørget for ivaretagelse av innsatte dersom de fikk en reaksjon i etterkant av intervjuet. For de som samtykket til det, ble intervjuet tatt opp med lydopptaker. Vi skrev også notater fra samtlige intervjuer. Videre opplyste vi om at de innsatte kunne ta kontakt med oss på et senere tidspunkt hvis de ønsket veiledning eller trengte en oppfølgingsamtale.

Flesteparten av de innsatte vi intervjuet, sonet på dom, noen satt i varetekt. De innsatte var i alderen 30–50 år. To tredjedeler hadde norsk statsborgerskap og snakket norsk, den resterende tredjedelen var utenlandske statsborgere. Alle intervjuene med utenlandske statsborgere ble gjennomført via telefontolk i sann tid. Flere av de innsatte vi intervjuet, hadde påbegynt domssoningen før flyttingen til Ullersmo og hadde derfor erfaring med både «gamle» og «nye» Bredtveit. Den andre dagen av tilsynsbesøket, 4. november 2025, måtte vi avslutte alle intervjuer rundt lunsjtider. Årsaken var at en innsatt som hadde kommet til fengselet dagen før, hadde gjort et selvmordsforsøk inne på cellen. Som følge av dette ble personalet omdisponert for å håndtere situasjonen. En grundigere gjennomgang av denne episoden står omtalt i kapittelet om tvang og isolasjon på side 50.

Rapporten baserer seg på observasjoner i fengselet, 24 intervjuer med innsatte og ansatte og skriftlig dokumentasjon, blant annet dokumentasjon på bruk

av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, omfanget av selvisolasjon, bemanningssituasjon, antall avlyste fremstillinger for møte med helsetjenesten, tid utenfor cellen for både sysselsatte og ikke-sysselsatte, aktivitetstilbud for innsatte, antall vedtak om isolasjon og utelukkelse, vedtak om sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, varighet, samt registreringer av selvskading, selvdropsforsøk og selvdrap. I etterkant av intervjuene gjennomgikk vi også journalposter i Kriminalomsorgens journalsystem Kompis. Dokumentgjennomgangen foregikk i fengselets lokaler over cirka fire timer, og ble foretatt av to av ombudets jurister som fikk tilgang til journalsystemet via en av fengselets pc-er. Alle data i prosjektet ble forsvarlig lagret under arbeidet med rapporten og slettes etter ferdigstilling, i tråd med personvernregelverket. I etterkant av besøket etterspurte vi ytterligere informasjon fra fengselsledelsen på Ullersmo, helseavdelingen og Kriminalomsorgsdirektoratet om blant annet utdanningstilbud, registrering av avvik i forbindelse med medisinnutdeling og rutiner for inkomstsamtaler. Vi vil understreke at dette ikke er en forskningsrapport, men en tilsynsrapport basert på kvalitativ, samfunnsvitenskapelig metode og juridisk metode.

Rapporten ble sendt til fengselet før publisering, slik at de har fått mulighet til å gi tilbakemelding på våre funn, og slik at vi kan rette opp eventuelle feil eller mangler i rapporten. I tilbakemeldingen opplyser fengselet at de har gjort enkelte endringer i etterkant av vårt tilsynsbesøk. De opplyser om at kvinnene nå fått tilgang til den store luftegården som kun var tilgjengelig for menn da vi var på tilsynsbesøk, og fengselet har fått Ipad-er med oversettelsesverktøy. De rapporterer også om at sysselsettingsgraden ser ut til å ha økt.

Vi har skrevet rapporten slik at man skal kunne lese hvert enkelt kapittel for seg. Lesere som leser rapporten fra start til slutt, vil dermed støte på enkelte gjentakelser i de ulike kapitlene.

Rettslig rammeverk

Innsattes rettigheter er regulert i en rekke ulike regelverk, herunder både internasjonale menneskerettskonvensjoner og nasjonal rett.

Grunnloven § 92 slår fast at statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i Grunnloven og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter. Grunnloven § 98 sier at intet menneske skal utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellbehandling. Dette vil også gjelde for innsatte i fengsel.

Det er flere internasjonale menneskerettighetskonvensjoner som kan få betydning for kvinnelige innsattes rettigheter og for rettighetene til innsatte med etnisk eller språklig minoritetsbakgrunn eller funksjonsnedsettelse. Felles for konvensjonene er at de skal tolkes i tråd med folkerettens regler om traktatolking, som følger av Wienkonvensjonens artikkel 31–33. Her fremgår det at menneskerettskonvensjoner, som andre folkerettslige traktater, skal tolkes i god tro og med utgangspunkt i konvensjonens ordlyd, sett i sin sammenheng (kontekst), og i lys av konvensjonens formål.⁴⁰

Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og grunnleggende friheter (EMK) er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettighetsloven, og vil derfor ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning. Avgjørelser fra den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har i tillegg stor betydning i norsk rett, både ved tolkningen av bestemmelsene i EMK og i tolkningen av norske rettskilder. Norske domstoler skal derfor se hen til EMDs praksis for å klarlegge individets rettigheter etter både EMK og norske lover.

Flere bestemmelser i EMK kan få betydning for hva som vil være tillatt soningspraksis. Blant annet skal myndighetene sikre at ingen innsatte skal utsettes for umenneskelig eller nedverdiggende behandling i strid med konvensjonens artikkel 3.⁴¹ Etter EMK artikkel 8 har alle rett til respekt for sitt familie- og privatliv, også innsatte. EMD har tolket dette slik at det også innebærer en rett for innsatte til å opprettholde kontakt med nære relasjoner.⁴² EMK artikkel 14 slår videre fast at diskriminering i tilknytning de vernede rettighetene i EMK, er forbudt.⁴³

FNs kvinneediskrimineringskonvensjon (CEDAW) er også inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettighetsloven, og skal dermed gå foran annen lovgivning i tilfelle motstrid. CEDAW forplikter Norge til å motvirke alle former for diskriminering av kvinner.

Konvensjonen inneholder ingen bestemmelser som eksplisitt gjelder kvinnelige innsatte, men diskrimineringsforbudet i konvensjonen gjelder på alle samsomsråder, og omfatter dermed også kvinner som soner i fengsel.

FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) ble inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettighetsloven fra 1. januar 2026, og skal ved motstrid gå foran annen norsk lovgivning. Før inkorporeringen var konvensjonen ratifisert i norsk rett. Etter presumpsjonsprinsippet skulle derfor norske lover så vidt mulig tolkes i samsvar med konvensjonen, og norske rettsanvendere skulle legge betydelig vekt på denne konvensjonen, også før inkorporeringen.⁴⁴ Konvensjonen slår fast at myndighetene skal motvirke diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne og sikre respekt for personers sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Med nedsatt funksjonsevne i konvensjonen menes blant annet intellektuelle, psykososiale og fysiske funksjonsnedsettelse.⁴⁵ En rekke av bestemmelsene i konvensjonene kan få betydning for rettighetene til kvinner som soner i fengsel, blant annet når det gjelder tilrettelegging, rett til likeverdige helsetilbud og rett til likeverdige fritids-, utdannings- og arbeidstilbud.

FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD) er inkorporert i norsk rett gjennom likestillings- og diskrimineringsloven, og gjelder på lik linje som annen norsk rett. Konvensjonen forbyr rasediskriminering, det vil si diskriminering på grunn av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Den forplikter norske myndigheter til å forby og avskaffe alle former for rasediskriminering, og til å sikre alle rett til likhet for loven. Heller ikke denne konvensjonen nevner innsattes rettigheter eksplisitt, men konvensjonen gjelder alle innbyggere, og dermed også innsatte i fengsel.

Komiteene til de ulike diskrimineringskonvensjonene har utarbeidet en rekke generelle anbefalinger, der noen kan få betydning for kvinnelige innsattes rettigheter. Disse generelle anbefalingene har ikke folkerettslig bindende virkning. De har imidlertid både av den internasjonale straffedomstol (ICJ) og Høyesterett blitt tillagt stor vekt i praksis. Hvilken vekt avhenger av flere momenter. Høyesterett har blant annet vektlagt hvor godt forankret kommentaren er i konvensjonsteksten, og om kommentaren dreier seg

40 Se også Norges institusjon for menneskerettigheter (2023), *Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger. Kilder, tolkning, metode.*

41 Se blant annet EMD Haugen mot Norge (2024) klagenr. 59476/21 avsnitt 138–154.

42 EMD Khoroshenko mot Russland, klagenr. 41418/04, 30. juni 2015, avsnitt 106 med videre henvisninger.

43 Denne bestemmelsen er aksessorisk, og kommer derfor kun til anvendelse dersom saken faller inn under virkeområdet til andre bestemmelser i konvensjonen. Diskrimineringsforbudet kan dermed få betydning i saker som gjelder innsatte og som eksempelvis vurderes etter EMK artikkel 3 eller 8.

44 Da LDO var på tilsynsbesøk, var konvensjonen ratifisert, men ikke inkorporert i norsk rett.

45 Se begrepsforklaringer på side 11.

om en tolkningsuttalelse eller mer er å forstå som en anbefaling om optimal praksis.⁴⁶

Når det gjelder komiteens konkluderende observasjoner til de ulike statene (*concluding observations*), kan disse kaste lys over komiteens forståelse av menneskerettighetene, direkte anvendt på norske forhold. Slike konkluderende merknader til Norge er ikke folkerettslig bindende. Hvilken vekt de har, er heller ikke behandlet i Høyesterett, men de antas å ha mindre vekt som rettskilde enn generelle anbefalinger. Konkluderende observasjoner kan likevel ha betydning som støttekilde, særlig der observasjonene er i tråd med komiteens generelle anbefalinger.⁴⁷

I tillegg til de nevnte diskrimineringskonvensjonene vil Europarådets torturforebyggingskonvensjon (CPT) og den tilhørende komiteens besøksrapporter kunne få betydning for kvinnelige innsattes rettigheter i fengsel. Konvensjonens formål er å forby enhver form for tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Sammen med EMK utgjør konvensjonen grunnlaget for etableringen av Europarådets torturforebyggingskomité. Komiteens besøksrapporter bidrar til å belyse faktiske forhold ved medlemsstatenes fengsler. Standardene som komiteen har utviklet over tid, blir i tillegg tillagt vekt av EMD ved domstolens tolkning av EMK artikkel 3, og er dermed en relevant rettskilde.⁴⁸

I tillegg til de nevnte konvensjonene, finnes det internasjonale regler som ikke er rettslig bindende, men som gir anbefalinger om hvordan statene bør innrette sin lovgivning og praksis for å sikre at innsattes menneskerettigheter ivaretas. De mest relevante er FNs minimumsregler for behandling av fanger, «The Nelson Mandela Prison Rules» (Mandela-reglene), som består av 122 minimumsanbefalinger for hvordan fanger skal behandles (FN 2015), og Europarådets fengselsregler (The European Prison Rules, Rec (2006)2), som i stor grad bygger på Mandela-reglene.

I 2010 ble også de såkalte Bangkok-reglene vedtatt av FN.⁴⁹ Formålet med Bangkok-reglene er å tydeliggjøre kvinnelige innsattes særegne behov og å bidra til at disse blir ivaretatt. Heller ikke disse reglene er rettslig bindende, men kan få betydning som tolkningsmoment i vurderingen av andre rettskilder. Blant annet benytter EMD disse reglene som relevante tolkningsmomenter, og det samme er gjort av Høyesterett.⁵⁰ CEDAW-komiteen har også anbefalt statene å anvende internasjonale standarder og regler for behandling av kvinner i fengsel.⁵¹

Når det gjelder nasjonal lovgivning, forbyr likestillings- og diskrimineringsloven direkte og indirekte diskriminering på grunn av blant annet kjønn, etnisitet og funksjonsnedsettelse. Videre slår loven fast at offentlige myndigheter, herunder kriminalomsorgen, har en plikt til å jobbe for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Det innebærer blant annet at offentlige myndigheter må sikre likeverdige tjenester til alle, uavhengig av eksempelvis kjønn, etnisitet eller funksjonsnedsettelse. Likestillings- og diskrimineringsloven gjelder på alle samfunnsområder, også i fengsel.

Straffegjennomføringsloven, med tilhørende forskrift og retningslinjer, regulerer på hvilken måte fengselsstraff i norske fengsler skal gjennomføres. Loven gir blant annet regler om hva slags innhold det skal være i soningen, samt regler for isolasjon, frigang og permisjon.

46 Vekten av generelle kommentarer er nærmere omtalt i Norges institusjon for menneskerettigheter (2023), *Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger*. Kilder, tolkning, metode, s. 45-49 med henvisning til bla HR-2018-2096-A avsnitt 14.

47 Norges institusjon for menneskerettigheter (2023), *Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger*. Kilder, tolkning, metode.

48 Se også Sivilombudets omtale av dette: Sivilombudet (2023), *Besøksrapport nr. 75 Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt og Ullersmo fengsel, avdeling Zulu øst*, s. 13. <https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2023/06/Besoksrapport-2023-Bredtveit-fengsel-og-forvaringsanstalt-og-Ullersmo-fengsel-avdeling-Zulu-ost.pdf>

49 United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules) (2010). <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-rules-treatment-women-prisoners-and-non-custodial>

50 EMD Muršić mot Kroatia, klagernr. 7334/13, 20. oktober 2016, avsnitt 133 og HR-2019-2048-A avsnitt 67.

51 CEDAW Generell anbefaling nr. 33. <https://cesr.uwazi.io/en/entity/znz4pel1gtop7fnwcooy66r/text-search?searchTerm=standard&file=1521226617656d5a4gh1nphfsbqvvo27st6gvi.pdf&page=19>

DEL 2

FUNN OG VURDERINGER

I denne delen av rapporten redegjør vi først for den skriftlige dokumentasjonen og funnene fra befaringen i fengselet og fra intervjuene med innsatte og ansatte, som vi mener er relevante i et diskrimineringsperspektiv. Deretter vil vi vurdere funnene opp mot aktuelle konvensjonsforpliktelser, særlig etter CEDAW, CRPD og CERD, men også etter EMK, Mandela-reglene og Bangkok-reglene, samt i visse tilfeller opp mot likestillings- og diskrimineringsloven. Helt konkret har vi vurdert om det er et gap mellom funnene våre fra Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo – altså de faktiske soningsforholdene – og kravene som følger av EMK, CEDAW, CERD og CRPD om ikke å diskriminere innsatte på grunn av kjønn, etnisitet og funksjonsnedsettelse. Vi har ikke vurdert om lovverket, for eksempel straffegjennomføringsloven, er i tråd med konvensjonsforpliktelsene.

Denne delen av rapporten er delt inn tematisk. Temaene er som følger: bemanningssituasjonen i fengselet, fengselets inne- og uteområder, arbeids- og aktivitetstilbudet, helsetilbudet, rusmestringstilbudet, tvangsbruk og isolasjon overfor innsatte, ressursteam som tiltak mot isolasjon, innsattes kontakt med pårørende, innsatte med intellektuelle funksjonsnedsettelse og utenlandske innsatte og språk.

Under hvert tema klargjør vi først for den relevante menneskerettslige standarden og relevante norske rettsregler («Regelverk»). Så redegjør vi kort for hva vi vet fra før om det aktuelle temaet («Hva vet vi fra før»), før vi redegjør for funnene fra vårt tilsynsbesøk («Hva fant vi»). Deretter vurderer vi om det er et gap mellom funnene våre og kravene som følger av EMK, CEDAW, CERD og CRPD om ikke å diskriminere innsatte på grunn av kjønn, etnisitet og funksjonsnedsettelse («Ombudets vurdering»). Til sist har vi utarbeidet anbefalinger knyttet til hvert enkelt tema («Anbefalinger»).

Vi har skrevet rapporten slik at man skal kunne lese hvert enkelt kapittel for seg. Lesere som leser rapporten fra start til slutt, vil dermed støte på enkelte gjentakelser i de ulike kapitlene.

Bemanningssituasjonen

Dette kapittelet belyser hvordan manglende bemanning på Bredtveit påvirker soningsmiljøet generelt og innsattes psykiske helse spesielt. Fordi bemannings-situasjonen har direkte påvirkning på mange av temaene vi berører i denne rapporten, begynner vi her.

Regelverk

Det er ikke en konkret, menneskerettslig standard som fastslår hvordan bemannings-situasjonen i et fengsel skal være. Det kan likevel utledes noen krav fra ulike menneskerettslige regler og internasjonale retningslinjer for straffegjennomføring.

Både CEDAW- og CRPD-konvensjonene slår fast at indirekte diskriminering er forbudt.⁵² Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som vil stille personer dårligere enn andre på grunn av et diskrimineringsgrunnlag. Det kan bety at dersom bemannings-situasjonen i et fengsel får særlig negative konsekvenser for kvinnelige innsatte eller for innsatte med en funksjonsnedsettelse, kan det etter en konkret vurdering regnes som indirekte diskriminering i strid med konvensjonene.

De europeiske fengselsreglene har heller ingen eksplisitte regler om bemanning, men det oppstilles en plikt til at fengslene skal ledes etter etiske retningslinjer som anerkjenner plikten til å behandle alle innsatte humant og i pakt med menneskets iboende verdighet (regel 72.1). Det finnes heller ingen retningslinjer eller bemanningsnorm i norske fengsler.

Hva vet vi fra før

En viktig faktor for å sikre tilfredsstillende soningsforhold og en vellykket tilbakeføring til samfunnet er tilgangen til nok kvalifisert arbeidskraft. Her har kriminalomsorgen store utfordringer.

Som følge av de siste årenes stramme økonomiske rammer har kriminalomsorgen høyt sykefravær og turnover, høy overtidsbruk og høy bruk av ufaglærte ansatte. Mest sannsynlig er disse faktorene gjensidig forsterkende. Én av fire fengselsbetjenter slutter kort tid etter endt utdanning, og det er krevende å erstatte dem som slutter. I tillegg nærmer en økende andel av

dem som står i yrket seg pensjonsalder.⁵³ Kriminalomsorgsdirektoratet peker på at selv om antall innsettelser i fengsel er mer enn halvert de siste ti årene, rapporterer de ansatte om en mer krevende arbeidssituasjon, med en innsattgruppe med høy andel psykiske lidelser samt økte krav til dokumentasjon og oppfølging. Siden 2022 har sykefraværet i kriminalomsorgen ligget stabilt på rundt ti prosent,⁵⁴ som er høyere enn det som har vært normalen i tidligere år. Til sammenlikning var snittet i arbeidslivet ellers på rundt seks prosent i 2025.

Hovedandelen av de ansatte i norske fengsler er fengselsbetjenter som jobber i direkte kontakt med de innsatte. Betjentene skal ivareta grunnleggende sikkerhet, som å låse de innsatte inn og ut av cellen, som sammen med murer og gjerder utgjør den statiske sikkerheten i fengselet. Men betjentene skal også bygge gode relasjoner med de innsatte gjennom samtaler, veiledning og fellesskap. Dette arbeidet kalles for dynamisk sikkerhet og er basert på miljøarbeid og konflikthåndtering fremfor fysiske kontrolltiltak. Den dynamiske sikkerheten bidrar til å redusere potensialet for konflikter og utfordrende adferd. Den bidrar også til trygghet for både innsatte og ansatte i fengselet. Å bygge dynamisk sikkerhet er avgjørende for den innsattes endringsarbeid, slik at innsatte er bedre rustet til å unngå å begå ny kriminalitet etter endt soning.⁵⁵ Et fungerende dynamisk sikkerhetsarbeid krever imidlertid mer bemanning enn å opprettholde den statiske sikkerheten. Dermed er det særlig det dynamiske sikkerhetsarbeidet som blir skadelidende når det ikke er nok betjenter på jobb.

I tillegg til nedprioritering av det dynamiske sikkerhetsarbeidet fører vedvarende bemanningsmangel også til høyt stressnivå og mer utrygghet på jobb for fengselsbetjentene. Dette tærer på betjentenes psykiske helse over tid og påvirker motivasjonen til å stå i yrket.⁵⁶

52 CEDAW artikkel 1 jf. CEDAW generell anbefaling nr. 28 avsnitt 5. tbineternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FGC%2F28&Lang=en, CRPD artikkel 2.

53 Meld. St. 31 (2024–2025), *Straff som virker – straffegjennomføring for et tryggere Norge*. Justis- og beredskapsdepartementet.

54 Kriminalomsorgsdirektoratet (2024), *Årsrapport 2024*. https://www.regjeringen.no/contentassets/b04b5cf8bb32490c990a82fd90fa05ao/arsrapport_2024_kriminalomsorgen.pdf

55 Meld. St. 31 (2024–2025), *Straff som virker – straffegjennomføring for et tryggere Norge*.

56 Rambøll Management Consulting (2023), *Kartlegging av psykiske belastningsfaktorer blant ansatte i kriminalomsorgen*.

Hva fant vi

Bemanningen ved fengselet er kritisk lav

Bemanningssituasjonen fremstår som krevende for Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo. Fengselet har utfordringer med å få tak i og beholde kvalifisert personell. Betjentene forteller om høy turnover og bruk av overtid og ufaglærte vikarer, og hvordan dette påvirker hverdagen for både innsatte og ansatte negativt:

«Når vi er nok folk på jobb, som vi ikke så ofte er, så kan man jobbe med et mye lavere stressnivå. Når halve bemanningen er ufaglærte og nyopplærte, da blir man utrygg på en annen måte. Vi prøver at det ikke skal prege de innsatte, men det gjør nok det.»

— BETJENT

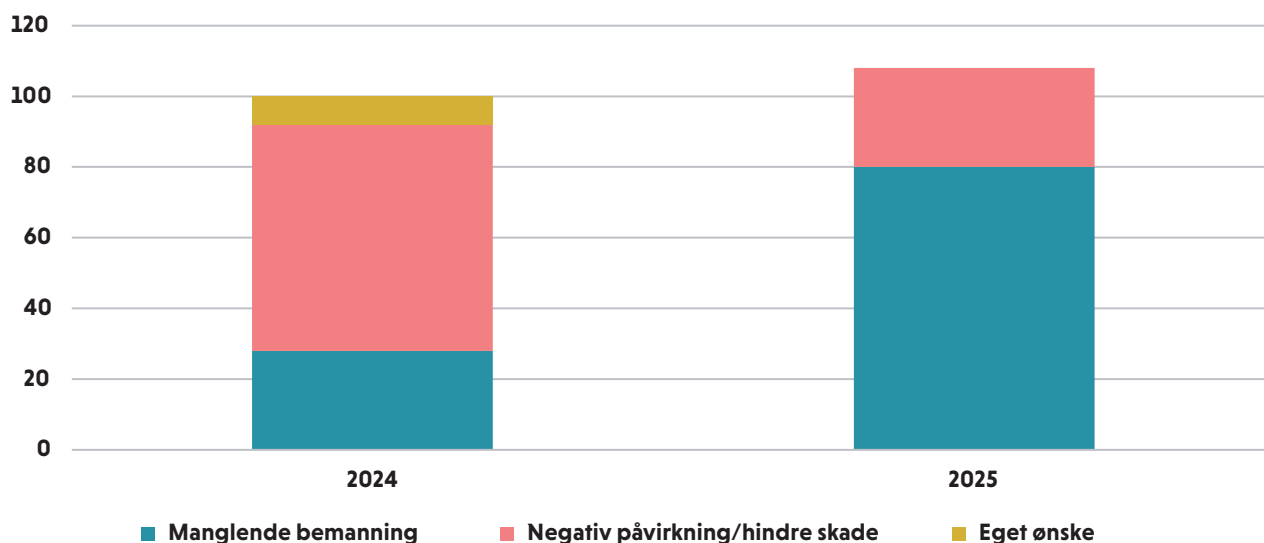
Sykefraværet var på 11,2 prosent per oktober 2025, som er ett prosentpoeng høyere enn snittet i kriminalomsorgen og langt over snittet i arbeidslivet sett under ett. På tidspunktet for tilsynsbesøket var det utlyst tre ledige faste stillinger som fengselsbetjent og to ledige vikariater på ett år. Ved førstegangs utlysning fikk fengselet ingen relevante søkere. Stillingene ble senere lyst ut på nytt. Bredtveit er omfattet av en nasjonal toårig prøveordning hvor det skal tilsettes flere miljøterapeuter som skal inngå i turnus sammen med fengselsbetjentene. Hensikten med ordningen er å utforske hvordan miljøterapeuter kan supplere betjentene med et mer tverrfaglig endringsarbeid og bidra til å styrke oppfølgingen av en mer sammensatt innsatsgruppe. Stillingene som miljøterapeut på Bredtveit ble lyst ut samtidig som denne rapporten ble skrevet.

Sykefraværet varierer noe mellom de tre avdelingene, A, B og C. På avdeling C, som huser innsatte med lengre dommer, jobber det flere betjenter med lang fartstid i yrket, som også jobbet på Bredtveit før flyttingen. På denne avdelingen er sykefraværet lavere, og det er mindre utskiftninger i bemanningen enn på avdeling A og B. Betjentene er tydelige på at dette bidrar til økt trygghet og forutsigbarhet for de innsatte.

Økt bruk av isolasjon som følge av bemanningsmangel

Selv om det totale antall utelukkelse i årene etter flyttingen til Ullersmo har vært tilnærmet likt – 100 i 2024 og 104 i 2025 – har årsakene til utelukkelsene endret seg (se figur 1). Antall innlåsnings på grunn av manglende bemanning er økende. I 2024 var det 28 utelukkelse fra fellesskapet som følge av bemanningsmangel,⁵⁷ i 2025 økte dette til 80 vedtak. I prosent skyltes 77 prosent av alle vedtak om utelukkelse i 2025 manglende bemanning. Med andre ord fører mangel på bemanning til mer isolasjon av de innsatte.

Grunnbemanningen i fengselet skal være tre betjenter per avdeling, men både ledelse og ansatte forteller at det i praksis ofte er kun to betjenter på jobb i hver avdeling. Effekten av bemanningsmangelen forsterkes ytterligere ved at de kvinnelige innsatte, i motsetning til mannlige, må følges overalt dersom de skal ut av avdelingen. Dette skyldes prinsippet om at menn og kvinner skal sone adskilt. Når bemanningen for lav, fører denne praksisen også til mer innlåsnings. Dersom det kun er to betjenter på jobb i avdelingen, og den ene betjenten må følge en innsatt til en tannlegetime, vil



Figur 1: Årsak til utelukkelse, per år

⁵⁷ Etter straffegjennomføringslovens § 37, niende ledd, om utelukkelse av bygnings- eller bemanningsmessige forhold.

de resterende innsatte på avdelingen måtte låses inn, fordi kun én betjent på avdelingen ikke er nok for å kunne ivareta sikkerheten under fellesskap.

Konsekvensene av et prinsipp som er ment å beskytte kvinner, bidrar samtidig at kvinnelige innsatte har mindre bevegelsesfrihet enn mannlige. I praksis vil derfor det å ha et kvinnefengsel i et mannsfengsel være mer bemanningsintensivt på grunn av den utstrakte følgingen.

Ombudet mener at bemanningsmangelen går særlig ut over de mest sårbare innsatte, eksempelvis der de på grunn av en funksjonsnedsettelse ikke er sysselsatt. Når de sysselsatte låses ut og følges til aktiviteter eller skole, blir de uten sysselsetting låst inn på cellen.

Vi har fått vite at opprinnelig var ingen av de ikke-sysselsatte innlåst på cellen mens de øvrige innsatte var på arbeid eller skole. På grunn av manglende bemanning gikk fengselet over til å låse inn de ikke-sysselsatte. Det samme skjer i forbindelse med daglig lufting og ved bruk av gymsalen. Om de innsatte av ulike grunner ikke deltar på disse aktivitetene, blir de låst inne.

Uforutsigbarhet og bortfall av aktiviteter

De innsatte forteller at bemanningsmangelen også bidrar til uforutsigbarhet og mangel på stabilitet i hverdagen. Fravær hos både betjenter og i arbeidsdriften bidrar til endringer i dagsplaner, uplanlagte innlåsninger og avlysninger av kurs og andre aktiviteter. Uplanlagte innlåsninger er belastende for alle innsatte, men kan særlig være et for innsatte med psykososiale eller andre funksjonsnedsettelse, som for eksempel intellektuelle funksjonsnedsettelse, autisme eller ADHD. Manglende forutsigbarhet og brudd på rutiner i hverdagen kan bidra til økt stress og dermed dårligere fungering i hverdagen for denne gruppen.

Dårligere forutsetninger for relasjonsbygging og tilbakeføringsarbeid

Det er viktig å understreke at betjentene vi intervjuet, hadde et stort engasjement for de innsatte og var opptatt av å bygge tillit og gode relasjoner med dem i hverdagen. Mangelen på folk på jobb gjør imidlertid at betjentene må prioritere det statiske sikkerhetsarbeidet i fengselet – følging, inn- og utlåsning.

Alle innsatte skal ha en såkalt kontaktbetjent som har spesielt ansvar for å følge opp den enkelte innsatte i hverdagen. En viktig del av dette arbeidet er å bygge gode relasjoner med den innsatte og legge til rette for en god tilbakeføring etter soning. Betjentene er tydelige på at for få folk på jobb går ut over kontaktbetjentarbeid.

Videre trekker flere ansatte frem at de opplever at Bredtveit har mistet mye av fleksibiliteten til å tilpasse soningsmiljøet etter kvinnes behov og ønsker etter flyttingen, nå som de er en liten avdeling i et stort mannsfengsel.

«Vi jobba mye tettere på innsatte på gamle Bredtveit, gjorde mer ting sammen med dem. Her er det mye mer fabrikk, man går fra A til B og det er det man gjør.»

— BETJENT

Ombudets vurdering

Ombudet er bekymret for at mangelen på faglært bemanning ved Bredtveit bidrar til å svekke de innsattes psykiske helse og svekke tilbakeføringsarbeidet til samfunnet. På grunn av for få folk på jobb preges soningshverdagen for de kvinnelige innsatte av mye stillesitting, uforutsett innlåsning på cellen og et lite tilbud av meningsfulle aktiviteter.

Lav bemanning er problematisk for alle innsatte, men kan være ekstra belastende for innsatte med funksjonsnedsettelse, som vist til over. Vi er dermed bekymret for at den lave bemanningen går særlig negativt ut over innsatte med fysiske, psykiske og intellektuelle funksjonsnedsettelse eller andre funksjonsnedsettelse. Dette kan igjen øke risikoen for at denne gruppen innsatte utsettes for diskriminering i strid med CRPD artikkel 5,3 og 14,2, som slår fast at myndighetene, for å hindre diskriminering, må treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre rimelig tilrettelegging. Et tilretteleggingstiltak som kan hindre diskriminering, kan være å sikre økt bemanning i fengselet.

Vår vurdering er også at den lave bemanningen får særlig negative konsekvenser for kvinner – fordi de er kvinner. I motsetning til mennene i fengselet må kvinner følges til de ulike områdene av fengselet, som til helseavdelingen, til arbeidsdriften, til butikken med mer. Når bemanningen i utgangspunktet er lav, bidrar dette i sin tur til økt innlåsning for de kvinnene som er igjen i avdelingen. Økt innlåsning kan få negative konsekvenser for blant annet den innsattes psykiske helse. Når årsaken til at kvinnene låses inne skyldes deres kjønn, mener ombudet at den lave bemanningen i realiteten stiller kvinner dårligere enn menn. Kvinner i fengsel har også som nevnt en høyere forekomst av psykiske lidelser enn menn. CEDAW-komiteen har uttalt at diskriminering av kvinner kan forsterkes av sammensatte faktorer som påvirker noen kvinner i større grad eller på andre måter enn det som gjelder

for menn eller andre kvinner, blant annet på grunn av funksjonsnedsettelse.⁵⁸

Vi mener derfor at den lave bemanningen særlig øker risikoen for brudd på forbudet mot diskriminering av kvinner, der risikoen forsterkes på grunn av sammensatte faktorer som kjønn og funksjonsnedsettelse, i strid med forpliktelser etter CEDAW-konvensjonen artikkel 2 d) jf. artikkel 1. Bestemmelsen slår fast at myndighetene må avstå fra all praksis som diskriminerer kvinner, og sørge for at offentlige institusjoner handler i tråd med denne forpliktelsen.

Anbefalinger

- For å styrke bemanningen ved Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo må det bevilges ytterligere ressurser til fengselet.

Fengselets inne- og uteområder

I dette kapittelet belyser vi hvordan fengselets fysiske utforming kan påvirke retten til likeverdige soningsforhold. En særproblemstilling i denne sammenhengen er universell utforming av fengselet og hvordan mangelen på dette kan føre til sekundærproblemer.

Regelverk

De fysiske forholdene i et fengsel må samlet sett være utformet slik at de ikke skaper diskriminerende barrierer. I et menneskerettslig perspektiv er det ikke en konkret standard som fastslår hvordan et fengsel skal utformes, eller når utformingen av fengselet er i strid med forbud mot diskriminering på ulike grunnlag. Kravene må derfor utledes fra flere menneskerettslige konvensjoner og standarder, internasjonale retningslinjer for straffegjennomføring, samt likestillings- og diskrimineringsloven.

CEDAW artikkel 2 jf. 1 kan tolkes dithen at soningsforholdene for kvinner og menn skal være likeverdige. Dette vil også omfatte fengslenes fysiske utforming.

CEDAW-komiteen har behandlet noen få saker som gjelder diskriminering av kvinner i fengsel, der fengselets utforming har blitt vurdert. I saken Inga Abramova mot Hviterussland/Belarus (2009) hadde klager vært varetektsfengselet i fem dager. Blant flere problemer oppga hun at det kun jobbet menn på avdelingen. På cellen hennes var det et toalett, og ansatte kunne se henne mens hun satt på toalettet gjennom et kikkhull i døren. Manglende mulighet for skjerming i en slik situasjon opplevdes som belastende, særlig fordi hun var kvinne og betjentene som kunne se inn var menn. Dette, samt flere andre forhold, førte til at komiteen konkluderte med at hun var diskriminert. De minnet om at dersom fengsler ikke imøtekommer kvinners særskilte behov, utgjør det diskriminering slik dette er definert i artikkel 1 i konvensjonen. Det betyr også at spesielle tiltak utformet for å ivareta kvinnelige fangers særskilte behov ikke skal anses som diskriminerende. Komiteen viste til sist til at FNs generalforsamling har støttet behovet for å ha en kjønnssensitiv tilnærming til kvinnelige innsatte gjennom resolusjon 65/229, der også Bangkok-reglene fremgår. Dette kan omfatte fysiske forhold, som for eksempel toalettfasiliteter.

I tillegg til CEDAW-konvensjonen, sier Mandela-regel 11 og 81 at kvinner og menn skal sone adskilt. Bangkok-regel 5 slår videre fast at fengselet skal sikre kvinners kjønnsspesifikke hygieniske behov.

⁵⁸ CEDAW generell anbefaling nr. 33 s. 20. <https://cesr.uwazi.io/en/entity/znz4pel1gtop7fnwcooy66r/text-search?searchTerm=standard&file=1521226617656d5a4gh1nphfsbqvvoz7st6gvi.pdf&page=19>

Hva angår CRPD, følger det av konvensjonens artikkel 9 (*tilgjengelighet*) at partene må «treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne på lik linje med andre får tilgang til det fysiske miljøet [...] og til andre tilbud og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten».

CRPD-komiteen har lagt til grunn i avgjørelsen X v. Argentina⁵⁹ at CRPD også gjelder tilgjengelighet i fengsler. Komiteen viste i denne saken blant annet til CRPD artikkel 9 (1) a og b og konstaterte at «It further recalls that accessibility is a general principle of the Convention and, as such, also applies to situations in which persons with disabilities are deprived of their liberty».⁶⁰

Der generelle tiltak for tilgjengelighet ikke er tilstrekkelig for å sikre den funksjonshemmede tilgang og soningsforhold i tråd med prinsippene i CRPD, kan det uansett oppstå en plikt for staten, samt en rett for den innsatte, til rimelig tilrettelegging.

CRPD artikkel 14 nr. 2 forplikter konvensjonsstatene til å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne sikres «rimelig tilrettelegging» i de tilfeller vedkommende er frihetsberøvet.⁶¹

Når det gjelder rekkevidden av plikten til «tilgjengelighet» og «rimelig tilrettelegging» etter CRPD artikkel 9 og 14, gir bestemmelsene rom for ulike tolkningsalternativer. CRPD-komiteen har likevel påpekt i X v. Argentina at:

*«States parties must take all relevant measures, including the identification and removal of obstacles and barriers to access, so that persons with disabilities who are deprived of their liberty may live independently and participate fully in all aspects of daily life in their place of detention; such measures include ensuring their access, on an equal basis with others, to the various areas and services, such as bathrooms, yards, libraries, study areas, workshops and medical, psychological, social and legal services».*⁶²

Etter likestillings- og diskrimineringsloven (Idl.) § 17 har «offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten» en plikt til universell utforming av

«virksomhetens alminnelige funksjoner». I 2013 konkluderte Likestillings- og diskrimineringsombudet med at fengsler ikke «retter seg mot allmennheten», og at de dermed ikke er omfattet av plikten til universell utforming etter lovens § 17. Hvordan Diskrimineringsnemnda vil vurdere dette spørsmålet i dag, særlig etter inkorporeringen av CRPD, er likevel uavklart. Etter Idl. §§ 6, 8, og 9 kan fengslene uansett ha en plikt til å sikre rimelig tilrettelegging for innsatte med en funksjonsnedsettelse.

Hva vet vi fra før

Kvinnefengsler har over lengre tid vært kritisert for å være lagt til gamle bygg som er lite egnet som fengselsbygninger, blant annet av Likestillings- og diskrimineringsombudet, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) og Sivilombudet.⁶³ Likestillings- og diskrimineringsombudet har i tidligere klagesaker kommet til at kvinnelige innsatte er diskriminert fordi tilgangen til inne- og uteområder ikke har vært likeverdig for kvinner. Blant annet kom ombudet til at kvinner i Trondheim fengsel ble diskriminert fordi de ikke fikk benytte fengselets store luftegård slik mennene fikk.⁶⁴

Gammel bygningsmasse med lav tilgjengelighet

Store deler av dagens bygningsmasse i norske fengsler er gammel og har vedlikeholdsetterslep. Også Kriminalomsorgsdirektoratet påpeker at den gamle bygningsmassen er et hinder for aktivitet og fellesskap for innsatte.⁶⁵ Siden store deler av bygningsmassen som utgjør dagens fengsler er gamle, er de også preget av at de er bygget i en tid da man ikke tok hensyn til universell utforming. Fengslene var heller ikke en del av Statsbyggs plan om å gjøre alle eksisterende arbeids- og publikumsbygg universelt utformet innen 2026.⁶⁶

⁵⁹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, X v. Argentina, Communication No. 8/2012, UN Doc CRPD/C/11/D/8/2012 (11 April 2014).

⁶⁰ Ibid., s. 15 punkt 8.5.

⁶¹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, X v. Argentina, Communication No. 8/2012, UN Doc CRPD/C/11/D/8/2012 (11 April 2014).

⁶² Ibid., s. 15.

⁶³ Sivilombudet har kommentert de fysiske soningsforholdene på tidligere Bredtveit i deres *Besøksrapport nr. 75 Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt og Ullersmo fengsel, avdeling Zulu øst* (2023). I rapporten skriver Sivilombudet blant annet om soningsmiljøet på s. 60 at «fengslet bør tilrettelegge soningsforholdene for personer med ulike funksjonsnedsettelse, og sikre tilgang til nødvendige hjelpemidler». Se blant annet Juridisk rådgivning for kvinner (2018), *Kvinner erfaringer med å sone i norske fengsler våren 2017*, s.14. og Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Innsatt og utsatt*, s. 7f.

⁶⁴ Likestillings- og diskrimineringsombudet (2016), saksnummer 16/1652.

⁶⁵ Kriminalomsorgen, *Årsrapport 2022*, s. 71. Utfordringen påpekes også i Kriminalomsorgens årsrapport for 2024, se rapporten s. 5.

⁶⁶ Statsbygg, *Handlingsplan for universell utforming 2022–2026*, s. 9.

Det vil si at det per nå ikke foreligger noen helhetlig, konkret plan for å gjøre norske fengsler universelt utformet.

I Likestillings- og diskrimineringsombudets rapport *Innsatt og utsatt – Rapport om utsatte grupper i norske fengsler* (2017) kommenterte ombudet at:

«Manglende fysisk tilgjengelighet fører til faktisk isolasjon av innsatte med nedsatt funksjonsevne. De utelukkes fra aktivitets- og rehabiliteringstilbud, men også meningsfull sosial kontakt i fellesarealer i fengslene på grunn av forhold som nedsatt syn, hørsel eller bevegelsesevne. Rapporter fra Sivilombudets forebyggingsenhet (forebyggingsenheten) viser eksempler på at fengselsbygninger er utformet slik at innsatte med nedsatt bevegelsesevne må løftes og bæres for å komme inn i fellesarealer og ha sosial kontakt med andre.»⁶⁷

Tilsynsrådet for Kriminalomsorgen gjennomførte tilsyn på Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo høsten 2025. De fikk opplyst at fengselet er dårlig tilrettelagt for innsatte med nedsatt funksjonsevne. Dette inkluderte blant annet mangel på personheis og at rampen til rullestolbrukere på utsiden av fengselets skolebygg ikke fungerte tilfredsstillende for personer med funksjonsnedsettelse.⁶⁸

Hva fant vi

Om fengselets inneområder: celler, toalett- og dusjområder og fellesområder

Vi fikk informasjon om at alle innsatte ved Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo har enkeltceller på 5,8 kvadratmeter, og at det ikke er noen forskjell på størrelsen og innredningen av cellene på de tre ulike avdelingene. Cellene består av en enkeltseng, en skrivepult med stol, en TV og et lite kjøleskap. Det er også toalett og enkel vask med speil over. Det er ingen mulighet for den innsatte å skjerme seg fra innsyn dersom fengselsbetjentene åpner tilsynsluken i døren. Dette gjelder også innsatte i toalettsituasjon.

Alle cellene vi så, hadde vindu med dagslys, som kan åpnes noen centimeter. Innsatte hadde ikke tilgang til dusj på cellen. Det var derimot tre fellesdusjer på hver avdeling, som kunne benyttes i innsattes utlåsningstid

på både hverdag og i helgene.⁶⁹ Det var svært liten gulvplass på cellene, noe som begrenset mulighetene for å fysisk aktivitet på cellen, som for eksempel treningsøvelser. Dersom de innsatte er mye innlåst, betyr det også lite muligheter for fysisk aktivitet.

Fellesområdene og kjøkkenet i hver avdeling var innredet med stoler, bord og hyller med bøker fra biblioteket. Innsatte hadde ikke mulighet til å bevege seg utenfor fellesområdene uten følge av en fengselsbetjent.

I avdeling B er det også fire såkalt forsterkede celler. Dette er i utgangspunktet en ordinær fengselscelle. Det vil si at cellen hadde samme størrelse og fasiliteter som de ordinære cellene, med seng, skrivepult, toalett og vask, de to sistnevnte i metall. I tillegg inneholdt cellen en TV, som var rammet inn i hard plast for å hindre hærverk og selvskading.⁷⁰

For å bevege seg rundt i fengselets ulike avdelinger måtte kvinnene følges via en kulvert, som er et nettverk av ganger under fengselet. Mens mannlige innsatte kan bevege seg relativt fritt i kulverten og ikke trenger følges fra et sted til et annet innad i fengselet, følges kvinnene alltid av en fengselsbetjent for å hindre at de blir utsatt for uønskede situasjoner av mannlige innsatte.

Under befaringen fikk vi også omvisning på den nylig oppussede delen av Ullersmo, blant annet den nye helseavdelingen. Denne avdelingen er innredet som en ordinær legevakt eller legekontor. De kvinnelige innsatte deler denne delen med de mannlige innsatte, men vi blir fortalt at det er satt av et eget område i venteværelset for kvinnene, slik at de skal kunne sitte skjermet.

Ved Ullersmo fengsel er det tre ulike poster som menn kan sone ved, alle med høy sikkerhet. Vi får opplyst fra fengselet at den ene posten har tilsvarende celler som det kvinnene har, mens de to andre postene har celler på 12 kvadratmeter med skjermet toalett og dusj på hver celle.

⁶⁷ Likestillings- og diskrimineringsombudet (2017), *Innsatt og utsatt – Rapport om soningsforholdene til utsatte grupper i fengsel*, s. 10.

⁶⁸ Tilsynsrådet for Kriminalomsorgen (2026), *Tilsynsrapport Bredtveit fengsel, Post 2 Ullersmo*, s. 4.

⁶⁹ På spørsmål fra LDO svarer fengselet at det er 3 dusjer fordelt på 17 innsatte på avdeling A, 3 dusjer fordelt på 8 innsatte på avdeling B og 3 dusjer fordelt på 18 innsatte på avdeling C.

⁷⁰ Se også Sivilombudets besøksrapport *Bruk av sikkerhetscelle i Telemark fengsel, Skien avdeling 23. april og 26. og 27. mai 2025* (2025), s. 16, som blant annet fremhever at beslutningen om overføring til forsterket celle bør fremkomme i et vedtak som den innsatte kan klage på.



En forsterket celle i fengselet

Må bruke mannsfengselets sikkerhetscelle/-seng

Ombudet ble også vist fengselets sikkerhetsseng og sikkerhetscelle. Sikkerhetscelle og -seng er plassert ved avdeling Zulu Øst, som er en avdeling for menn, og som er et stykke unna resten av kvinneavdelingen. Både menn og kvinner benytter de samme sikkerhetscellene og den samme sikkerhetssengen. Dersom en kvinnelig innsatt skal plasseres på sikkerhetscelle eller legges i sikkerhetsseng, kan det derfor være menn på de andre sikkerhetscellene som er her. Ved overføring til sikkerhetscellen, stenges kulverten midlertidig for mannlig innsatte, og kvinnen må følges eller bæres gjennom denne gangen. Det er vanskelig å fastslå nøyaktig avstand fra kvinneavdelingene til sikkerhetsavdelingen. Vi antar at sikkerhetsavdelingen er rundt 10 minutters gange fra avdelingene.

Sikkerhetscellen var rundt 5 kvadratmeter stor og består av et betongrom med et hull i gulvet for å gå på do. Det er ingen fasiliteter som gir den innsatte mulighet til å vaske hender etter toalettbesøk eller drikke vann. Cellen består av en liten luke for lysinnslipp, øverst i et hjørne. Ved denne luken var det også en klokke som gjør det mulig for den innsatte å følge med på tiden. Klokken viste ikke riktig tid under ombudets befaring, den var en time for sen. Det var også en liten luke nede ved gulvet i cellen som gjør det mulig for fengselsbetjentene å skyve inn mat. Den innsatte på sikkerhetscelle kan trykke på en knapp for å få kontakt med fengselsbetjentene.

Sikkerhetssengen er en belteseng som er plassert i et rom rett i nærheten av sikkerhetscellene. Rommet sengen står i, er en betongcelle med et lite vindu som slipper inn dagslys. Ellers er det ingen møbler eller andre sanseintrykk på cellen. Døren til cellen med sikkerhetsseng var åpen da vi var på tilsynsbesøk, noe blant annet Sivilombudet har kritisert fordi det kan være skremmende for den innsatte.⁷¹

Dårligere uteområder for kvinner enn menn

Kvinnenes uteområde besto på tidspunktet for vårt tilsynsbesøk av en relativt liten luftegård som i hovedsak er dekket av asfalt og gress, samt noen små grantrær plantet i to rekker på gresset. Ellers finnes det noen få bord med benker, et bordtennisbord, en basketkurv og et treningsstativ. Uteområdet har også et avgrenset område, kalt «villmarksplassen», der det er satt opp en bålpanne og en overbygget sitteplass.

Av sikkerhetshensyn kan denne delen av luftegården bare brukes til planlagte aktiviteter, med tilstrekkelig personale til stede, og innsatte må låses inn dit dersom de skal benytte den.

I forbindelse med utvidelsen av Ullersmo fengsel i 2025 har områdene utendørs blitt oppgradert med blant annet nye gymapparater, Tufte-park og basket- og tennisbaner. Disse uteområdene hadde ikke de kvinnelig innsatte tilgang til på tidspunktet for vårt tilsynsbesøk, selv om de er rett utenfor blokka som huser de kvinnelige innsatte og kvinnene kan se ut på denne luftegården fra cellene sine.

«Mennene disponerer mer eller mindre hele fengselet, mens kvinnene har bare denne blokka og litt uteområde ved gartneriet. Men mennene har trevare, mekaniske verksteder, arbeidsplasser de kan være på, og velge mellom.»

— ANSATT I HELSETJENESTEN

Vi har fått opplyst fra fengselet etter deres gjennomlesing av rapporten, at kvinner fikk tilgang på dette store uteområdet fra 17. februar 2026. Vi vet imidlertid ikke omfanget av tilgangen eller hvordan fengselet sikrer at kvinnene ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig oppførsel fra mannlige innsatte ved bruk av denne luftegården.

Manglende universell utforming og likeverdig tilgjengelighet

For å bevege seg rundt i fengselet er både innsatte og ansatte avhengig av å klare å gå i trapper. Det er for eksempel ikke mulig å bevege seg mellom de ulike avdelingene (A, B og C) uten å benytte trapper. De som ikke kan gå i trapper i avdeling A og C, har som utgangspunkt bare «luftebalkongene»⁷² som mulighet for frisk luft. Luftebalkongene kan best beskrives som et utvidet område av trappegangen. Det finnes en vareheis mellom etasjene, som ikke benyttes av innsatte. Fengselet opplyser at det er fordi det er en vareheis, og at det derfor ikke er tillatt at personer bruker den. Når innsatte skal gå i kulverten, til eksempelvis gymsal eller livssynsrom, må de også benytte trapper.

Cellene er små, og det vil etter ombudets vurdering være krevende for rullestolbrukere å komme seg opp og ned av sengen uten bistand, eller benytte toalettet.

⁷¹ Sivilombudet (2025), *Besøksrapport nr. 85. Bruk av sikkerhetscelle i Romerike fengsel, Ullersmo avdeling*, s. 10. <https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2025/06/Besøksrapport-2025-bruk-av-sikkerhetscelle-Ullersmo-fengsel.pdf>

⁷² Luftebalkongene er inngjerdede områder på i øverste del av tappen. Balkongene er inngjerdet, hvor tre av fire sider har et metallgjerde. Gulvet har gitter, og døren som fører ut til luftebalkongene må låses opp for at de innsatte skal få tilgang til dem.



Fengselets luftgård for kvinner (øverst) og menn (nederst)

Vasken er fastmontert høyt på veggen, og det vil være problematisk å benytte vasken til håndvask etter toalettbesøk for rullestolbrukere. Dusjrommene er lange, smale rom med en dusj helt innerst i rommet, uten håndholdte dusjhoder. Dusjenes fysiske utforming gjør trolig at det ikke er mulig å få noen assistanse i forbindelse med dusjing, langt mindre å få en rullestol inn i dusjrommet.

Trappen ned til kulverten som leder til sikkerhetsceller og sikkerhetssenger er smal. Under vårt besøk fikk vi informasjon om at dersom personer med fysiske funksjonsnedsettelse skal bringes til sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, kan dette innebære at de må bæres dit.

Deler av uteområdet består av en gapahuk med bålpanne og sittemøblement. Dette området er inngjerdet med betongelementer med en forhøyning, som gjør det umulig for rullestolbrukere å komme seg inn til området uten bistand. Området er også belagt med singel, som vil gjøre det vanskelig for rullestolbrukere å benytte området.

Deler av aktivitetstilbudet, som gartneriet, er i utgangspunktet tilgjengelig for alle, siden det ligger i første etasje, selv om det også i dette bygget er terskler som gjør det vanskelig å bevege seg rundt om du ikke kan gå. Skolebygget og deler av aktivitetstilbudet som «striking som terapi» blir utført i et bygg som ligger over gartneriet og som ikke er mulig å nå uten bistand, siden en relativt bratt trapp leder opp til lokalene og det ikke kan benyttes heis.

Fengselet oppgir at de har en fritidsavdeling (avdeling D) med en fritidsleder. Denne stillingen har vært ledig siden september 2025. Vi fikk ingen indikasjoner på at det var aktiviteter ved fritidsavdelingen under vårt besøk. Fengselet opplyser at fritidslederen kommer tilbake i juli 2026.

Manglende tilrettelegging ved fysiske funksjonsnedsettelse

Både ledelse og ansatte peker på at det er en stor utfordring for fengselet dersom innsatte har fysiske funksjonsnedsettelse. Vi ble fortalt at helsepersonell og betjenter ofte kan ha ulik vurdering av innsattes faktiske funksjonsnivå og behov for assistanse.

«Vi hadde jo en [innsatt] her som krabba opp trappa fordi heisen bare skulle brukes når det var akutt-tilfeller. [...] Det er nedverdige at du skal krabbe opp trappa for å komme seg opp en etasje»

— ANSATT

En innsatt forteller om manglende vilje fra betjentenes side til å hjelpe en innsatt som brukte rullestol, og

at det var de andre innsatte som trillet henne rundt i avdelingen og assisterte henne i det daglige:

«Vi hadde så mange samtaler rundt dette med diskriminering fordi hun hadde funksjonsnedsettelse.»

— INNSATT

Ombudet er kjent med at innsatte som ikke kan gå, blir båret rundt, enten av andre innsatte eller fengselsbetjenter. Vi er også kjent med at innsatte har måttet krabbe opp trapper fordi det ikke fantes andre tilgjengelige tilretteleggingstiltak.

Ombudets vurdering

Sett i lys av at fengselsoppholdet innebærer en frihetsberøvelse, og at den innsatte som en klar hovedregel ikke kan velge hvor hun vil sone, er det spesielt viktig at fengselet er utformet på en måte som sikrer likeverdige soningsforhold, uavhengig av kjønn og funksjonsnedsettelse. Hvordan fengselets inne- og uteområder er utformet, kan få stor betydning for den innsattes soningshverdag.

Dårligere inne- og uteområder for kvinner enn menn

Våre funn tilsier at inne- og uteområder til kvinner skiller seg fra tilbudet til menn på flere områder. Kvinnene har mindre celler enn flertallet av menn som soner innenfor de samme fengselsmurene, men i Ullersmo fengsel. Ingen kvinnelige innsatte har celler der toalettet er avskjermet, og ingen kvinner har egen dusj på cellen, men må dele tre dusjer per avdeling. Dette i motsetning til mange av de mannlige innsatte ved Ullersmo fengsel, der innsatte på post 4 og 5 har omtrent dobbelt så store celler som kvinnene og med egen avskjermet dusj og toalett.

Kvinnenes luftegård er også liten, og det er få ting å sysselsette seg med der. Dette står i motsetning til mennenes luftegård, som er svært mye større enn kvinnenes og der det er tilrettelagt for flere ulike aktiviteter.⁷³

Som følge av at Bredtveit fengsel er plassert i et mannsfengsel, må også kvinner følges til ulike aktiviteter som helseavdeling, butikk med mer. Fengselets utforming og plassering gjør altså at kvinnene er mindre frie enn det mennene er. I tillegg må kvinnene dele flere av områdene i fengslene med menn, blant annet

⁷³ Ombudet viser til at fengselet opplyser i brev datert 27. april 2026 til Likestillings- og diskrimineringsombudet, etter gjennomlesning av utkastet til rapport, at kvinnene fikk tilgang på den store luftegården fra midten av februar 2026, rundt tre måneder etter vårt tilsynsbesøk.

helseavdelingen og avdelingen/gangen med sikkerhetsceller og sikkerhetsseng.

Selv om noen menn i Ullersmo fengsel har tilsvarende celler som kvinnelige innsatte, er det også flere celler for menn som har svært mye bedre fasiliteter enn det som er tilgjengelig for kvinner. Kvinner hadde heller ikke har tilgang på den store luftegården i Ullersmo fengsel da vi var på tilsynsbesøk. Dette kan reise spørsmål om diskriminering i strid med blant annet CEDAW artikkel 2 jf. artikkel 1, samt likestillings- og diskrimineringsloven § 7 jf. § 9. Vi minner om at ombudet kom til brudd på likestillings- og diskrimineringsloven da kvinner i Trondheim fengsel ikke fikk benytte den store luftegården i dette fengselet på like vilkår som menn.

I likhet med det som var tilfellet i klagesaken for CEDAW-komiteen⁷⁴ vist til over, der komiteen kom til brudd, er ikke kvinnes toaletter avskjermet i Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo. Dette på samme tid som det både jobber mannlige og kvinnelige betjenter i avdeling, som vil kunne se kvinnen mens hun benytter toalettet gjennom et kikkehull i celledøren. Som nevnt har CEDAW-komiteen understreket behovet for en kjønns sensitiv tilnærming til kvinnelige innsatte, og Bangkok-regel 5 sier at fengsler skal sikre kvinners kjønns spesifikke hygieniske behov. Vår vurdering er at de beskrevne sanitærforholdene i Bredtveit fengsel, der den innsatte kan risikere å bli sett av mannlige betjenter mens hun benytter toalettet, kan øke risikoen for at kvinners kjønns spesifikke hygieniske behov ikke sikres i fengselet, og at risikoen for diskriminering i strid med CEDAW artikkel 2 jf. 1 øker.

Videre mener ombudet at det er problematisk at kvinner og menn deler de samme sikkerhetscellene og samme sikkerhetsseng, fordi det betyr at hvis det er en kvinne på en sikkerhetscelle, kan det være menn på de andre sikkerhetscellene. Vi viser til at da Sivilombudet var på tilsynsbesøk i avdeling Zulu Øst i 2023 beskrev de det som «svært uheldig» at kvinner hadde blitt plassert midlertidig ved denne avdelingen, der det i samme periode var plassert mannlige innsatte. Ettersom det var lytt mellom cellene på avdelingen, ble kvinnene utsatt for seksualisert språk og tilnærminger fra de mannlige innsatte.⁷⁵

74 CEDAW (2009) Inga Abramova mot Hviterussland/ Belarus. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/49/D/23/2009>, <https://juris.ohchr.org/SearchResult>

75 Sivilombudet (2023), *Besøksrapport Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt og Ullersmo fengsel avdeling Zulu øst*. <https://www.sivilombudet.no/aktuelt/omfattende-sviikt-ved-bredtveit-fengsel/>

Selv om sikkerhetscellene og -sengen er plassert på utsiden av avdeling Zulu, mener vi at det er problematisk at det kan være menn på sikkerhetsceller i den samme gangen som kvinnene plasseres i. Mandela-regel 11 sier at kvinner og menn «så langt det er mulig holdes i separate institusjoner, og i en institusjon som mottar både menn og kvinner, skal hele området som er avsatt til kvinner være fullstendig adskilt».⁷⁶ FN's kvinneskillekomité har også uttalt at myndighetene skal sikre kvinner mot overgrep og trakassering.⁷⁷ Kvinnene som overføres hit, er i tillegg i en særlig sårbar situasjon. Vi mener derfor at denne praksisen kan reise spørsmål om diskriminering i strid med blant annet CEDAW artikkel 2 jf. 1. Sikkerhetscellenes utforming var også etter vår vurdering kritikkverdige.⁷⁸

Videre er vi kritiske til at helseavdelingen i fengselet deles med menn. Selv om det er opprettet et adskilt venterom for kvinner i den nye helsebygget på Ullersmo, vil kvinnene kunne støte på menn på vei både til og fra avdelingen.

Manglende tilgjengelighet og mangelfull tilrettelegging

Vår vurdering at det er store mangler hva angår fysisk tilgjengelighet i Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo. Dagens bygningsmasse er gammel og lite tilpasset personer med ulike fysiske funksjonsnedsettelse.

At fengselet er lite tilgjengelig for personer med bevegelseshemminger, er også problematisk sett i lys av at dagens fengselspopulasjon har større utfordringer, både med fysisk og psykisk helse. Innsatte kan dermed trenge bedre tilgjengelighet og eventuelt mer tilrettelegging enn før. Det er et stort problem at ingen av cellene er tilpasset rullestolbrukere, og at toalett og dusjer etter vår vurdering ikke er mulig å tilpasse personer med fysiske funksjonsnedsettelse. At fengselet ikke er universelt utformet eller tilgjengelig på en likeverdig måte, kan føre til at innsatte med funksjonsnedsettelse risikerer økt isolering, manglende

76 Mandela-regel 11. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-E-book.pdf

77 Se blant annet CEDAW Generell anbefaling nr. 19.

78 Se også Sivilombudets rapporter om sikkerhetsceller samt anbefalinger fra 2025: Sivilombudet (2025), *Temarapport. Sikkerhetscelle i fengsel*, <https://www.sivilombudet.no/besoksrapporter/temarapport-2025-sikkerhetscelle-i-fengsel/#6-6-anbefaling> og Sivilombudet (2025), *Besøksrapport nr. 85. Bruk av sikkerhetscelle Ullersmo fengsel*, <https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2025/06/Besoksrapport-2025-bruk-av-sikkerhetscelle-Ullersmo-fengsel.pdf>

aktivitetstilbud og mindre kontakt med andre. Vi mener dette kan reise spørsmål om brudd på CRPD artikkel 9 tolket i lys av CRPD artikkel 5.

Vi har også indikasjoner på at det har vært mangel på tilrettelegging for innsatte som har en fysisk funksjonsnedsettelse, som for eksempel at de ikke får bruke heis selv om de sitter i rullestol. Hva angår løsninger som at innsatte må bæres rundt, mener ombudet at dette ikke en holdbar situasjon for innsatte med nedsatt funksjonsevne, selv om vi har forståelse for at dette har vært eneste tilgjengelige løsning.

Mangel på rimelig tilrettelegging, jf. CRPD artikkel 5 nr. 3 og 14.2 regnes som diskriminering, jf. definisjonen i artikkel 2. Vår vurdering er at det er risiko for brudd på disse bestemmelsene i Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo.

Anbefalinger

- Nåværende fengsler bør oppgraderes for å sikre likeverdig tilgjengelighet uavhengig av funksjonsevne.
- Nye fengselsbygg bør bygges basert på prinsipper om universell utforming.
- Det bør vurderes å etablere en minstestandard for cellers utforming, der det også tas hensyn til kjønnsesifikke behov.
- Krav til utforming av sikkerhetsceller bør reguleres i lov eller forskrift.
- Kvinner ved Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo må sikres tilgang til inne- og uteområder som er likeverdige med mennenes inne- og uteområder.
- Ved behov må innsatte med funksjonsnedsettelser sikres rimelig tilrettelegging.

Arbeids- og aktivitetstilbudet

Aktivitetstilbudet i fengsel er ment å aktivisere de innsatte, gi trening i ulike arbeidssituasjoner og å arbeide i fellesskap, samt motvirke skadeeffektene av isolasjon. Arbeidsdriften skal også ruste de innsatte for arbeidslivet etter endt soning gjennom ulike tilbud som skal gi kompetanse og opplæring som samsvarer med etterspørselen i arbeidsmarkedet. I dette kapitlet går vi gjennom arbeids- og aktivitetstilbudet for kvinnelige innsatte og vurderer dette opp mot tilbudet rettet mot de mannlige innsatte i Ullersmo fengsel, som befinner seg bak de samme murene.

Regelverk

Både CEDAW-, CERD- og CRPD-konvensjonen kan tolkes dithen at alle innsatte skal ha tilgang på arbeids- og aktivitetstilbud på lik linje, uavhengig av kjønn, etnisitet og funksjonsnedsettelse.⁷⁹

Bangkok-regel 42 sier også at: «Women prisoners shall have access to a balanced and comprehensive programme of activities which take account of gender-appropriate needs».

Av straffegjennomføringsloven § 18 med tilhørende forskrift (§ 3-12) følger det at kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte får et aktivitetstilbud.

Hva vet vi fra før

Aktivitetstilbudet i kvinnefengsler er ofte mangelfullt

Tidligere undersøkelser har pekt på at arbeids- og aktivitetstilbudet for kvinner i fengsel ofte er kjønnsstradisjonelle og preges av ulike former for håndarbeid, matlaging og rengjøring. I tillegg har kvinner som regel et mindre tilbud å velge i sammenliknet med menn. En årsak til dette sies å være at kvinnefengslene har relativt få innsatte. Videre har flere pekt på at aktivitetstilbudet i kvinnefengslene i liten grad sikret kvinner reell arbeidstrening og yrkesrelevant kompetanse utenfor fengselet. Kvinner risikerer dermed å være dårligere rustet for å komme seg inn i arbeidslivet etter endt soning.⁸⁰

⁷⁹ CEDAW artikkel 2 jf. artikkel 1, CRPD artikkel 27 og 30 jf. artikkel 1 og CERD artikkel 5 jf. artikkel 1.

⁸⁰ Sivilombudsmannen (2016), *Kvinner i fengsel. En temarapport om kvinners soningsforhold i Norge*, <https://www.sivilombudet.no/besoksrapporter/temarapport-2016-kvinner-fengsel/>; JURK (2018), *Kvinner erfaringer med å sone i norske fengsler våren 2017*. <https://foreninger.uio.no/jurk/publikasjoner/H%20Temarapporter/E%20Norsk%20fengselsrapport%202018.pdf>



Fengselets gartneri



Fra fengselets håndværkstilbud

At aktivitetstilbudet for kvinner i fengsel ofte er dårlig utbygd, er særlig bekymringsverdig fordi kvinnelige innsatte som gruppe har dårlige levekår i utgangspunktet. Kun et mindretall på 11 prosent har fullført høyere utdanning. De fleste har grunnskole eller videregående som høyeste nivå. Yrkesdeltakelsen er lav og ser ut til å synke ytterligere etter endt soning. Kun 29 prosent av kvinnene som ble løslatt i 2020, hadde registrert yrkesinntekt året etter, mot 43 prosent av mannlig innsatte. Hele 88 prosent av de kvinnelige innsatte hadde en inntekt under medianinntekten. Det har også vært en stor økning i kvinnelig innsatte som mottar uføretrygd. Andelen har økt fra 11 prosent i 2010 til 32 prosent i 2022. Andelen som mottok sosialhjelp før og etter innsettelse ligger også høyere for kvinner enn for menn.⁸¹

Hva fant vi

Kvinnelige innsatte har et dårligere aktivitetstilbud enn mannlige innsatte

På besøkstidspunktet var 75 prosent av de innsatte sysselsatt i arbeid eller utdanning. De resterende 25 prosentene blir låst inn i tiden de sysselsatte er i aktivitet.⁸² De som ikke er sysselsatt, skal bli fulgt opp av ressursteamet. Samtidig har vi indikasjoner på at det er flere av de innsatte som ønsker oppfølging fra ressursteamet enn de som får det.

De innsatte på Bredtveit har mulighet for videregående opplæring fra Jessheim videregående skole. Skolen har 10–12 plasser. I 2024–2025 besto skoletilbudet av data, engelsk, italiensk, norskkurs 1 og 2, musikk, matkurs, truckkurs og selvstudier.

Utover dette består aktivitetstilbudet av matkurs, renhold på avdelingen (gangjente), håndarbeid eller å jobbe i gartneriet. Gartneriet har 10 sysselsettingsplasser, mens det er 8 plasser på håndarbeidstilbudet. Her kan de innsatte drive med filt, hekling og

juledekorasjoner. Inntil seks innsatte kan jobbe som gangjente, og det er én plass som bibliotekassistent.⁸³

I tillegg til skole og tilbudet i arbeidsdriften har de innsatte tilgang på gymsal og et lite rom med treningsapparater to timer i uken. En gang i uken er det innsatte tilgang på livssynsrommet, som er et livssynsnøytralt rom. Det er også tilbud om yoga og bibliotek. I helgene er det ikke noe aktivitetstilbud, utover én time i gymsalen. På søndager skjer luftingen først kl. 15.30. Ansatte peker også på at det er en del fravær i arbeidsdriften, som fører til at sysselsettingstilbudet avlyses. Fengselet opplyser om at når dette skjer, skal avdelingsbetjentene gjennomføre aktiviteter for de innsatte, for eksempel ekstra tid i fellesskap og/eller lufting. Vårt inntrykk er at dette også kan føre til innlåsing på celle.

Matbutikken i fengselet drives av Nærbutikken AS og er en ordinær matbutikk hvor innsatte kan bestille og handle inn dagligvarer. Kvinnelige innsatte på avdeling A og C kan handle i butikken med følge av betjenter hver fredag. Vi blir fortalt at kvinnene får handle etter mennene, og at dette kan medføre at utvalget i butikken er dårligere, og at det sjelden er igjen tilbudsvare.

Oppsummert opplever innsatte og betjenter aktivitetstilbudet som begrenset og at kvinnelig innsattes behov og ønsker i praksis kommer i andre rekke.

«Der damene kommer dårligere ut, er det med arbeid. Det burde være bedre, og mer tilpasset og interessant.»
— BETJENT

Til sammenlikning har de mannlige innsatte i samme fengsel faste utdanningsprogrammer innenfor studieforbereidende, restaurant- og matfag (kokk/institusjonskokk), bygg- og anleggsteknikk (tømrer) og teknikk og industriell produksjon (kjøretøy). I disse utdanningene kan man ta hele utdanningsløpet, inkludert fag-/svennebrev, og fengselet er godkjent opplæringsbedrift for åtte fag. Av arbeidstilbud tilbys de mannlige innsatte teoretisk og praktisk opplæring innenfor renhold, tømrerfag, mekanisk og sveisefag, bilpleie og institusjonskokk. Videre finnes det trevareverksted, mekanisk verksted, småindustriverksted og musikkgrupperom med instrumenter og lydutstyr. Mannlige innsatte kan også sysselsettes i teknisk avdeling og utføre vedlikeholdsarbeid, gartnervirksomhet og annet driftsmessig arbeid. I tillegg har mannlig innsatte en

⁸¹ Tverborgvik, T. mfl. (2024), *Levekår, rus og psykisk helse blant personer som har vært fengslet eller gjennomført straff i samfunnet*, Seraf rapport 5/2024, s. 76

⁸² Vi får opplyst fra fengselet den 27.4.2026 at sysselsettingsprosenten for 2025 var 77 %. Videre opplyser de at de fra nyttår 2026 har fått i oppdrag å utarbeide en handlingsplan for å øke sysselsettingsgraden. De opplyser at de i april 2026 har gjort manuelle stikkprøver som viser en sysselsettingsprosent er på ca. 86 prosent, dette inkluderer all aktivitet, som bidrag fra ressursteam, bibliotek og sosialkonsulent.

⁸³ For nærmere beskrivelse av aktivitetstilbudet, se Tilsynsrådet for kriminalomsorgen (2026), *Tilsynsrapport Bredtveit fengsel, Post 2 Ullersmo, 1. september 2025*.

egen fritidsavdeling hvor to fritidsledere har ansvar for fritidsaktiviteter tilpasset de innsattes behov.⁸⁴

«Mennene disponerer mer eller mindre hele fengselet, mens kvinnene har bare denne blokka og litt uteområde ved gartneriet. Men mennene har trevare, mekaniske verksteder, arbeidsplasser de kan være på, og velge mellom.»

— ANSATT I HELSETJENESTEN

Fengselsledelsen på Bredtveit begrunner kvinnenes manglende tilgang med at de ikke har kapasitet til å hindre møtepunkter mellom kvinnelige og mannlige ansatte. Det vil være for ressurskrevende å administrere tilgangen til verkstedhallene slik at kvinnene kan være der uten å komme i kontakt med menn.

Aktivitetstilbudet har blitt dårligere etter flyttingen

Det er også verdt å fremheve at både innsatte og ansatte som har erfaring med «gamle» Bredtveit, uoppfordret trakk frem at arbeids- og aktivitetstilbudet har blitt betydelig dårligere etter flyttingen til Ullersmo.

På gamle Bredtveit var det tilbud om blant annet baristakurs, anleggsgartner, liftførerkurs, truckførerkurs, spinninginstruktør og hundeførerkurs. Av videregående opplæring var det på gamle Bredtveit muligheter for videregående utdanning innenfor design og håndverk, restaurant- og matfag, helse- og oppvekstfag, entreprenørskap, service- og samferdselsfag og musikkundervisning, samt full opplæring og praksismuligheter i frisørfaget.

Ombudets vurdering

Ombudets vurdering er at det er liten tvil om at de kvinnelige innsatte har et betydelig dårligere sysselsettings- og aktivitetstilbud enn de mannlige innsatte på Ullersmo. I tillegg tyder mye på at aktivitetstilbudet har blitt dårligere etter flyttingen av Bredtveit til Ullersmo. Det er ikke fordi tilbudene ikke finnes på Ullersmo, men fordi kvinnene ikke får tilgang til dem. Kravet om at kvinner og menn skal holdes adskilt under soning, slår negativt ut for kvinnene, men ikke for mennene.

Vi vurderer det slik at noe av årsaken til at kvinnene kommer dårligere ut enn mennene når det gjelder aktivitetstilbud, handler om midlertidigheten knyttet til fengselets plassering. At flyttingen skjedde

såpass raskt ga også mindre tid til planlegging og tilrettelegging av fengselet for kvinner. Samtidig vil et nytt fengsel etter planen tidligst stå ferdig om fem år, i 2031. På den tiden mener vi at fengselet har god tid til å etablere et mer variert, kvalifiserende og mindre kjønnsstereotypet aktivitetstilbud for kvinnene på Bredtveit.

Tilsynsrådet for kriminalomsorgen peker på at Bredtveit fengsel har søkt om å få restaurere den gamle verkstedhallen på Ullersmo for å bedre aktivitetstilbudet for kvinnene. Søknaden ble avslått på grunn av for høye kostnader. Ombudet støtter tilsynsrådets vurdering om at fengselet bør ta en ny vurdering av mulighetene for å benytte den gamle verkstedhallen på Ullersmo.⁸⁵

Etter ombudets vurdering har ikke kvinner likeverdige soningsforhold som menn, både fordi de har færre aktiviteter å velge mellom, men også fordi aktivitetene som finnes, er lite kvalifiserende. Dette medfører risiko for diskriminering på grunn av kjønn i strid med CEDAW artikkel 2 jf. artikkel 1 og likestillings- og diskrimineringsloven § 7 jf. § 9.

Anbefalinger

- Kvinner må sikres et arbeids- og aktivitetstilbud som er kvalifiserende og likeverdig med tilbudet som menn mottar i fengsel.

⁸⁴ Kriminalomsorgens omtale av aktivitetstilbudet ved mannsfengselet på Ullersmo. <https://www.kriminalomsorgen.no/romerike-fengsel-ullersmo-avdeling.5023061-237612.html>

⁸⁵ Tilsynsrådet for kriminalomsorgen (2026), *Tilsynsrapport Bredtveit fengsel, Post 2 Ullersmo, 1. september 2025*.

Helsetilbudet

Innsatte i norske fengsler har rett på et helsetilbud som er likeverdig med helse- og omsorgstilbudet til den øvrige befolkningen, i tråd med det såkalte normalitetsprinsippet. Prinsippet handler om at forholdene i fengsel skal likne forholdene ute i samfunnet så godt det lar seg gjøre. Innsatte skal ikke påføres dårligere helse som en del av straffen. I tråd med importmodellen er det de relevante myndighetene, i praksis kommunen hvor fengselet ligger, samt helseforetaket med ansvar for regionen som har det faglige og administrative ansvaret for helsetjenestene i fengselet. Hensikten med denne organiseringen er å sikre at innsatte får tilgang på likeverdige helsetjenester som alle innbyggere. I dette kapittelet vurderer vi det faktiske helsetilbudet for de innsatte på Bredtveit opp mot de relevante menneskerettslige forpliktelsene.

Regelverk

Både fra EMK-, CEDAW-, CRPD- og CERD-konvensjonene kan det utledes at innsatte har rett på likeverdige helsetjenester i fengsel, uavhengig av kjønn, funksjonsnedsettelse eller etnisitet. CEDAW-konvensjonen fastslår at kvinnelige innsatte ikke skal utsettes for diskriminering i helsevesenet, jf. konvensjonens artikkel 12. Videre har CEDAW-komiteen påpekt at dersom fengsler ikke imøtekommer kvinners særskilte behov, utgjør dette diskriminering slik det er definert i konvensjonens artikkel 1. Fengsler bør derfor ha en kjønnssensitiv tilnærming til kvinnelige innsatte, for eksempel når det gjelder helsetilbudet. Det betyr også, ifølge komiteen, at spesielle tiltak utformet for å ivareta kvinnelige innsattes særskilte behov ikke skal anses som diskriminerende. I sine siste konkluderende observasjoner om Norge, uttalte CEDAW-komiteen at de psykiske helsetjenestene som finnes i norske fengsler, ikke er tilpasset kvinnespesifikke behov, og de anbefalte derfor Norge å sikre at kvinner i fengsel har full tilgang til kjønnssensitive helsetjenester, inkludert psykiske helsetjenester.⁸⁶

Når det gjelder CRPD slår konvensjonens artikkel 25 fast at myndighetene er forpliktet til å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne får tilgang til kjønnssensitive helsetjenester, herunder helselatert rehabilitering. Særlig skal partene sørge for at mennesker med nedsatt funksjonsevne får de helse-tjenestene de trenger spesielt på grunn av sin nedsatte

funksjonsevne, jf. konvensjonens artikkel 25 (1) og artikkel 25 (1) b). Etter artikkel 6 understrekes det også at kvinner med nedsatt funksjonsevne opplever sammensatt diskriminering, og at myndighetene særlig må iverksette tiltak for å sikre at de kan nyte godt av alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter på lik linje som andre.

CERD-konvensjonen forplikter på sin side myndighetene å tilby likeverdige tjenester for alle, også helsetjenester, uavhengig av pasientens etnisitet eller språk, jf. artikkel 5 bokstav e jf. artikkel 2.

Innsattes rett til helsetjenester er også beskrevet i Mandela-reglene. Der står det blant annet at innsatte skal ha et tilsvarende medisinsk tilbud som resten av befolkningen, det er krav om konfidensialitet, medisinsk undersøkelse ved ankomst, og tilgjengelig helsehjelp under soningen. Det understrekes at helsetilbudet skal omfatte både psykiske og somatiske lidelser.

Bangkok-reglene anbefaler i tillegg et kjønnsspesifikt helsetilbud for kvinner. Etter Bangkok-regel 6 fremgår det at kvinnelige innsatte har rett på en omfattende helseundersøkelse for å fastslå primære helsetjenestebehov, som også skal kartlegge behov for psykisk helsehjelp, inkludert om kvinnen er utsatt for seksuelle overgrep og andre former for vold som hun kan ha blitt utsatt for før innsettelsen. I tilfelle det avdekkes at hun er utsatt for mishandling, overgrep eller seksuelle overgrep før innsettelse, skal hun sikres umiddelbar juridisk og psykologisk hjelp, jf. regel 7 og 25. I Bangkok-regel 12 nevnes det at kvinnefengsler må ha psykiske tjenester som dekker kvinners spesifikke behov. I tillegg krever Bangkok-regel 13 at betjenter som jobber med kvinner i fengsler skal ha kjønnsspesifikk opplæring, og at de skal være særlig oppmerksomme på kvinners behov og situasjon. Vi minner om at CEDAW-komiteen har anbefalt statene å anvende internasjonale standarder og standarder for behandling av kvinner i fengsel.⁸⁷

Også etter likestillings- og diskrimineringsloven er det klart at innsatte har rett på likeverdige helsetilbud i fengsel uavhengig av diskrimineringsgrunnlag, jf. §§ 6 og 24.

86 CEDAW (2023), *Konkluderende observasjoner om Norge*.
<https://docs.un.org/en/CEDAW/C/NOR/CO/10>

87 CEDAW generell anbefaling nr. 33. <https://cesr.uwazi.io/en/entity/znz4pel1gtop7fnwcooy66r/text-search?searchTerm=standard&file=1521226617656d5a4gh1npnhfsbqvvo27st6gvi.pdf&page=19>

Hva vet vi fra før

Nær 8 av 10 kvinner i fengsel er diagnostisert med en psykisk lidelse

Levekårsstudier viser at innsatte i fengsel har markant dårligere helse enn befolkningen ellers, med høy forekomst av både psykiske lidelser og ruslidelser. Kvinnelige innsatte har i tillegg vesentlig dårligere psykisk helse og levekår enn mannlige innsatte. Hele 78 prosent av kvinnelige innsatte har blitt diagnostisert med en psykisk lidelse.⁸⁸ 59 prosent har blitt diagnostisert med en ruslidelse. Videre har 47 prosent av kvinnelige innsatte både en psykisk lidelse og en alvorlig ruslidelse, en såkalt ROP-lidelse.

Aller dårligst stilt er kvinner som ble fengslet i ung voksenalder, og som har blitt fengslet gjentatte ganger. Blant kvinner som ble fengslet i ung alder (18–24 år) er forekomsten av psykiske lidelser svært høy: Hele 84 prosent var registrert med minst en diagnostisert psykisk lidelse, 66 prosent med en ruslidelse, 44 prosent med en alvorlig psykisk lidelse og 57 prosent hadde en ROP-lidelse.⁸⁹

I perioden 2010 til 2022 er tallet på innsettelse av kvinner i fengsler halvert.⁹⁰ Om lag tre av fire kvinner soner nå ved ulike former for straff utenfor fengsel. Samtidig har det vært en økning i andelen kvinner som kom til fengsel med en aktiv psykisk lidelse,⁹¹ fra 40 prosent i 2010 til 55 prosent i 2022. Også andelen kvinnelige innsatte med ruslidelser er økende: fra 32 prosent i 2010 til 44 prosent i 2022. Det har i tillegg vært en økning i andelen kvinnelige innsatte med de mest alvorlige psykiske lidelsene, fra 10 til 16 prosent.

Den vanligste formen for psykiske lidelser blant kvinnelige innsatte er angstlidelser, som for eksempel posttraumatisk stressyndrom (PTSD) og panikk- og tvangslidelser. Nær halvparten (47 %) hadde en eller flere angstlidelser. 32 prosent av kvinnelige innsatte var diagnostisert med stemningslidelser, som bipolar lidelse, mens 18 prosent hadde en ADHD-diagnose. Ni prosent var diagnostisert med rusutløst psykose og tre prosent med schizofreni.⁹²

88 Tverborgvik, T. mfl. (2024), *Levekår, rus og psykisk helse blant personer som har vært fengslet eller gjennomført straff i samfunnet*, SERAF rapport 5/2024, s. 4.

89 Ibid., s. 5.

90 I 2010 var det 876 innsettelse, mot 479 i 2010.

91 I Tverborgvik mfl. (2024) er aktive psykiske lidelser definert som psykisk lidelse som er registrert i året før innsettelse.

92 Tverborgvik, T. mfl. (2024). *Levekår, rus og psykisk helse blant personer som har vært fengslet eller gjennomført straff i samfunnet*, SERAF rapport 5/2024, s. 47.

Disse tallene viser en betydelig økning i psykiske lidelser hos kvinnelige innsatte de seneste årene, og at det i mange tilfeller er ruslidelser og psykiske lidelser samtidig. Hovedårsaken til at andelen innsatte med psykiske lidelser øker, er at flere straffedømte nå får sone dommen sin utenfor fengsel. Blant dem med rus- og psykiske lidelser er det imidlertid flere som ikke oppfyller kriteriene for samfunnsstraff og derfor må sone i fengsel.⁹³

Flertallet av kvinnelige innsatte har blitt utsatt for overgrep

Andelen kvinnelige innsatte i norske fengsler som har blitt utsatt for traumer og seksuelle overgrep er svært høy.⁹⁴ Fire av ti straffedømte kvinner har vært utsatt for seksuelle overgrep som barn, og seks av ti innsatte kvinner oppgir at de har vært utsatt for voldtekt som voksen.⁹⁵ I rapporten *Lengst inne i fengselet – kvinnelige innsatte med behov for helsehjelp*, som er bestilt av Likestillings- og diskrimineringsombudet, forteller en psykologspesialist at hun ikke kom på en eneste av sine kvinnelige pasienter i fengselet som ikke hadde overgrepserfaring.⁹⁶

Bruk av samtalelapper skaper barrierer for helsehjelp

Flere fengsler benytter såkalte samtalelapper for å bestille time hos helseavdelingen. En samtalelapp er et papir der den innsatte må krysse av for hvilken instans hun ønsker kontakt med, og beskrive kort hva man ønsker hjelp med. Sivilombudet har siden 2014 kritisert ordningen med samtalelapper i sine

- 93 Bukten, A., S. Virtanen, M. Hesse, Z. Chang, T.L. Kvamme, B. Thylstrup, T. Tverborgvik, I. Skjærvø, og M.R. Stavseth (2024), «The prevalence and comorbidity of mental health and substance use disorders in Scandinavian prisons 2010–2019: a multi-national register study.» *BMC psychiatry*, 24, nr. 1 (2024), s. 95. <https://link.springer.com/article/10.1186/s12888-024-05540-6>
- 94 Lundeberg, I.R. og P.S. Smith (2023), «Kjønn, soningsforhold og helseutfordringer i fengsel: Normalitetsprinsippet og kvinner på høy sikkerhet i norske fengsler». *Kritisk juss*, 49(1–2), s. 27–50. <https://doi.org/10.18261/kj.49.1.5>
- 95 Amundsen, M.-L. (2011), «Kjønnsforskjeller i psykisk helse i norske fengsler». *Nordisk tidsskrift for helseforskning*, nr. 2-2011. <https://doi.org/10.7557/14.2223>
- 96 Hellebust, M., P.S. Scharff, I. Lundeberg mfl. (2021), *Lengst inne i fengselet – kvinnelige innsatte med behov for helsehjelp*, Likestillings- og diskrimineringsombudet, s. 77. <https://ldo.no/content/uploads/2024/06/Lengst-inne-i-fengselet-%E2%80%93-kvinnelige-innsatte-med-behov-for-helsehjelp-2021.pdf>

besøksrapporter fra norske fengsler,⁹⁷ fordi ordningen ikke sikrer innsattes rett til vern av spredning av sensitive personopplysninger. Ordningen er også kritisert av Likestillings- og diskrimineringsombudet og andre aktører på feltet.⁹⁸

Hva fant vi

Helsetilbudet i Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo

Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo sokner til helseavdelingen i Romerike fengsel, som er en del av Ullensaker kommunes helsetjeneste. Helsetjenesten er lokalisert inne på fengselsområdet, og kvinnene på Bredtveit deler helsetjenester med de mannlige innsatte. Helseavdelingen har per i dag 17 ansatte, fordelt på:

- 8,5 årsverk sykepleiere (9 ansatte)
- 1 årsverk vernepleier
- 2 årsverk fysioterapeut
- 1 årsverk helsesekretær
- 1,2 årsverk lege fordelt på 2 ansatte
- 1 årsverk fag- og kvalitetskonsulent
- 1 årsverk avdelingsleder

Helseavdelingen har ansvar for 343 plasser på Ullersmo og Bredtveit fengsel, samt avdeling Krogsrud med 62 plasser. Totalt har dermed helseavdelingens 17 ansatte ansvar for potensielt 405 innsatte. Helseavdelingen er tilgjengelig på ukedager frem til klokken 20. Men kl. 15,30–20.00 er det kun én sykepleier på vakt. I helger og om natten er det ikke helsepersonell til stede, kun en bakvakt som kan kontaktes ved behov. Dersom innsatte trenger øyeblikkelig helsehjelp når helsetjenesten ikke er til stede, finnes det en legevakt-tjeneste som kan kontaktes. Det er imidlertid ikke sikkert at de har kapasitet til å komme til fengselet. Når en innsatt ved Bredtveit har time hos helsetjenesten, må hun følges frem og tilbake av en betjent.

Helseavdelingen har et team på to psykiatriske sykepleiere og en somatisk sykepleier som har hovedansvar for oppfølgingen av de kvinnelige innsatte på Bredtveit. De er ikke til stede i fengselsavdelingene, men psykiatrisk sykepleier kan oppsøke innsatte for

samtale dersom det avdekkes et behov for dette gjennom inkomstsamtalen eller at kriminalomsorgen melder om bekymring for en innsatt. Hyppigheten av samtaler med psykiatrisk sykepleier varierer.

Tilsynsrådet for kriminalomsorgen beskriver samarbeidet med helseavdelingen som godt, men utfordrende. Fengselet opplever at helseavdelingen ikke har tilstrekkelig bemanning eller ressurser. Det er også problemer med å rekruttere leger, og dette fører til manglende kontinuitet i tilbudet.⁹⁹ Ved vårt besøk var legen innleid fra et vikarbyrå. På besøkstidspunktet hadde kvinnene tilgang på en kvinnelig lege og kvinnelige sykepleiere.

Helseavdelingen opplyser om at de ansatte ikke har fått spesifikk opplæring i kvinners behov, men at flere ansatte har erfaring med kvinner med sammensatte lidelser og behov fra psykiatrien. Før kvinnene ble overført til Bredtveit avdeling Ullersmo, reiste fire ansatte fra avdelingen på besøk til helseavdelingen på Bredtveit og fikk informasjon om innsattgruppen der.

Fengselspsykiatrisk poliklinikk – fengselsteamet

Den psykiatriske spesialisthelsetjenesten i Romerike fengsel avdeling Ullersmo ivaretas av Akershus universitetssykehus. For å få behandling i spesialisthelsetjenesten trenger den innsatte henvisning fra fengselslegen. Fengselsteamet er en psykiatrisk poliklinikk som dekker spesialisthelsetjenester både ved Romerike fengsel og Kongsvinger fengsel. Fengselsteamet holder til i egne lokaler på Ullersmo med ambulerende tjeneste til de øvrige fengslene. Fengselsteamet består av 11 stillinger: enhetsleder, psykologspesialister, psykologer, miljøterapeuter, spesialsykepleier, spesialvernepleier og overlege. Heller ikke dette teamet har hatt opplæring om kvinners spesifikke behov etter at Bredtveit ble flyttet til Ullersmo fengsel.

Om inkomstsamtale ved ankomst

Samtlige innsatte får inkomstsamtale hos helseavdelingen ved ankomst til fengselet. Avdelingen opplyser at de som har behov, vil få videre oppfølging. Inkomstsamtalen skal finne sted innen 24 timer etter ankomst. Helseavdelingen forteller at de etterstreber å få gjennomført samtalen, selv når innsatte kommer inn på helg.

Helseavdelingens mal for inkomstsamtale inneholder blant annet spørsmål om psykisk helse, for eksempel om den innsatte har hatt kontakt med psykiske helsetjenester tidligere, om psykiske plager og/

⁹⁷ Sivilombudets rapporter fra besøk til Bergen fengsel (2014), Kongsvinger fengsel (2015) Ringerike fengsel (2015), Drammen fengsel (2016), Ullersmo fengsel (2017), Arendal fengsel (2018), Bergen fengsel (2018), Oslo fengsel (2018) og Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt (2023), Halden (2024).

⁹⁸ Se for eksempel Hellebust, M. mfl. (2021), *Lengst inne i fengselet – kvinnelige innsatte med behov for helsehjelp*. Institutt for kriminologi og rettsosjologi, Universitetet i Oslo

⁹⁹ Tilsynsrådet for kriminalomsorgen (2026), *Tilsynsrapport Bredtveit fengsel, Post 2 Ullersmo. 1. september 2025*, s. 8.

eller diagnoser og behov for samtale med psykiatrisk sykepleier. De blir også spurt om rus- og avhengighetsproblemer, blant annet om innsatte i løpet av den siste uken har inntatt narkotiske stoffer eller alkohol i større mengder. Videre er det spørsmål knyttet til selvmordsforsøk og -risiko. Ifølge malen for innkomstsamtaler blir det ikke kartlagt om den kvinnelige innsatte har vært utsatt for seksuelle overgrep eller vold i nære relasjoner.

Tilfeller av selvskading og selvmordsforsøk har sunket drastisk

Til tross for et høyt lidelsestrykk blant de innsatte har tilfellene av selvskading, selvmord og selvmordsforsøk gått markant ned etter flyttingen til Ullersmo. Det har ikke vært noen tilfeller av selvmord i 2025. I første og andre tertial 2025 ble det registrert 3 selvmordsforsøk fordelt på 2 innsatte, i tillegg kommer selvmordsforsøket og bruk av sikkerhetscelle som skjedde under ombudets tilsynsbesøk. Les mer om dette på side 55. Videre har det vært 7 tilfeller av selvskading fordelt på 5 personer.

Til sammenlikning var det på Bredtveit før flyttingen rapportert 47 selvskadingshendelser bare i første tertial 2023, noe som utgjorde 66 prosent av alle selvskadingstilfeller i samtlige norske fengsel i denne perioden. I samme periode var det også 16 selvmordsforsøk, noe som utgjorde 42 prosent av alle selvmordsforsøk i fengsel i perioden. I 2022 var det 145 selvskadingshendelser registrert på Bredtveit, knyttet til 14 innsatte. Det var videre 21 selvmordsforsøk som gjaldt tre innsatte. Det er heftet noe usikkerhet ved disse tallene, da grensene mellom selvskading og selvmordsforsøk ofte er uklare. Det samme gjelder selvskading og aggresjon mot omgivelsene.¹⁰⁰

De ansatte mener at en viktig årsak til nedgangen av selvmord, selvmordsforsøk og selvskading handler om at innsatte med de mest alvorlige psykiske lidelsene ble flyttet til Telemark fengsel avdeling Skien for å avhjelpe den akutte situasjonen ved gamle Bredtveit. De peker også på at nyinnsatte med omfattende psykiske lidelser, som selvskader, er rusabstinente eller lignende, også vil overføres til Skien. Som følge beskriver de ansatte innsattgruppen på Bredtveit som mindre preget av akutte psykiske lidelser sammenliknet med før flyttingen.

Selv om de innsatte med mest omfattende lidelser, plager eller utageringer ble flyttet til Skien, opplever

flere av de ansatte at de ikke får gitt alle innsatte den psykiske helsehjelpen de har behov for. Ansatte forteller om innsatte som faller mellom to stoler, de er syke for fengsel, men ikke «syke nok» for innleggelse i psykiatrien.

«Vi har et par som er i grenseland [psykisk], som burde vært et annet sted, med annen hjelp enn det vi kan tilby. Det er innsatte som ikke får den helsehjelpen de trenger.»

— BETJENT

Innsatte lar være å fortelle om selvmordstanker i frykt for sanksjoner

Under besøket fikk vi også innsikt i at enkelte innsatte lar være å fortelle om selvmordstanker fordi de er redde for å bli utelukket fra fellesskap eller plassert på sikkerhetscelle.

Kvinnelige innsatte har et stort behov for helsehjelp

Når vi omtaler de innsattes opplevde behov for helsehjelp og eventuelle diagnoser i denne rapporten, er det snakk om egenrapporterte plager og diagnoser. Vi har ikke hatt tilgang til innsattes helsejournaler. De fleste av de innsatte vi intervjuet, fortalte at de har hatt eller har behov for helsehjelp i fengselet. De nevner blant annet traumer, ADHD, søvnvansker, depresjon og angst, men også alvorlige psykiske lidelser som personlighetsforstyrrelser og schizofreni. Mange nevner også ulike somatiske plager, som for eksempel muskel- og skjelettlidelser, mage- og tarmproblemer, matintoleranser, hudproblemer og overvekt. Betjentene og ansatte i helseavdelingen opplever at de innsatte generelt sett har ganske dårlig psykisk og fysisk helse. Ansatte i helseavdelingen forteller at de innsatte ofte har sammensatte helseproblemer, og at de i realiteten ikke har nok ressurser til å hjelpe alle som trenger det, særlig når det gjelder psykisk helse.

«Man får gjort det aller mest prekære, der det virkelig brenner. Jeg skulle ønske vi kunne få hjulpet folk mer.»

— ANSATT I HELSEAVDELINGEN

«[Det er folk] som har ubehandla ADHD og ikke fått hjelp fra da de var små og hatt masse sånne krisegreier med barnevern og overgrep. Du hører jo liksom de tris-teste historier og du tror nesten ikke på at det er sant. Men dessverre er det sant.»

— INNSATT

Innsatte sier at de har fått helsehjelp ved behov, men mange opplever at hjelpen er sporadisk, at det er mye venting og usikkerhet. Mange opplever at de trenger mer helsehjelp enn det de mottar.

¹⁰⁰ Sivilombudet (2023), *Besøksrapport Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt og Ullersmo fengsel, avdeling Zulu. 13–16 mars 2023*. Besøksrapport nr. 75, s. 44.

Belastende å være vitne til andres lidelse

Innsatte forteller også at det er en tilleggsbelastning å høre og være vitne til andres lidelse i fengselet. De forteller at det er ganske lytt gjennom veggene i fengselet, og at man ofte kan høre andres fortvilelse og fysiske utagering på cellen. Flere innsatte har også vært vitne til andres selvskading og selvmordsforsøk og forteller at de har savnet mer oppfølging i etterkant av slike hendelser. Flere kvinner oppgir at de ikke har fått tilstrekkelig oppfølging etter å ha sett andre innsatte ha det vanskelig. Fordi det finnes få avdelinger for kvinner på høy sikkerhet, er det også vanskeligere å overføre kvinner til andre avdelinger dersom noen trenger å skjermes fra andres lidelse.

Manglende kartlegging av og oppfølging ved volds- og overgrepserfaring

Ved vårt besøk i fengselet fant vi at flertallet av dem vi intervjuet sier at de ikke hadde blitt spurt om volds- og/eller overgrepserfaringer i fengselet, verken av betjenter eller helsepersonell. Selv om flere oppgir at de har volds- og overgrepserfaringer, kommer det frem i intervjuene at ingen har fått oppfølging for dette, verken juridisk eller psykologisk. En innsatt sier at hun i stedet fikk beskjed fra en betjent om at hun heller burde søke seg til et annet fengsel, fordi de ikke kunne tilby noe oppfølging i dette fengselet.

Helseavdelingen gjør en egen innkomstsamtale med alle nyinnsatte. Vi fant ingen spørsmål om volds-, overgreps- eller traumeerfaringer i helseavdelingens mal for innkomstsamtaler. Volds- eller overgrepserfaring blir heller ikke spurt om i fengselets innkomstsamtale. Betjentene vi intervjuet, antok at dette ble kartlagt av helseavdelingen.

Manglende kunnskap om og opplæring i kvinners spesifikke helsebehov

Leder for helseavdelingen opplyser at de ansatte har lang og bred erfaring fra helsevesenet, herunder fra psykiatrien, hvor de har jobbet mye med kvinner med sammensatte lidelser og behov. Før overføringen av kvinnene fant sted, reiste fire ansatte fra avdelingen på besøk til helseavdelingen på Bredtveit for å få informasjon om innsattgruppen. Etter at kvinnene ble overført til Ullersmo fengsel, har imidlertid ikke helseavdelingen, som frem til da kun hadde mannlige pasienter, fått opplæring i kvinners spesifikke helsebehov.

Ved spørsmål til helseavdelingen om det er forskjeller mellom kvinner og menn og helseutfordringer, nevnes blant annet ikke at kvinner oftere har overgrepserfaring eller erfaring med vold i nære relasjoner.

Ventetid og avlyste timer

Ventetiden for å få en legetime er om lag 14 dager. I tillegg gjør helsetjenesten en prioritering utfra henvendelsens alvorlighet.

Betjentene forteller at legetimer kan bli avlyst fordi innsatte selv glemmer timen. Særlig kan det å huske timer være utfordrende for innsatte kognitive eller lignende vansker. Betjentene etterlyser derfor mer informasjon fra helseavdelingen om når innsatte har time. En betjent peker på at dersom de hadde fått denne informasjonen fra helseavdelingen, så hadde de minnet de innsatte på legetimen og dermed unngått avlyste legetimer.

«Vi samarbeider godt med enkeltpersoner på helse, men som system får vi det ikke til.»

— BETJENT

I etterkant av vårt tilsynsbesøk opplyste fengselet at de fra midten av november 2025 etablerte en rutine knyttet til avvik i samarbeidet med helseavdelingen, der for eksempel manglende kommunikasjon rundt timeavtaler og avvik knyttet til medisiner skal registreres.

Samtalelapper skaper barrierer for helsehjelp

De innsatte på Bredtveit har ikke mulighet til å bestille legetime via telefon eller internett. For å bestille legetime må de sende såkalte talelapper på papir for å få kontakt med helseavdelingen. Samtalelappen er et papirark med to kolonner: I venstre kolonne krysser man av for hvilken instans man ønsker kontakt med. I den andre kolonnen har man en linje til å skrive hva henvendelsen gjelder. I kolonnen for kontakt med helseavdelingen/psykiatrisk fagteam eller tannlege opplyses det om at arket skal «sendes i egen konvolutt». Betjentene forteller at talelappene samles opp på slutten av hver arbeidsdag og leveres videre til rette instans. Betjentene kan også melde fra til helseavdelingen om de er bekymret for innsattes helse.

Både innsatte og ansatte fortalte om tilfeller der lappene ikke har kommet frem til helseavdelingen, og innsatte opplevde at det kunne gå lang tid før de fikk tilbakemelding på forespørselen om legetime. Flere innsatte fortalte om lapper som var blitt borte, og at de var usikre på om helseavdelingen hadde mottatt lappen de sendte. For eksempel fortalte en innsatt at hun måtte vente i fem måneder på å få en reseptbelagt krem for eksem. Følelsen av å måtte kjempe for å få helsehjelp opplevdes som en tilleggsbelastning på toppen av frihetsberøvelsen.

Flere innsatte fortalte at de sliter med å lese og skrive, og for disse var lappesystemet en barriere for å få helsehjelp. Innsatte med slike vansker fortalte at

de må be andre innsatte eller betjenter om hjelp til å skrive lapper til helseavdelingen.

Videre finnes samtalelappene kun på norsk og delvis engelsk. En innsatt forteller at hun har skrevet lapper for folk som ikke kan norsk. Vi får også vite at betjentene av og til må skrive lapper for kvinner som ikke kan norsk. I slike situasjoner benyttes ikke kvalifisert tolk, men gjerne andre innsatte eller ansatte som snakker samme eller lignende språk. Ansatte forteller at de forsøker å forstå hva den innsatte trenger hjelp til, eksempelvis med tolkehjelp fra andre innsatte som kan begge språk, selv om de egentlig ikke skal spørre andre innsatte om dette på grunn av personvern. Deretter skriver de ned hva (de tror) den innsatte trenger hjelp til på lappen på norsk. I slike situasjoner kan relevant informasjon glippe.

Medisinhandling – feil i dosetter

Ifølge forskrift om straffegjennomføring § 3-17 kan fengselets ansatte bistå med medisinutdeling dersom praktiske hensyn tilsier det. For at ansatte skal kunne dele ut medisiner, må ordningen være godkjent av kommunelegen, og de ansatte ha fått nødvendig opplæring fra helsemyndighetene. Reseptbelagte medikamenter skal doseres av helsetjenesten før utdeling.

Nasjonal veileder om helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel¹⁰¹ slår fast at fordi ansatte i kriminalomsorgen ikke kjenner til hvilke legemidler de innsatte får, har de heller ikke ansvar for å følge med på effekt og bivirkninger, utover å melde fra til helseavdelingen dersom de vurderer at innsatte trenger helsehjelp.

På Bredtveit er det betjentene som står for utdeling av medisindosettene, etter at disse er dosert av helseavdelingen. Flere av dem vi intervjuet, fortalte at det har hendt at det er lagt feil medisiner i dosettene. Innsatte har vært vitne til at andre innsatte har fått kraftige, fysiske reaksjoner av feilmedisinering.

Betjentene fortalte om tilfeller der innsatte hadde fått utdelt feil medisiner. Fordi betjentene ikke visste hva de innsatte fikk utdelt, hadde de heller ingen muligheter til å sjekke om dosetten var korrekt. Selv om dette er i tråd med praksisen som er skissert i forskrift til straffegjennomføringslovens § 3-17 om bistand fra tilsatte ved bruk av legemidler, var flere av betjentene ubekvemme med å dele ut medisiner de

ikke visste hva var. Ved feil i dosettene var det ingen ting de kunne gjøre.

Fengselet opplyste i etterkant av tilsynsbesøket at det har vært 19 avvik knyttet til medisiner etter at rutinen for avvik i samarbeidet med helseavdelingen ble etablert i midten av november 2025 frem til 5. februar 2026. Fengselet understreker at de innsatte i alle disse avvikstilfellene har mottatt foreskrevet medisin, men at avvikene har skapt frustrasjon blant innsatte og merarbeid hos betjentene.

Ombudets vurdering

Selvskading og selvmordsforsøk

Europarådets torturforebyggingskomité har tidligere rettet alvorlig kritikk mot norske myndigheter som følge av det høye antallet kvinnelige innsatte som selvskader og har selvmordsadferd, og mot den mangelfulle ivaretagelsen av disse kvinnene i fengsel.¹⁰² Det er svært positivt at rapporterte tilfeller av selvskading, selvmordsforsøk og selvmord har sunket drastisk. Det peker i retning av at færre innsatte i Bredtveit fengselavdeling Ullersmo opplever mangelfull helsehjelp for slike utfordringer nå enn tidligere.

Vi viser likevel til episoden vi var vitne til, der en nylig innsatt kvinne gjennomførte et selvmordsforsøk, og kort tid etter dette ble plassert på sikkerhetscelle. Ombudet er kritisk til en slik praksis, fordi plassering på sikkerhetscelle i slike tilfeller kan forverre den innsattes psykiske helse.

Vi er også bekymret for at noen av de innsatte vi intervjuet, ikke tør å fortelle om selvmordstanker fordi de er redd for å utelukkes fra fellesskap eller utsettes for andre tvangsmidler. En praksis der selvskading eller selvmordsforsøk håndteres ved å plassere personen på sikkerhetscelle, kan føre til at innsatte ikke tør å fortelle om selvmordstanker i frykt for at de skal «straffes» med bruk av tvangsmidler. Dersom innsatte med slike utfordringer ikke opplever at det er trygt å be om hjelp, kan resultatet være mangelfull helseoppfølging for innsatte med slike psykiske helseutfordringer. Dette kan også gå særlig negativt ut over kvinnelige innsatte fordi de i større grad enn menn har denne type helseutfordringer. Slike sammensatte faktorer kan dermed forsterke diskrimineringen. Det kan etter ombudets vurdering øke risikoen for mangelfull etterlevelse av forpliktelser etter CEDAW artikkel 12 og artikkel 2 jf. 1.

¹⁰¹ *Nasjonal veileder om helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel* (oppdatert 22. september 2025). <https://www.helsebiblioteket.no/innhold/nasjonale-veiledere/helse-og-omsorgstjenester-til-innsatte-i-fengsel-veileder-til-lov-og-forskrift-veileder-til-lov-og-forskrift>

¹⁰² CPT (2025) s. 41–42. <https://rm.coe.int/1680b37399>

Kvinnelige innsatte med psykososiale og andre funksjonsnedsettelse

Selv om innsatte med de mest omfattende psykiske lidelsene i dag soner ved eller ble overført til Telemark fengsel avdeling Skien i forbindelse med flyttingen til Ullersmo, forteller svært mange av de innsatte vi intervjuet, om psykososiale eller andre funksjonsnedsettelse. Vår vurdering er at mange har et stort, og til dels udekket, behov for helsehjelp. Både helseavdelingen og betjentene opplever at de ikke har nok ressurser til å hjelpe alle som trenger det, særlig når det gjelder psykisk helse. Flere innsatte oppgir også at de hadde trengt mer oppfølging for sine helsebehov. Det er eksempelvis ikke helsepersonell til stede i avdelingene, som kunne avdekket eller støttet innsatte med et behov. Det er heller ikke helsepersonell tilgjengelig i fengselet etter kl. 20.00 på hverdagene eller i helger. I hverdagene mellom 15.30 og 20.00 er det i tillegg kun en sykepleier på vakt, med ansvar for 405 innsatte.

Kvinner i fengsel er, som tidligere nevnt, overrepresentert når det gjelder psykososiale funksjonsnedsettelse. Dersom kvinner med psykososiale eller andre funksjonsnedsettelse ikke får tilstrekkelig helsehjelp, kan det reise spørsmål om fengselet i tilstrekkelig grad sikrer at denne gruppen innsatte får de helsetjenester de trenger på grunn av sin nedsatte funksjonsevne, jf. CRPD-konvensjonens artikkel 25 (1) og artikkel 25 (1) b). Manglende oppfølging for funksjonsnedsettelse, kan også reise spørsmål om det i tilstrekkelig grad er iverksatt tiltak for å sikre at kvinner med slike funksjonsnedsettelse kan nyte godt av alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter på lik linje som andre, i tråd med konvensjonens artikkel 6.

Helsetjenester ikke tilpasset kvinners særskilte behov

Kvinnediskrimineringskomiteen har kritisert norske fengsler for at de psykiske helsetjenestene i fengsel ikke er tilpasset kvinners spesifikke behov, og de har anbefalt at dette må sikres. Ombudet finner det derfor kritikkverdig at helseavdelingen ikke har gjennomført opplæring for alle ansatte om kvinnelige innsattes spesifikke behov. Vi stiller spørsmål ved om dette gir en god etterlevelse av Bangkok-regel 12, som sier at kvinner bør sikres et tilrettelagt helsetilbud, og CEDAW artikkel 12, som krever at myndighetene avskaffer diskriminering av kvinner på helseområdet.

Flere oppgir at det å være vitne til andres lidelse er belastende. At fengslene sikrer god helseoppfølging for innsatte som har sett andre ha det vondt, kan bidra til å kompensere for en slik ulempe. Våre funn tilsier at dette ikke er tilfellet i fengselet. Dette kan også peke i retning av at helsetilbudet ikke er tilrettelagt for kvinnenens spesifikke behov.

Med utgangspunkt i at en høy andel kvinnelige innsatte har traume- og overgrepserfaring, og som følge av at både Mandela-reglene og Bangkok-reglene slår fast at helsetjenesten skal kartlegge om personen har vært utsatt for vold eller overgrep i forkant av innsettelsen, mener ombudet videre at det er en svakhet ved sonings-tilbudet at en slik kartlegging ikke gjøres ved innkomst-samtalen eller senere med de kvinnelige innsatte.

Som vist til overfor, skal den innsatte sikres oppfølging, juridisk eller psykologisk, dersom det avdekkes at hun har slik erfaring. Våre funn tilsier at innsatte med volds- og overgrepserfaring ikke mottar oppfølging i Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo.

Som følge av at kvinner er mer overgrepsutsatt enn menn, kan manglende kartlegging og oppfølging av dette i fengsel, innebære at kvinnelige innsatte stilles dårligere enn andre i fengsel. Det kan innebære at soningshverdagen ikke i tilstrekkelig grad tilpasses kvinners spesifikke behov, slik CEDAW-konvensjonen artikkel 12 jf. 1 krever.

Samtalelapper, avlyste timer og medisin håndtering

Når det gjelder samtalelappene, mener ombudet at det er sterkt kritikkverdig at lappesystemet fremdeles praktiseres i norske fengsler. Våre funn tyder på at praksisen kan få særlig negative konsekvenser for innsatte med ulike former for funksjonsnedsettelse, eksempelvis ADHD, og for innsatte uten norsk som morsmål. I verste fall kan det føre til at disse gruppene får et dårligere helsetilbud enn andre i fengsel, som igjen kan reise spørsmål om diskriminering i strid med blant annet likestillings- og diskrimineringsloven og med retten til likeverdige helsetjenester etter CEDAW-konvensjonen artikkel 12 og CERD-konvensjonen artikkel 2.

Vi er også kritiske til måten medisinalutdeling håndteres i fengselet. Ombudet ser positivt på at fengselet nå har etablert en rutine knyttet til avvik i samarbeid med helseavdelingen. At det har vært såpass mange avvik knyttet til medisiner på kort tid, viser imidlertid at det er behov for en styrking av samarbeidet med helseavdelingen.

Selv om det i prinsippet er lovlig at betjenter uten helsefaglig utdanning har hovedansvaret for medisinalutdelingen, har Norge gjentatte ganger fått kritikk fra både Europarådets torturkomité og Sivilombudet for denne praksisen.¹⁰³ Ombudet mener at utfordringene knyttet til avvik i forbindelse med medisiner, og merarbeidet det skaper for betjentene, illustrerer svakheter ved å la betjentene stå for medisinalutdelingen.

For innsatte med funksjonsnedsettelse med behov for medisiner, kan feil i utdelingen få alvorlige konsekvenser. Vi mener dette kan hindre en god etterlevelse av menneskerettighetene, og særlig retten til likeverdige helsetjenester etter CRPD artikkel 25.

Anbefalinger

- Det bør vurderes om helsetjenestene i større grad kan være til stede i fengselsavdelingene.
- Lappesystemet bør endres, slik at innsatte kan be om helsehjelp på eget språk, og slik at man unngår at lapper forsvinner og timer avlyses.
- Helsetjenesten bør sikres opplæring om kvinners kjønnsespesifikke behov, herunder overgrep- og traumeerfaringer, og hva slags oppfølging slike erfaringer kan kreve.
- Helsetjenesten bør ved innsattens samtale undersøke om kvinnen har volds- eller overgrepserfaring. Som følge av at kvinnene ved innsattelse kan være i en sjokktilstand, bør det også stilles spørsmål om dette ved en senere anledning. Dersom det avdekkes at kvinnen har slik erfaring, bør det aktivt tilbys støtte – både psykologisk og juridisk.

Rusmestringstilbudet

I det følgende presenterer vi våre funn om rusmestringstilbudet i fengselet i lys av diskrimineringsgrunnlagene kjønn, etnisitet og funksjonsnedsettelse.

Regelverk

Etter CEDAW artikkel 2 d) jf. 1 skal staten sikre at kvinner ikke utsettes for diskriminering. En situasjon som skaper risiko for diskriminering, er tilfeller hvor kvinner får et dårligere tilbud under soning enn menn, som for eksempel dersom kvinner ikke får samme rusmestringstilbud som menn. CEDAW-komiteen har også uttalt at kvinnelige innsatte kan være særlig utsatte når de er frihetsberøvet, og at kvinner opplever diskriminering i straffesaker, blant annet på grunn av manglende oppfyllelse av kvinners særskilte behov.¹⁰⁴ Det kan eksempelvis være dersom kvinner har et særskilt behov for hjelp for rusavhengighet. Videre følger det av Bangkok-regel 6 at fengsler skal sørge for å kartlegge om kvinner som blir innsatt i fengsel er rusavhengige.¹⁰⁵ Etter regel 15 skal fengselet også sørge for spesialiserte behandlingsprogrammer som retter seg mot kvinner med rusproblemer.

Etter ordlyden i CRPD artikkel 1 nr. 2 er mennesker med nedsatt funksjonsevne «blant annet» personer med «langvarig fysisk, mental, intellektuell eller sensorisk funksjonsnedsettelse som i møte med ulike barrierer kan hindre dem i å delta fullt ut og på en effektiv måte i samfunnet, på lik linje med andre». Innsatte som har en *ruslidelse* eller samtidig rus- og psykisk lidelse vil dermed kunne ha et vern etter CRPD hvis tilstanden er langvarig, og i møte med samfunnskapte barrierer hindrer likeverdig deltakelse.

Etter konvensjonens artikkel 14 nr. 2 skal partene «[...] sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne som berøves sin frihet gjennom en hvilken som helst prosess, har krav på garantier på lik linje med andre [...] herunder ved gjennomføring av rimelig tilrettelegging». Dette kan dermed også innebære en plikt til å sikre rimelig tilrettelegging i fengsel i tilfeller hvor en innsatt er rusavhengig eller har en samtidig ruslidelse og psykisk lidelse.

Likestillings- og diskrimineringsloven gir i utgangspunktet ikke et selvstendig vern for rusavhengige. Spørsmålet er derfor om diskrimineringsgrunnlaget

¹⁰⁴ (CEDAW), *General Recommendation No. 33 on women's access to justice*, UN Doc. CEDAW/C/GC/33 (3 August 2015).

¹⁰⁵ Jf. ordlyden i Bangkok-reglene 6. (a) som nevner «The existence of drug dependency» spesifikt.

funksjonsnedsettelse også gjelder rusavhengighet. Både uttalelser i forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven,¹⁰⁶ og Diskrimineringsnemndas uttalelser i sak 21/40 taler for at rusavhengighet er vernet.¹⁰⁷ I tillegg er psykososiale funksjonsnedsettelser klart vernet etter loven. Ofte vil personer med omfattende rushistorikk også ha psykososiale funksjonsnedsettelser eller på annen måte være beskyttet av diskrimineringsgrunnlaget funksjonsnedsettelse.¹⁰⁸

Rusavhengighet kan være et omfattende helseproblem som kan kreve medisinsk oppfølging. Eksempelvis kan seponering av avhengighetsskapende rusmidler, LAR-oppfølging eller andre former for russubstitutter kreve medisinsk oppfølging. Både CEDAW, CRPD, og CERD slår fast retten til likeverdige helsetjenester for henholdsvis kvinner, personer med funksjonsnedsettelse og uavhengig av etnisitet.

Hva vet vi fra før

Høy forekomst av ruslidelser, men ofte manglende rusmestringstilbud for kvinner

Innsatte har generelt en langt høyere forekomst i bruk av rusmidler enn normalbefolkningen.¹⁰⁹ Kvinner er

også overrepresentert når det gjelder samtidig ruslidelse og psykisk lidelse, gjerne betegnet som ROP-lidelser.¹¹⁰ Sammenlignet med befolkningen ellers har innsatte en overhyppighet av psykiske plager og lidelser og rusmiddelproblemer.¹¹¹

Kvinner som ble fengslet som unge voksne, og kvinner med gjentatte fengslinger har en overhyppighet hva angår ROP-lidelser.¹¹² Det er også kjent at innsettelsen i fengsel kan være en kritisk og sårbar tid, spesielt for innsatte med rusproblemer.¹¹³ Det er derfor en rekke forhold som tilsier at fengselet bør ha rutiner og retningslinjer for å møte kvinnelige innsatte med rusproblematikk.

I tillegg er det antatt at kvinner generelt opplever større stigmatisering ved rusmiddelproblematikk, og at det derfor kan være vanskeligere for kvinnelige domfelte å søke hjelp for rusproblemer under soningsoppholdet.¹¹⁴ Det er ikke ukjent at redselen for å bli møtt med restriktive tiltak og kontroll gjør det vanskelig å være ærlig om sine rusproblemer i fengsel. Dersom rusbruk møtes med isolasjon og tvangstiltak i stedet for forebygging og behandling, kan det føre til

106 I forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven, Prop. 81 L (2016–2017) s. 85 er det påpekt at «Rusavhengighet, overvekt og utseendemessige forhold er omfattet av diskrimineringsgrunnlaget nedsatt funksjonsevne hvis tilstanden har medført nedsatt funksjonsevne, hvis tilstanden er forårsaket av underliggende funksjonsnedsettelse eller hvis forskjellsbehandlingen skjer på grunn av tidligere, fremtidig eller ansatt nedsatt funksjonsevne».

107 Saken omhandlet en kvinne som tidligere hadde hatt et rusproblem, og som ble nektet kontrakt som ringevikar i en barnehage. Diskrimineringsnemnda konkluderte med at det ikke var brudd på diskrimineringsregelverket i saken, men kommenterer likevel at «A ble derfor 'stilt dårligere' på grunn av funksjonsnedsettelse». Avgjørelsen må derfor tolkes slik at nemnda vurderer at kvinnens tidligere rusmisbruk er å anse som en funksjonsnedsettelse.

108 Gode grunner taler videre for å tolke diskrimineringsforbudet iblant annet FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 26, og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 2.2, som har en ikke-uttømmende opplisting av vurnede diskrimineringsgrunnlag, slik at rusavhengighet som sådan – uavhengig av om det samtidig foreligger psykisk lidelse – omfattes av vernet etter begrepet «other status».

109 Hellebust mfl. (2021), *Lengst inne i fengselet – kvinnelige innsatte med behov for helsehjelp*, s. 57, med videre henvisninger til Cramer (2014), Friestad og Hansen (2004), JURK (2018), Revold (2014), Sivilombudsmannen (2016) og Skarðhamar (2002).

110 Svendsen mfl. (2023). «Psychiatric morbidity among women in Norwegian prisons, 2010–2019: a registerbased study». *BMC Psychiatry*, (23)3.

111 Se blant annet SERAF (2024) Rapport 4/2024, *Levekår, rus og psykisk helse blant personer som har vært fengslet eller gjennomført straff i samfunnet*, s. 11–12, som viser til flere tidligere undersøkelser, blant annet SERAF (2013–2014), som påpeker at rusproblemer var utbredt: 65 prosent hadde erfaring med narkotikabruk, og halvparten av dem som svarte på undersøkelsen, brukte rusmidler daglig i halvåret før fengsling. Det ble funnet kjønnsforskjeller i studien, der en større andel av kvinnene rapporterte om alvorlig rusbruk i halvåret før fengsling. Mange slet også med angst og depresjon, og en betydelig andel var i legemiddellassistert rehabilitering (LAR). Samme sted er det påpekt at en rekke internasjonale og norske studier over tid har slått fast at innsatte i fengsel skiller seg fra den generelle befolkningen på en rekke områder knyttet til psykisk helse og rus.

112 Regjeringen (2026), s. 3. Hentet fra: «Fastsetting av felles rundskriv» (<https://www.regjeringen.no/contentassets/7dc9cfeaeab54a55863112f649dbb958/rundskriv-om-samarbeid-mellom-kriminalomsorgen-og-helse-og-omsorgstjenesten-om-innsatte-med-rusmiddelproblemer-og-eller-psykiske-plager-og-lidelser.pdf>), med videre henvisning til SERAF (2024), *Levekår rus og psykisk helse blant personer som har vært fengslet eller gjennomført straff i samfunnet*.

113 Hellebust mfl. (2021), *Lengst inne i fengselet – kvinnelige innsatte med behov for helsehjelp*, s. 88.

114 Ibid., s. 59, med videre henvisning til Oslo Economics og Tyrilistiftelsen (2020), s. 40.

en ustabil helsesituasjon for den innsatte og et eskalerende rusproblem med overforbruk av medisiner.¹¹⁵ Mangelfull oppfølging under soningsoppholdet kan også få alvorlige følger og medføre helsefarlige situasjoner og tilbakefall.¹¹⁶

Fengselet kan også være en god arena for avrusning og rusmestring. For kvinner som lever belastende liv i rusmiljøer, kan et fengselsopphold bety grunnleggende trygghet i en strukturert hverdag med forutsigbarhet.¹¹⁷ Det er naturlig å anta at ressursene som finnes i fengselet, kan ha en positiv innvirkning på domfelte som sliter med rus. Derfor har fengslene et stort potensial for å bidra til å bedre situasjonen for kvinnelige innsatte med rusavhengighet.

En rusmestringsenhet er en forsterket enhet innenfor et fengsel som er særskilt tilrettelagt for innsatte med rusproblemer. Rusmestringsenhetene skal sørge for en god samhandling mellom kriminalomsorgen, spesialisthelsetjenesten og helse- og omsorgstjenesten i fengsel. I tillegg skal en slik enhet legge til rette for samhandling mellom kriminalomsorgen, spesialisthelsetjenesten og de kommunale tjenestene ved tilbakeføringen av innsatte til samfunnet.

Den eneste rusmestringsenheten for kvinner finnes per nå i Telemark fengsel avdeling Skien, der det er seks plasser.

Hva fant vi

Mangelfull kartlegging av rusutfordringer og behov

Ombudet har fått oversendt skjemaet som benyttes ved innkomstsamtalen til fengselet. I dette skjemaet er det spørsmål som kartlegger rusmisbruk, i tråd med anbefalinger etter Mandela- og Bangkok-reglene. Likevel fortalte flere innsatte at de ikke hadde blitt spurt om rusutfordringer og rushistorikk, til tross for alvorlig rusproblem fra tidlig alder og behov for behandling.

Fengselet har heller ikke skriftlige rutiner som regulerer håndtering av innsatte som er ruset eller abstinente ved innkomst. Kartleggingskjemaet som brukes ved innkomst, inneholder derimot spørsmål om hvorvidt innsatte i løpet av den siste uken har inntatt narkotiske stoffer eller alkohol i større mengder. Fengselet opplyser at denne kartleggingen kan gi en indikasjon på om den innsatte kan være eller kan bli abstinent, og at det gjøres en vurdering av om den innsatte på innkomsttidspunktet fremstår som ruset. Fengselet opplyser at de kontakter helseavdelingen

hvis innsatte er ruset eller abstinente, og de sier at helseavdelingen behandler innsatte som er ruset eller abstinente, medikamentelt eller oversender dem til sykehus hvis abstinensene er alvorlige. Helseavdelingen har imidlertid ingen skriftlige prosedyrer på dette eller på hvordan de ivaretar rusavhengige innsatte som de kan oversende.

Rusmestringsenheten på Ullersmo er kun for menn

Per nå finnes det ikke en egen rusmestringsenhet for kvinnelige innsatte på Bredtveit. Rusmestringsenheten som finnes ved Ullersmo, er utelukkende tilgjengelig for menn.

Dersom kvinnelige innsatte trenger hjelp til rusmestring, kan de ifølge helseavdelingen gå veien om dem og be om hjelp der.

Etter at fengselet har fått rapporten til gjennomlesning, får vi opplyst at innsatte med rusutfordringer kan tilbys samtale med tilbakeføringskoordinator eller sosialkonsulent, og at fengselet har et samarbeid med Tyrili Stifinner'n, som kan tilby individuelle samtaler og oppfølging til rusavhengige innsatte. Fengselet opplyser også at de samarbeider med avdeling for rus og avhengighet i Øvre Romerike kommune.

Innsatte opplever barrierer for å få hjelp med rusavhengighet

Flere av de innsatte vi snakker med forteller om rusavhengighet, både av legale og illegale rusmidler. På spørsmål om de har forsøkt å få hjelp, eller faktisk har fått hjelp, svarer flere at det er vanskelig å få hjelp i fengselet. Enkelte oppgir at de har prøvd å få hjelp, men at det ikke førte frem. Andre forteller at hjelpen de har fått, har vært mangelfull. Vi blir også forklart at tilbud om rusmestring må gå via lege, og at de øvrige ansatte ikke er særlig lydhøre for utfordringer knyttet til rus. Innsatte er også redde for å fortelle om rusproblematikk i frykt for at det skal bli iverksatt tvangstiltak mot dem, som for eksempel flytting til en avdeling med strengere sikkerhetstiltak.

Ombudet får også opplyst at innsatte har sett andre medinnsatte være i avdelingen med sterke abstinenser. Dette beskrives som vondt og vanskelig å overvære. Det er også traumatisk for andre innsatte å se medinnsatte bli utsatt for tvangsmidler når det er tydelig at de er i aktiv rus.

Da ombudet var på tilsynsbesøk, ble en kvinne innsatt i fengselet mens hun var ruset. Den innsatte ble utsatt for tvangsmidler og befant seg på sikkerhetscelle når ombudet avsluttet vårt tilsyn. Ombudet har derfor tidsnær informasjon om at innsatte i aktiv rus blir plassert på sikkerhetscelle.

¹¹⁵ Ibid, s. 88.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Ibid., s. 85.

Ombudets vurdering

Ombudet har over lengre tid vært bekymret for hvilken oppfølging kvinnelige innsatte med rusproblematikk får på høysikkerhetsavdelingene i Norge. Vårt besøk forsterker bekymringen.

Våre funn tilsier at det både er utilstrekkelig kartlegging av rusutfordringer ved innkomst, og at det mangler rutiner eller retningslinjer som sikrer rettighetene til rusavhengige innsatte i fengselet. Vi er særlig bekymret for hvilke rutiner og verktøy som blir brukt for å møte innsatte som møter ruset til soning.

Det er ikke et ukjent fenomen at personer enten blir satt i varetekt i aktiv rus, eller at man ruser seg rett i forkant av innkomst til soning av dom.¹¹⁸ I slike tilfeller synes det å være få verktøy tilgjengelig for å bistå den innsatte. At innsatte på vei ut av aktiv rus, eller som er i en tydelig abstinensstilstand, først plasseres på forsterket celle, og senere på sikkerhetscelle, slik vi var vitne til, anser ombudet som svært problematisk sett i lys av grunnleggende menneskerettigheter, som forbudet mot tortur, nedverdiggende og umenneskelig behandling, slik dette fremkommer i en rekke menneskerettighetskonvensjoner.¹¹⁹ Se mer om dette på side 55.

Selv om fengselet har flere spørsmål knyttet til rus i innskomsamtalen til fengselet, er det innsatte som er rusavhengige og som ønsker hjelp, uten at dette blir oppdaget av fengselet. Det kan tyde på at kartleggingen som gjøres av helseavdelingen ved innkomst, ikke er tilstrekkelig.

Etter ombudets vurdering får kvinnelige innsatte for dårlig oppfølging og kartlegging av rus, til tross for at det er kjent at kvinnelige innsatte kan ha omfattende rusutfordringer. Selv om innsatte kan ha rusutfordringer, fremstår det for ombudet som at de innsatte i realiteten tilbys få eller ingen aktuelle tiltak som kan avhjelpe rusutfordringene.

At kvinnene ved fengselet ikke har en egen rusmestringsenhet, slik mennene har, samt at det fremstår som at det mangler tilstrekkelige kompenserende tiltak for dette, kan etter ombudets vurdering gi risiko for diskriminering av kvinner i strid med CEDAW artikkel 2 d) jf. artikkel 1. Bangkok-regel 15 sier også at kvinner skal ha et spesialisert rusmestringstilbud. Dersom dette ikke finnes i fengselet, kan det underbygge påstanden om at det er et gap mellom praksisen til fengselet og kravene etter CEDAW.

Videre, dersom kvinnene ikke får et helsetilbud når de har en samtidig ruslidelse og psykisk lidelse, kan det også reise spørsmål om fengselet sikrer en god nok etterlevelse av CEDAW artikkel 12, som slår fast at diskriminering på helseområdet skal avskaffes, og CRPD artikkel 14 nr. 2.

Anbefalinger

- Det bør etableres et godt og likeverdig rusmestringstilbud for kvinner i fengselet.
- Det bør utarbeides klare retningslinjer for hvordan fengselet skal håndtere innsatte i aktiv rus, og særlig ved innkomst til fengselet.
- Det må sikres tilstrekkelig bemanning dersom det oppdages at en innsatt er i aktiv rus ved innkomst.
- Sikkerhetscelle bør ikke benyttes overfor innsatte som nylig har utført selvmordsforsøk og/eller som er rusabstinente.
- Det må sikres at kvinner som har en annen etnisitet enn norsk, får tilgang til rusmestringstilbud på sitt eget språk eller via tolk.

118 Ombudet er ikke kjent med at det er gjort systematiske

kartlegginger av hvor mange innsatte som møter til soning, spesielt ikke i et kjønnsperspektiv. Rusfeltets hovedorganisasjon (01.10.2020) la derimot til grunn at seks av ti straffedømte har et rusproblem når de møter til soning. Anslaget er kjønnsnøytralt. Hentet fra: <https://www.rusfeltet.no/arkiv/hvordan-fungerer-rusbehandling-for-straffedomte>

119 Forbudet mot tortur, nedverdiggende og umenneskelig behandling står i en særstilling i menneskerettslig sammenheng. Forbudet er presisert i alle de sentrale menneskerettighetskonvensjonene, som EMK, CAT, CRPD, CERD og CEDAW, i tillegg til Genèvekonvensjonene. Forbudet er å regne som jus cogens. Det vil si at forbudet aldri kan fravikes, og et brudd på forbudet aldri kan forsvares, heller ikke i krig eller annen unntakstilstand.

Tvangsbruk og isolasjon overfor de innsatte

I dette kapitlet skriver vi om bruken av tvang og isolasjon overfor innsatte. Med tvang og isolasjon mener vi bruk av sikkerhetscelle, sikkerhetsseng, forsterket celle og bruk av utelukkelse fra fellesskap i fengsel (isolasjon på celle).

Regelverk

Menneskerettighetene setter begrensninger for bruken av isolasjon og tvang i fengsel. Når det gjelder EMK, slås det blant annet fast at myndighetene skal sikre at ingen innsatte utsettes for umenneskelig eller nedverdiggende behandling i strid med konvensjonens artikkel 3.¹²⁰ EMD har i flere saker konkludert med krenkelse av dette forbudet der innsatte med en psykisk lidelse blir utsatt for ulike former for tvangsmidler eller isolasjon uten å ha fått tilstrekkelig helsehjelp.¹²¹ I den forbindelse har også EMD uttalt at myndighetene må sikre at innsattes helse og velferd ivaretas, uavhengig av økonomiske eller praktiske utfordringer.¹²² Diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14 kan også få betydning i saker som gjelder innsatte og som eksempelvis vurderes etter EMK artikkel 3, dersom grupper med et diskrimineringsvern stilles dårligere enn andre.

Også CRPD setter begrensninger for lovligheten av isolasjon og tvangsbruk i fengsel. I artikkel 14 nr. 2 står det at konvensjonspartene skal sikre at personer med nedsatt funksjonsevne «skal behandles i samsvar med målene og prinsippene i denne konvensjonen», også under straffgjennomføring. Det innebærer blant annet at innsatte med en funksjonsnedsettelse skal sikres «rimelig tilrettelegging» ved behov. Dette inkluderer også plikten til å sikre at frihetsberøvede personer med funksjonsnedsettelser ikke blir utsatt for tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende straff jf. CRPD artikkel 15.

Videre følger det av CEDAW og CERD at kvinner og personer med etnisk minoritetsbakgrunn ikke skal

utsettes for direkte eller indirekte diskriminering i fengsel. Utsettes kvinner eller personer med etnisk minoritetsbakgrunn oftere for tvang eller isolasjon, kan det etter en konkret vurdering reise spørsmål om diskriminering. Komiteene til de respektive konvensjonene har også slått fast at diskriminering kan forsterkes av sammensatte faktorer som påvirker noen i større grad eller på andre måter enn andre. Det kan blant annet være som følge av kjønn, etnisitet, språk, sivilstand og/eller status som mor, helsetilstand eller funksjonsnedsettelse.¹²³

Flere ikke-bindende internasjonale standarder, regler og uttalelser, gjelder tvangs- og isolasjonsbruk i fengsel. Mandela-regel 45 (2) slår fast at isolasjon, både på egen celle, sikkerhetscelle eller i sikkerhetsseng, bør forbys i tilfelle den innsatte har en fysisk eller mental funksjonsnedsettelse som vil bli forverret av slike tiltak. Etter Mandela-reglene er det også et viktig prinsipp at helseproblemer ikke skal møtes med straff eller sanksjoner, men heller med helsefaglige og rehabiliterende tiltak.¹²⁴ Disiplinære reaksjoner som i realiteten fungerer som sanksjoner, kan derfor være menneskerettslig problematiske, særlig der de fører til isolasjon eller fører til at den innsatte ikke får realisert andre grunnleggende rettigheter. Mandela-regel 44 og 45 slår videre fast at innlåsning på cellen i 22 timer eller mer uten tilgang til meningsfull menneskelig kontakt skal anses som isolasjon og bare benyttes i helt spesielle tilfeller.

Når det gjelder tid utenfor cellen, anbefaler både FNs menneskerettighetskomité og FNs torturkomité lovfesting av innsattes rett til minst 8 timer fellesskap med andre. Den europeiske torturforebyggingskomiteen anbefaler også at innsatte (både domfelte og varetektsinnsatte) bør ha mulighet til minimum 8 timer fellesskap med andre innsatte per dag. For domfelte bør tiden i fellesskap være lenger. Komiteen understreker også at den innsatte skal kunne drive med meningsfulle aktiviteter under fellesskap.¹²⁵ Videre slår både Mandela- og Bangkok-reglene fast at innsatte skal ha tilbud om minst 1 time utendørs om dagen.

Også straffgjennomføringsloven setter klare begrensninger for når isolasjon og tvang, herunder bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, kan benyttes i fengsel, jf. straffgjennomføringsloven § 38. Sikkerhetscelle kan kun benyttes dersom bruken er strengt nødvendig, eksempelvis dersom det er nødvendig for

¹²⁰ Se blant annet EMD Haugen mot Norge (2024) klagenr. 59476/21 avsnitt 138–154.

¹²¹ EMD Tyrer mot Storbritannia (5856/72); Kudła mot Polen (30210/96) § 92; Isenc mot Frankrike (58828/13) § 46; Keenan mot Storbritannia (27229/95) § 111; Renolde mot Frankrike (5608/05) § 109; Slawimor mot Polen (28300/06) § 88.

¹²² EMD Muršić mot Kroatia, 20. oktober 2016, klagenr. 7334/13, avsnitt 99, jf. blant annet EMD Muršić mot Kroatia (2016) klagenr. 7334/13, avsnitt 93 og Popov mot Russland (2006) klagenr. 26853/04.

¹²³ General recommendation No. 33 on women's access to justice.

¹²⁴ Se blant annet Mandela-regel 39 (3).

¹²⁵ Europarådets torturkomité (1992), *General Report of the CPT*, avsnitt 47.

å hindre alvorlig angrep eller skade på person, eller for å hindre den innsatte fra å skade seg selv. Når det gjelder sikkerhetsseng, skal det *kun* benyttes dersom det er strengt nødvendig for å hindre den innsatte i å skade seg selv. Fengselet må også prøve, med mindre det åpenbart vil være utilstrekkelig, mindre inngripende virkemiddel før tvangsmiddelet tas i bruk. Kan de oppnå formålet med mindre inngripende tiltak, vil det ikke være lovlig å bruke tvangsmiddelet. Også i valget mellom ulike tvangsmidler skal det minst inngripende benyttes dersom dette er tilstrekkelig for at formålet kan oppnås. Når det gjelder utelukkelse, er også dette tillatt etter bestemte vilkår, jf. straffegjennomføringsloven § 37. Blant annet er dette tillatt dersom det er nødvendig for å hindre at innsatte påvirker miljøet i fengselet på en særlig negativ måte, for å hindre innsatte i å skade seg selv, hvis den innsatte øver vold eller fremsetter trusler mot andre, eller hvis det er nødvendig for å opprettholde ro, orden og sikkerhet i fengselet. Det kan også være lovlig dersom det er nødvendig av bygnings- eller bemanningsmessige forhold. Til sist må bruken av tvangsmiddelet være forholdsmessig, noe som innebærer at fengselets behov for å benytte tvangsmiddelet må veies opp mot konsekvensene bruken får for den innsatte.¹²⁶

Bruk av forsterket celle er ikke lovregulert. Det betyr at det ikke fattes vedtak om bruk av dette, og at det heller ikke er oppstilt vilkår for når bruken er tillatt.

Hva vet vi fra før

Bruk av tvang og isolasjon har store skadevirkninger

Bruken av tvang og isolasjon i kriminalomsorgen er inngripende for den som utsettes for det, og kan også føre til store skadevirkninger for den enkelte. Forskning viser at en stor andel av dem som isoleres, opplever fysiske eller psykiske symptomer som følge av isolasjonen. Isolasjon på sikkerhetscelle er forbundet med særlig store skadevirkninger, der normale reaksjoner kan være apati, panikk, tankekjør og aggressivitet.¹²⁷ Omfattende isolasjon og mangel på menneskelig kontakt vil også kunne gi varige isolasjonsskader, særlig blant personer som fra før har psykiske plager eller lidelser eller andre funksjons-

nedsettelse.¹²⁸ Derfor er det strenge begrensninger for når bruk av tvang og isolasjon er tillatt, se regelverk over. I Danmark er det høyst tillatt å låse inn innsatte på cellen i 12 timer i døgnet i høysikkerhetsfengsel. I Sverige kan ikke innsatte låses inn på cellen i mer enn 10 til 12 timer per døgn.

Nedgang i bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng overfor kvinner

Kvinnelige innsatte har høyere forekomst av psykiske lidelser og ruslidelser enn mannlige innsatte, og er i større grad enn menn er traume- og overgrepsutsatt. Kvinner selvskader mer, og er overrepresentert når det gjelder selvmordsforsøk. Samtidig har kvinnelige innsatte i større grad enn menn risikert å bli helutelukket fra fengselsfellesskapet (isolert), plassert i sikkerhetscelle og i sikkerhetsseng.¹²⁹ Fra slutten av 2024 og frem til i dag har imidlertid bruken av tvang overfor kvinner i fengsel blitt redusert drastisk.¹³⁰ I 2023 ble eksempelvis sikkerhetscelle brukt i 38 tilfeller og sikkerhetsseng i 10 tilfeller i Bredtveit fengsel. I 2024 ble sikkerhetscelle benyttet 12 ganger, mens sikkerhetsseng ikke ble benyttet. Fra 1. januar 2025 til 5. november 2025 ble sikkerhetscelle benyttet 2 ganger i fengselet, og sikkerhetsseng ble ikke benyttet.

¹²⁸ Sivilombudet (2018/2019), *Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler*, s. 28. https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2019/06/SOM_S%C3%A6rskilt-melding_WEB.pdf

¹²⁹ Både i 2022, 2023 og 2024 ble sikkerhetscelle brukt oftere overfor kvinner enn overfor menn i fengsel. Sivilombudet fant i sin rapport om bruk av sikkerhetsseng at kvinner risikerer å legges i sikkerhetsseng 5,5 ganger oftere enn menn. Kvinner har også vært noe overrepresentert når det gjelder antall utelukkelse generelt i kriminalomsorgen. I 2023 var 10 prosent av antall hele utelukkelse og 8 prosent av alle timer med utelukkelse overfor kvinnelige innsatte, selv om de utgjør omkring fem til seks prosent av fengselspopulasjonen.

¹³⁰ Når det gjelder Skien fengsel, har Sivilombudet undersøkt bruk av sikkerhetscelle og -seng i dette fengselet i perioden 1. januar 2024 til 26. mai 2025. I denne perioden var det 49 plasseringer på sikkerhetscelle, hvorav 44 var gjennomført før september 2024. Det var også 9 plasseringer i sikkerhetsseng i løpet av denne perioden. I perioden fra september 2024 til mai 2025 var det derimot gjennomført fem plasseringer på sikkerhetscelle og ingen i sikkerhetsseng ved Skien fengsel. Tall fra Kriminalomsorgsdirektoratet viser at tallene fortsatt er lave, med én overføring til sikkerhetscelle og ingen overføringer til sikkerhetsseng i 2025. Bruken har altså gått markant ned ved dette fengselet. Det er kun i Skien og Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo at det finnes høysikkerhetsavdelinger for kvinner.

¹²⁶ Se også Retningslinjer til straffegjennomføringsloven og til forskrift til loven (KSF-2008-9001).

¹²⁷ Sivilombudet (2025), *Temarapport. Sikkerhetscelle i fengsel*, s. 9. <https://www.sivilombudet.no/besoksrapporter/temarapport-2025-sikkerhetscelle-i-fengsel/>



Fengselets sikkerhetsseng

Når det gjelder utelukkelse, var det i 2024 og 2025 tilnærmet like mange vedtak på utelukkelse fra fellesskapet i Bredtveit fengsel. Av Tilsynsrådet for Kriminalomsorgen sin besøksrapport publisert 26. februar 2026 fremgår det i tillegg at innsatte som var utelukket fra fellesskapet ved Bredtveit avdeling Ullersmo, ved flere anledninger ikke var sikret to timer meningsfull menneskelig kontakt i døgnet, i strid med Mandelaregel 44. De vurderer også at Bredtveit fortsatt har et høyt antall utelukkelse, og anbefaler at fengselet aktivt arbeider for å få ned antallet, også blant enkeltinnsatte som utelukkes regelmessig.

Tvangsbruk overfor innsatte som selvskadere, frarådes sterkt

Europarådets torturforebyggingskomité gjennomfører landbesøk, og har flere ganger besøkt norske fengsler, sist i 2024 da de blant annet besøkte Telemark fengsel avdeling Skien (kvinnefengsel). Der fant de at fengslets håndtering av innsatte som selvskadere, var svært problematisk. I stedet for å bli tilbudt helsehjelp ble den innsatte som selvskadere, de facto utsatt for straff på den måten at hun i tilfelle selvskadning ble plassert i sikkerhetscelle og i noen tilfeller også i sikkerhets seng. Komiteen understreket at selvskadning ofte gjenspeiler psykiske problemer, og at det kan være psykisk skadelig dersom dette håndteres ved å plassere den innsatte på sikkerhetscelle og sikkerhets seng fremfor å ha en terapeutisk tilnærming til adferden. Komiteen anbefalte derfor myndighetene å gjennomgå hvordan selvskadning håndteres i fengslene for å sikre at innsatte som selvskadere, ikke blir møtt med disiplinære tiltak (sikkerhetsavdeling, -celle eller -seng). I den forbindelse bør myndighetene sikre at innsatte med selvskadingsproblematikk i større grad håndteres med hjelp fra helsepersonell.¹³¹ Selv om komiteens anbefalinger ikke er bindende, har EMD i flere avgjørelser vist til slike rapporter og brukt dem som argument i vurderingen av om det foreligger brudd på EMK artikkel 3.¹³²

Når det gjelder bruk av sikkerhets seng, anbefalte komiteen allerede i 2018 å stanse all bruk av sikkerhets seng i fengsler.¹³³ I alle fengslene de besøkte i 2024, fantes det sikkerhets senger, men de ble kun benyttet ved Skien kvinnefengsel. Komiteen skriver at sikkerhets seng aldri skal brukes i en ikke-medisinsk sammenheng, slik det gjøres i dette fengselet. De mente derfor at alle sikkerhets senger må fjernes fra norske fengsler, og at de som selvskadere, må behandles på annen måte, fortrinnsvis med omsorg og av helsepersonell i samhandling med fengselsbetjenter.

Hva fant vi

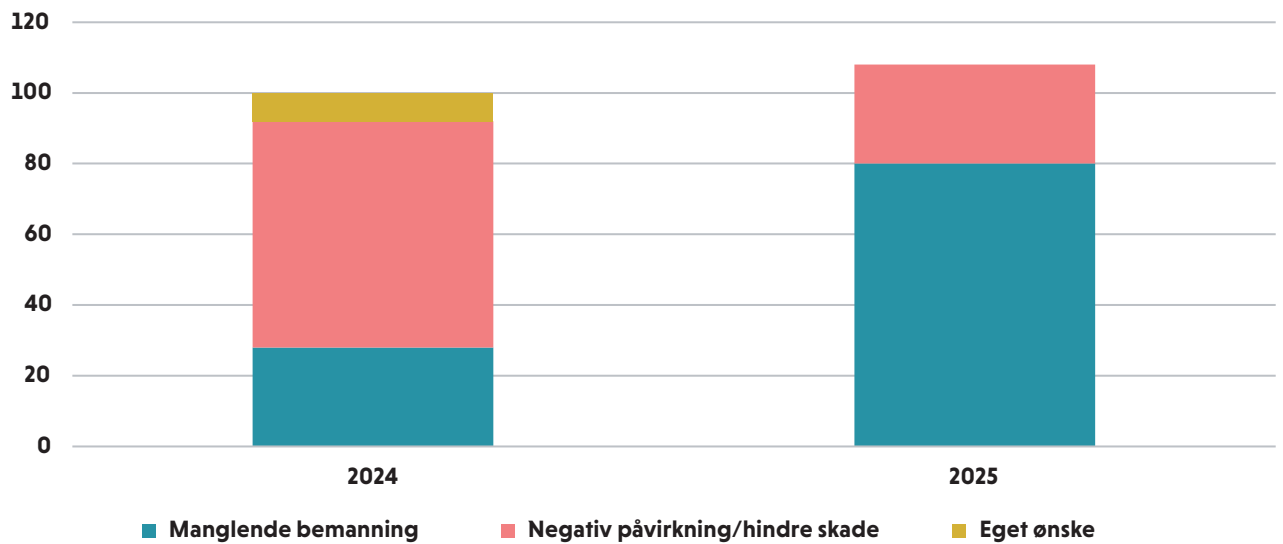
Økt innlåsning på grunn av manglende bemanning

Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo har, etter forespørsel fra ombudet, sendt oss en oversikt over bruk av utelukkelse. Her fremgår det at det i 2024 var 100 vedtak på utelukkelse fra fellesskapet, der 28 vedtak skyldtes bygnings- og bemanningsmessige forhold, mens 64 vedtak var begrunnet i at den innsatte enten hadde negativ innvirkning på miljøet eller det var for å hindre den innsatte i å skade seg selv, øve vold mot eller trusler mot andre eller for å forhindre materiell skade. Åtte var av eget ønske. Til og med 31. oktober 2025 forelå det 104 vedtak på utelukkelse fra fellesskapet. 80 av disse skyldes bygnings- og bemanningsmessige forhold, 24 av vedtakene skyldes forhold ved den innsatte. Når det gjelder utelukkelse på grunn av bygnings- og bemanningsmessige forhold, opplyser fengselet at dette utelukkende har blitt brukt fordi det har vært for få ansatte på jobb. Det vil si at 77 prosent av alle vedtak om utelukkelse i 2025 skyldes manglende bemanning (se figur 2, neste side).

131 Europarådets torturforebyggingskomité (2018), *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) from 28 May to 5 June 2018*, avsnitt 111. <https://rm.coe.int/1680909713>

132 Se eksempelvis EMD Murray mot Nederland (2016) sak nr.10511/10. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%7B%22001-162614%22%7D>

133 Europarådets torturforebyggingskomité (2018), *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) from 28 May to 5 June 2018*, avsnitt 111. <https://rm.coe.int/1680909713>

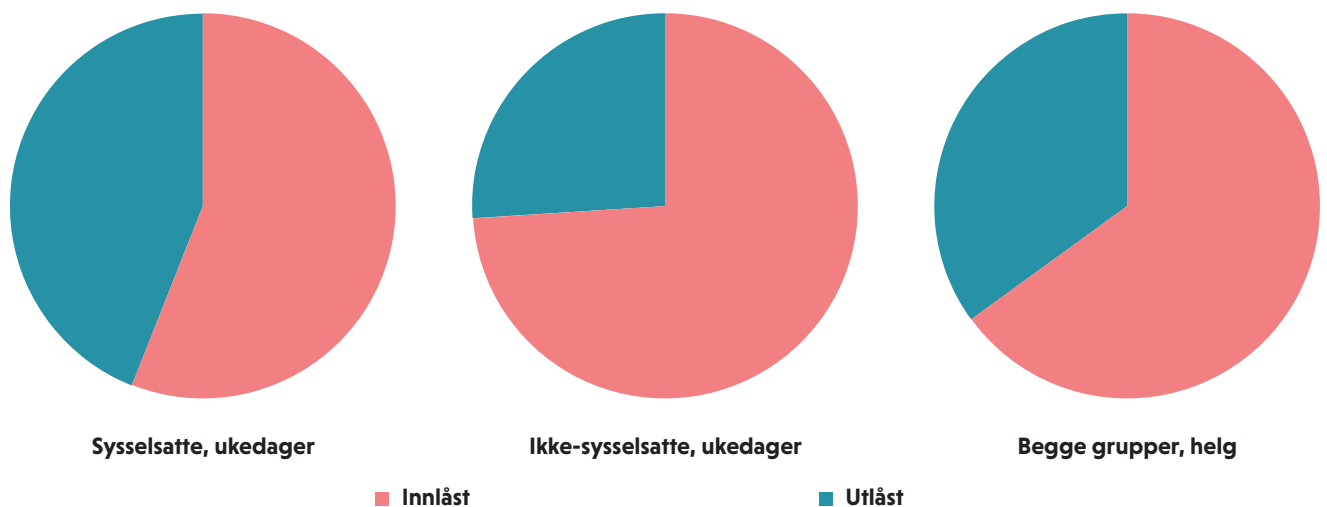


Figur 2: Vedtak om utelukkelse

Fengselet har også sendt oss en oversikt over antall timer innsatte er utenfor cellen hver dag dersom den innsatte er med på de aktivitetene som finnes, og dersom aktivitetene går som planlagt. For innsatte som er sysselsatt, er utgangspunktet at de i hverdagen skal være utelåst fra cellen i 10 timer og 30 minutter i døgnet, og at de låses ut kl. 07.20 om morgenen og låses inn igjen kl. 20.30 på kvelden. I tillegg er de innlåst kl. 11.30–12:00, kl. 14.50–15.00 og kl. 17.30–18.30. Dersom den innsatte ikke er sysselsatt, er hun innlåst større deler av døgnet, med 6,35 timer utenfor cellen per døgn. I helgene skal alle være utelåst i 8 timer og 30

minutter, og de låses ut kl. 10.15 og inn igjen for kvelden kl. 19.30. De er også innlåst kl. 13.45–14.45 og kl. 16.30–17.15 i helgene. Dette betyr at når det er helg, er de låst inne i 14 timer i strekk, fra kl. 19.30 om kvelden til kl. 10.15 dagen etter. Innsatte skal også få én time i friluft hver dag.

Innsatte vi snakket med, omtalte det å være innlåst på cellen som krevende, særlig dersom de er mer innlåst enn planlagt. Noen sier at tankekjøret begynner, at det «føles som jeg vil eksplodere», at det er tungt, og at det «går på psyken løs». På grunn av ulike psykososiale funksjonsnedsettelse eller erfaring med vold



Figur 3: Andel av døgnet som kvinnene er innlåst/utelåst

i nære relasjoner, er det flere som omtaler innlåsningen som ekstra krevende. Flere sier at helgene er verst fordi de er mer innlåst, og fordi de er innlåst i 14 timer i strekk. En sier: «Det er ingen her som gleder seg til helg». Både betjenter og innsatte informerer om at innsatte tidligere fikk være i fellesskapet dersom de ikke deltok i aktiviteter, men nå informerer både innsatte og ansatte om at innsatte som ikke deltar i fellesaktiviteter, luft eller sysselsetting, i stedet låses inn. Denne endringen ble innført i januar 2025. Årsaken som blir oppgitt i intervjuene, er manglende bemanning.

Alle innsatte har opplevd å bli utelukket fra fellesskapet/være mer innlåst på cellen enn det som følger av planen. Ofte skyldes dette bemanningsmessige forhold. Innsatte kan også bli innlåst fordi det ikke er nok plasser på sysselsettingstilbudene, for eksempel i gartneriet. Andre kan på grunn av ulike funksjonsnedsettelse ikke delta i arbeidsdriften, og blir i stedet innlåst på cellen. Atter igjen kan innsatte oppleve innlåsning dersom det for eksempel er sykefravær blant ansatte i arbeidsdriften.

Dersom det skal skje utelukkelse på grunn av bemanning, forteller innsatte at de gjerne får beskjed om dette kvelden før eller samme dag. Denne uforutsigbarheten oppleves belastende for flere fordi de ikke får forberedt eksempelvis måltider eller annet de kan gjøre i tiden de er innlåst.

Vi får også opplyst av fengselets ledelse at innsatte som ikke er sysselsatt, får tilbud fra fengselets ressursteam. Funnene våre viser imidlertid at de som ikke er sysselsatt, låses inne mer enn andre innsatte. Ikke alle uten sysselsetting får tilbud fra ressursteamet.

Alle innsatte får tilbud om en time i friluft hver dag, men ikke alle benytter seg av tilbudet. Det kan skyldes at de syns det er kaldt å være ute, at det lite å finne på i luftegården, eller at de har en konflikt med andre innsatte. Resultatet blir i så fall innlåsning.

Utenlandske innsatte mangler meningsfull sosial kontakt

Utenlandske innsatte som ikke snakker norsk eller engelsk, risikerer også isolasjon i form av manglende meningsfull menneskelig kontakt med andre innsatte eller ansatte. Det kan være tilfellet dersom det ikke er innsatte som snakker samme språk som en selv på avdelingen. Ingen av dem vi snakket med, hadde opplevd at tolk ble benyttet av ansatte i fengselsavdelingen, for eksempel dersom innsatte som ikke kan norsk eller engelsk, ville spørre ansatte om noe. Heller ikke oversettelsesverktøy ble brukt. Mens de fleste norske innsatte forteller at de daglig snakket med ansatte, og at de kunne spørre dem om ting hvis de lurte på noe, opplevde utenlandske innsatte på sin

side at de ikke fikk hjelp eller støtte fra ansatte i avdelingen, fordi de ansatte ikke forsto hva de sa.

Bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng

Tall vi har mottatt fra fengselet, viser at bruken av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng har gått betydelig ned. Våre funn etter besøket samsvarer med denne statistikken, altså at få har opplevd å bli plassert i sikkerhetscelle og ingen i sikkerhetsseng.

Under befaringen av fengselet fant ombudet at både sikkerhetscellene og sikkerhetssengen er plassert langt unna kvinneavdelingen, i nærheten av avdeling Zulu Øst som er i Ullersmo mannsfengsel. Dersom disse tvangsmidlene skal benyttes, må den innsatte følges eller bæres gjennom den såkalte kulverten, som er en lang gang i fengselets kjeller, muligens i ti minutter eller mer. Sikkerhetscellene/-sengen kvinnene benytter, er på samme sted som sikkerhetscellene/-sengene menn benytter. Det betyr at kvinner og menn kan risikere å være på sikkerhetscelle/-seng på samme sted til samme tid, møte hverandre ved ankomst og at de kan høre seksualisert ordbruk eller lignende gjennom celleveggene.

Vi fant også at innsatte ikke turte å fortelle om selvmordstanker i frykt for å utelukkes fra fellesskapet, bli plassert på restriktiv avdeling eller å bli utsatt for tvangsmidler.

Da ombudet var på tilsynsbesøk i fengselet, gjennomførte en kvinne som nylig hadde blitt innsatt i fengselet, et stranguleringsforsøk. Ombudets gjennomgang av journalposter i saksbehandlingssystemet Kompis og samtaler med andre innsatte bekrefter denne hendelsen. Gjennomgangen i Kompis bekrefter også at den innsatte det gjelder var i aktiv rus ved innkomst, og at hun av den grunn ble opplevd som abstinent og utagerende. Dokumentgjennomgangen viser at den innsatte først ble flyttet fra ordinær celle til forsterket celle. Deretter ble hun flyttet til sikkerhetscelle. Hun satt på sikkerhetscelle fra kl. 00.34 til kl. 13.49, det vil si i litt over 13 timer. Fengselet kontaktet legevakt klokka 01.45, men de hadde ikke kapasitet til å komme på tilsyn. Hun satt derfor på sikkerhetscelle uten helsetilsyn frem til klokken 09.38 morgenen etter, da fengselets helseavdeling gjorde et tilsyn. Fengselsbetjenter førte tilsyn med henne ca. en gang per time. Vi har ikke fått informasjon om at hun fikk helseoppfølging i etterkant av plasseringen på sikkerhetscelle.

Funnet tyder etter dette på at sikkerhetscelle kan bli og blir brukt i tilfeller der innsatte nylig har gjennomført et selvmordsforsøk og der de er rusabstinente.

Bruk av forsterket celle

Fengselet hadde ikke oversikt over hvor ofte forsterkede celler ble brukt.¹³⁴ Noen av dem vi snakket med, hadde hatt opphold på en slik celle, men ikke mange. Hvor hyppig bruken er, er det dermed vanskelig å si noe sikkert om. Da vi var på tilsynsbesøk i fengselet, ble forsterket celle som nevnt over benyttet i ett tilfelle der en innsatt var rusabstinent og utagerende. Hun ble siden flyttet videre til sikkerhetscelle. Intervjuene avdekket også at forsterket celle hadde blitt benyttet der en innsatt uttrykte ønske om å ta selvmord.

Ombudets vurdering

Utelukkelse

Fengselets utgangspunkt, der innsatte som er sysselsatt kan være i fellesskapet i 10,35 timer, er i henhold til internasjonale standarder utarbeidet av Europarådets torturkomité, og i henhold til anbefalinger fra FNs menneskerettighetskomité og FNs torturkomité. Også tiden innsatte etter planen kan være i fellesskapet i helgene, 8,5 timer, er over minstekravet på åtte timer.

Ombudet er likevel bekymret for innsatte som ikke er sysselsatt, som på tiden for tilsynsbesøket utgjorde 25 prosent av de innsatte. De låses inn over lengre perioder enn det de internasjonale standardene krever, med kun 6,35 timer utenfor cellen per døgn.¹³⁵

Selv om innsatte som er sysselsatt, i utgangspunktet kan være i fellesskapet i over ti timer i døgnet, tilsier våre funn at det ofte skjer ulike hendelser som gjør at de i realiteten får mindre fellesskap enn dette, først og fremst grunnet bemanningsmessige utfordringer. At både sysselsatte og ikke-sysselsatte innsatte er innlåst i 14 timer i strekk hver lørdag og søndag er også lenger enn hva som eksempelvis er tillatt i Sverige og Danmark.

Vi er etter dette bekymret for bruken av utelukkelse og innlåsning i fengselet, og særlig det faktum at innsatte regelmessig blir låst inne dersom de ikke deltar i fellesaktiviteter. Forskning viser at isolasjon kan gå mest ut over innsatte som allerede har funksjonsnedsettelse som angst, depresjon, tvangstanker eller ADHD. Funnene våre tilsier at svært mange av de

innsatte har en slik funksjonsnedsettelse, også innsatte uten tilbud fra ressursteamet. Intervjuene avdekket også at flere omtalte innlåsningen som ekstra krevende fordi de hadde ulike former for psykososiale funksjonsnedsettelser.

Vår vurdering er at innlåsning av innsatte som har en psykososial funksjonsnedsettelse, kan øke risikoen for behandling i strid med plikten til å sikre et likeverdig soningstilbud for innsatte med funksjonsnedsettelse etter CRPD artikkel 14 (2), fordi praksisen i realiteten kan få større negativ betydning for dem enn for andre innsatte.

Ombudet er videre bekymret for at mye innlåsning kan få særlig negative konsekvenser for kvinnelige innsatte med psykososiale funksjonsnedsettelse eller for kvinnelige innsatte som har opplevd overgrep eller vold i nære relasjoner. Som nevnt viser CEDAW-komiteen til at diskriminering kan forsterkes av sammensatte faktorer som påvirker noen i større grad eller på andre måter enn andre.¹³⁶ Kvinner har høyere forekomst av psykososiale funksjonsnedsettelse enn menn og er oftere utsatt for overgrep og traumer. Intervjuene avdekket nettopp at kvinner oppga at slike faktorer gjorde utelukkelse ekstra krevende. Mangelfull tilrettelegging for slike sårbarhetsfaktorer kan øke risikoen for at behandling som er i strid med CEDAW artikkel 2 jf. artikkel 1 og EMK artikkel 14 jf. artikkel 8.

Det kan også synes som om utelukkelse benyttes noe oftere overfor innsatte med en funksjonsnedsettelse enn overfor andre innsatte, først og fremst hvis en innsatt ikke kan delta i arbeidsdriften på grunn av en funksjonsnedsettelse. Konsekvensen blir i stedet utelukkelse på egen celle. Vi er bekymret for om innlåsning i disse tilfellene kan være i strid med plikten til å sikre et likeverdig soningstilbud for innsatte med funksjonsnedsettelse etter CRPD artikkel 14 (2) fordi den innsatte på denne måten utelukkes mer enn andre, samtidig som hun i mindre grad enn andre får tilbud om meningsfulle aktiviteter i fengselet.

Ombudet er også særlig bekymret for det som kan fremstå som de facto isolasjon av utenlandske innsatte. Vårt inntrykk etter besøket er at ansatte i fengselsavdelingene ikke benytter oversettelsesprogrammer for å kommunisere med utenlandske innsatte, og at kvalifisert tolk sjelden benyttes i hverdagen i fengselet. For innsatte fører det til at de ikke snakker med betjentene, selv når det er et behov. Utenlandske innsatte som soner i avdeling uten andre med samme

¹³⁴ Les mer om hva forsterkede celler er på side 29 i rapporten.

¹³⁵ FNs menneskerettighetskomité og FNs torturkomité anbefaler at innsattes gis rett til minst 8 timer fellesskap med andre per døgn. Den europeiske torturforebyggingskomiteen anbefaler også at innsatte (både domfelte og varetektsinnsatte) bør ha mulighet til minimum 8 timer fellesskap med andre innsatte per dag. For domfelte bør tiden i fellesskap være lenger.

¹³⁶ CEDAW generell anbefaling nr. 33. <https://cesr.uwazi.io/en/entity/znz4pel1gtop7fnwcooy66r/text-search?searchTerm=standard&file=1521226617656d5a4gh1nphnhsbqvovz7st6gvi.pdf&page=19>

språk som dem, kan risikere å ikke ha meningsfull kontakt med noen i fengselet.

At utenlandske innsatte kan oppleve de facto isolasjon på grunn av et svært mangelfullt sosialt fellesskap med andre, kan øke risikoen for at deres rett til privat- og familieliv etter EMK artikkel 8 brytes, ved at de ikke er i et reelt fellesskap med andre. Det kan også reise spørsmål om brudd på diskrimineringsforbudet på grunn av etnisitet i EMK artikkel 14 jf. artikkel 8. CERD-konvensjonen artikkel 5 forplikter myndighetene til å sikre alle lik tilgang til offentlige tjenester, uavhengig av etnisitet. Dersom utenlandske innsatte ikke får lik tilgang på støtte og hjelp fra betjenter i avdelingen på grunn av språk, kan også dette øke risikoen for mangelfull oppfyllelse av CERD artikkel 5.

Bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng

Nedgangen i bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng er svært positiv. Vår vurdering er at dette innebærer at risikoen for brudd på forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling i EMK artikkel 3 og CRPD artikkel 15 jf. artikkel 14 (2) virker betydelig lavere enn for bare to år siden. Vår vurdering er at den høye bruken av slike tvangstiltak har fremstått som en direkte konsekvens av manglende tilrettelegging for innsatte med alvorlige psykososiale funksjonsnedsettelse, da tvangsbruken ofte ble benyttet overfor kvinnelige innsatte med slike funksjonsnedsettelse. Nedgangen kan altså innebære at færre opplever diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse.

Vi mener samtidig at noen av funnene våre peker på alvorlige utfordringer.

At sikkerhetscelle benyttes som tiltak i etterkant av at en innsatt har gjennomført et selvmordsforsøk, slik vi var vitne til under tilsynsbesøket, er etter ombudets vurdering svært alvorlig og bør så langt det går avverges. Som følge av at plasseringen i tilfellet vi overvar, skjedde på natt, skjedde overføringen uten at den innsatte fikk tilsyn fra helsepersonell.

Som nevnt over har EMD konkludert med brudd på forbudet mot tortur og umenneskelig og nedverdiggende behandling der sikkerhetscelle har blitt brukt overfor innsatte med psykiske lidelser, uten tilstrekkelig helsehjelp.¹³⁷ Mandela-regel 45 (2) slår også fast at isolasjon og tvangsmidler ikke skal benyttes overfor innsatte med psykososiale funksjonsnedsettelse dersom dette forverrer tilstanden. CPT-komiteen har sterkt kritisert at norske myndigheter benytter

sikkerhetscelle i etterkant av selvskading eller selvmordsforsøk og slår fast at det kan være psykisk skadelig dersom dette håndteres ved å plassere den innsatte på sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, fremfor ved å ha en terapeutisk tilnærming til adferden. Også Sivilombudet har rettet kritikk mot at innsatte som har gjennomført selvmordsforsøk eller selvskading plasseres på sikkerhetscelle.¹³⁸

Ombudet minner om at selvskading og selvmordsforsøk ofte gjenspeiler psykiske problemer, slik også CPT-komiteen vektlegger. Videre er det mange kvinnelige innsatte som har samtidig rusavhengighet og psykisk lidelse. Psykiske lidelser som dette omfattes av funksjonsnedsettelsesbegrepet i CRPD, EMK og likestillings- og diskrimineringsloven.

Til sammen mener derfor ombudet at praksisen der en innsatt som er rusabstinent og nettopp har gjennomført et selvmordsforsøk plasseres på sikkerhetscelle, kan øke risikoen for behandling i strid med EMK artikkel 3 og CRPD artikkel 15 jf. artikkel 14 (2). Fengselet risikerer på denne måten å benytte inngripende tvangsbruk overfor en innsatt som det er sannsynlig at har en psykisk lidelse, selv om vi vet at dette kan forverre hennes psykiske helse. Når plasseringen i tillegg skjer på natt, uten at helsepersonell er til stede, øker dette risikoen for brudd på konvensjonene, jf. praksis fra EMD.

Videre kan en slik praksis etter vår vurdering øke risikoen for brudd på EMK artikkel 14 jf. artikkel 3, ved at innsatte med en funksjonsnedsettelse i større grad enn andre risikerer å utsettes for alvorlig og skadelig tvangsbruk.

Ombudet er også bekymret for at en praksis der selvskading eller selvmordsforsøk håndteres ved å plassere personen på sikkerhetscelle, kan føre til at innsatte ikke tør å fortelle om selvmordstanker i frykt for at de skal «straffes» med bruk av slike tvangsmidler. Dette kan føre til at innsatte med slike utfordringer ikke ber om hjelp, som igjen kan føre til en mangelfull helseoppfølging for den innsatte. Dette kan gå særlig ut over kvinnelige innsatte fordi de i større grad enn menn har denne type helseutfordringer.

Når det gjelder den lange avstanden mellom kvinneavdelingen og sikkerhetsavdelingen, vil selve transporten dit trolig kunne oppleves som svært inngripende for en person som fengselet anser det nødvendig å flytte til en sikkerhetscelle eller -seng. At avstanden

¹³⁷ Se blant annet EMD Isenc mot Frankrike (58828/13), EMD Keenan mot Storbritannia (27229/95) og EMD Renolde mot Frankrike (5608/05).

¹³⁸ Se Sivilombudet (2019), *Sivilombudets særskilte melding om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler*, kapittel 9.3. <https://www.sivilombudet.no/aktuelt/saerskilt-melding-til-stortinget-om-isolasjon-i-norske-fengsler/>

er så lang, er etter ombudets vurdering i seg selv et argument for at disse tvangsmidlene ikke bør benyttes overfor de kvinnelige innsatte ved Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo. Her viser vi også til at EMD har slått fast at myndighetene må organisere fengslene på en måte som sikrer at innsattes verdighet blir ivaretatt, uavhengig av økonomiske eller praktiske utfordringer.¹³⁹ Videre er det kritikkverdig at sikkerhetscellen og -sengen er plassert i en korridor/gang som er felles med menn, og der kvinnene kan risikere å høre seksualisert ordbruk fra mannlige innsatte. Mandela-regel 11 sier at kvinner og menn skal sone adskilt. FNs kvinnekommisjonskommisjon har også uttalt at myndighetene har en særlig forpliktelse til å beskytte kvinner mot vold og overgrep.¹⁴⁰ At kvinner soner adskilt fra menn, kan sikre oppfyllelse av denne forpliktelsen. Kvinnene som overføres hit, er i tillegg i en særlig sårbar situasjon. At kvinnene kan risikere å møte menn i det de plasseres på sikkerhetscelle, og at de kan risikere å utsettes for seksualisert ordbruk eller lignende gjennom celleveggene, mener vi at kan øke risikoen for diskriminering i strid med blant annet CEDAW artikkel 2 jf. 1.

Sikkerhetssengen i fengselet har ikke blitt benyttet overfor kvinnelige innsatte de to seneste årene. Likevel er dette en mulighet som kan benyttes. I tråd med anbefalinger fra CPT, og som følge av at bruken etter ombudets vurdering kan øke risikoen for umenneskelig og nedverdiggende behandling i strid med EMK artikkel 3 og CRPD artikkel 15 (1) jf. 14 (2), mener ombudet at dette tvangsmiddelet bør fjernes fra fengselet.

Forsterket celle

Et opphold i en forsterket celle er av flere grunner mindre inngripende enn et opphold på sikkerhetscelle, blant annet grunnet cellens utforming og plassering. Samtidig vil den innsatte mangle personlige eiendeler på cellen. Å utelukkes på en forsterket celle kan derfor oppleves inngripende for den enkelte.

Ombudet er derfor kritisk til at bruken av forsterket celle ikke er regulert bedre. Manglende regulering og kontroll på bruken av dette tvangstiltaket kan føre til at fengslene oftere plasserer innsatte med psykososiale funksjonsnedsettelse, som selvsikader eller har selvmordsrisiko på slike celler uten å sikre tilstrekkelig oppfølging fra for eksempel helse. Som nevnt hadde ikke fengselet oversikt over hvor ofte forsterkede celler var benyttet. Manglende regulering og kontroll kan øke risikoen for at det etableres en praksis som stiller

personer med funksjonsnedsettelse dårligere enn andre i strid med CRPD artikkel 14 (2).

Anbefalinger

- Både sysselsatte og ikke-sysselsatte innsatte må sikres tid i fellesskapet i minst åtte timer per døgn.
- Praksisen der innsatte låses inne i tilfelle de ikke er sysselsatt, ikke ønsker luft eller å delta i andre aktiviteter, bør avvikles, og innsatte bør i stedet ha mulighet til å oppholde seg i fellesarealer dersom de ikke deltar i fellesaktivitetene.
- Fengselet må sikres tilstrekkelig bemanning slik at innlåsning på grunn av bemanningsutfordringer unngås eller kun skjer i sjeldne unntakstilfeller.
- I tilfelle innsatte har en funksjonsnedsettelse eller erfaringer med vold eller overgrep som gjør belastningen ved innlåsning verre, bør fengselet etterstrebe at disse innsatte ikke låses inne mer enn absolutt nødvendig, og at de sikres tilstrekkelig helseoppfølging.
- Det bør tilrettelegges for innsatte som ikke snakker norsk eller engelsk, slik at de kan ha meningsfull kontakt med andre innsatte eller betjenter, for eksempel med økt bruk av tolk, oversettelsesprogrammer, besøksvenn eller lignende.
- Bruk av forsterket celle bør reguleres bedre.
- Sikkerhetscelle bør ikke benyttes overfor innsatte som nylig har utført selvmordsforsøk og/eller som er rusabstinente.
- Personer med omfattende intellektuelle eller psykososiale funksjonsnedsettelse bør ikke plasseres på sikkerhetscelle.
- Sikkerhetsseng bør ikke benyttes i fengselet.

¹³⁹ EMD Muršić mot Kroatia, 20. oktober 2016, klagenr. 7334/13, avsnitt 99.

¹⁴⁰ Se blant annet CEDAW Generelle anbefaling nr. 19.

Ressursteam som tiltak mot isolasjon

Et viktig tiltak for å forhindre isolasjon i fengselet er oppfølging fra ressursteamet. I dette kapittelet vil vi presentere våre funn og vurderinger av ressursteamet på Bredtveit.

Regelverk

Det er ingen konkret menneskerettslig bestemmelse som pålegger fengselet å ha et ressursteam. Flere menneskerettslige standarder forutsetter imidlertid at fengselsmyndighetene har en struktur for å følge opp og ivareta innsatte som har psykiske lidelser eller andre funksjonsnedsettelse, eller som er særlig sårbare for skadevirkninger av isolasjon. Dette gjelder blant annet CRPD artikkel 2 og 14, som gir personer med funksjonsnedsettelse rett til å gjennomføre soning «på lik linje med andre». Artikkel 14 (2) forplikter også konvensjonspartene å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne får «rimelig tilrettelegging» i de tilfeller de er frihetsberøvet. Siden ressursteamet skal arbeide for å hindre isolasjon og motivere innsatte til positive aktiviteter, og særlig benyttes overfor innsatte med psykiske lidelser, kan ressursteamet slik sett sies å være et tilretteleggingstiltak for innsatte med slike funksjonsnedsettelse. Tiltaket kan også være spesielt viktig for kvinnelige innsatte, som generelt oftere har psykososiale funksjonsnedsettelse enn menn.

Som for andre tilbud i et fengsel vil det kunne reise spørsmål om diskriminering dersom tilbudet ikke er tilgjengelig for alle, eksempelvis dersom det ikke er tilgjengelig for innsatte med utenlandsk opprinnelse, etter CERD artikkel 5.

Hva vet vi fra før

Ressursteam og aktiviseringsteam¹⁴¹ ble etablert som et varig nasjonalt tiltak i det isolasjonsreducerende og forebyggende arbeidet i norske fengsler i 2023. Ifølge KDIs veileder for aktiviseringsteam og ressursteam er formålet er å gi et likeverdig tilbud om fellesskap, uavhengig av den innsattes funksjonsevne. Teamene skal aktivisere innsatte som ikke deltar i fengselets ordinære aktiviteter, og bidra med fellesskap til innsatte med særlige oppfølgingsbehov. De skal også gi et tilbud til innsatte som har psykiske lidelser og behov for oppfølging fra helsetjenesten. Teamene skal

i tillegg bidra til å forebygge selvmord og selvskading og bruk av tvangsmidler som sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. KDI anbefaler at teamene er tverrfaglige, og at de skal bestå av ansatte med både fengselsfaglig og helse- og omsorgsfaglig kompetanse. Ressursteamet skal derfor samarbeide tett med helsetjenesten i fengselet og spesialisthelsetjenesten. De ansatte i ressursteamet skal ikke ha kontaktbetjentansvar, men være et supplement til førstelinjetjenesten i fengselet. Ressursteam er finansiert av både Kriminalomsorgen og helseforetaket i regionen.¹⁴²

Det er foreløpig ikke gjort noen selvstendige evalueringer av tilbudet med ressursteam. I sin besøksrapport fra Bredtveit før flyttingen vurderte Sivilombudet at teamet gjorde en viktig jobb i å følge opp sårbare innsatte, men at det hadde for liten kapasitet til å møte de reelle behovene blant innsatte. I flere tilfeller ble betjentene i teamet omdisponert til alminnelig betjentarbeid på grunn av bemanningsmangel. Dette bidro til en svekkelse av ressursteamets arbeid.¹⁴³

Hva fant vi

Ressursteamet på Bredtveit ble opprettet i sin nåværende form våren 2025, men fengselet har hatt et ressursteam siden 2021.¹⁴⁴ I tråd med KDIs veileder er teamet tverrfaglig sammensatt av miljøterapeuter fra fengselspsykiatrisk poliklinikk, en psykologspesialist og en lege. I tillegg har teamet en førstebetjent og seks ansatte som enten er miljøarbeidere eller fengselsbetjenter.¹⁴⁵ Teamet ledes av en sosiolog med lang fartstid i kriminalomsorgen. Vi får opplyst at mange innsatte har vært marginaliserte over tid, og trenger tett oppfølging, inkludert grunnleggende ADL-trening. Som behandlingsverktøy beskrives «den gode samtalen» som et sentralt element.

I Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo har også ressursteamet ansvar for BASIS-programmet, som er et frivillig behandlingstilbud for innsatte som er dømt for seksuallovbrudd.

¹⁴¹ Tiltaket kalles ressursteam i kvinnefengslene på Bredtveit og

Skien, mens det kalles aktiviseringsteam i de øvrige fengslene for menn.

¹⁴² Kriminalomsorgsdirektoratet (udatert), *Veileder for isolasjonsreducerende arbeid: Aktiviserings- og ressursteam i kriminalomsorgen*, s. 6–9.

¹⁴³ Sivilombudet (2023), *Besøksrapport nr. 75. Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt og Ullersmo fengsel, avdeling Zulu øst. 13.–16. mai 2023*, s. 30.

¹⁴⁴ Kriminalomsorgsdirektoratet (udatert), *Veileder for isolasjonsreducerende arbeid: Aktiviserings- og ressursteam i kriminalomsorgen*, s. 34.

¹⁴⁵ Tilsynsrådet for Kriminalomsorgen, *Tilsynsrapport Bredtveit fengsel, Post 2 Ullersmo*, s. 10.

Vi får opplyst at teamet har kapasitet til å følge opp fire til seks innsatte til enhver tid. De innsatte som blir fulgt opp av ressursteamet, følges svært tett – noen hver dag, inkludert i helger. Ansatte i ressursteamet beskriver selv at per nå er bemanningen i teamet tilstrekkelig. Vurderingen av hvem som bør få oppfølging av ressursteam, foregår som regel ved at avdelingsbetjenter sender en forespørsel til ressursteamet, som så tar en selvstendig vurdering av om den innsatte skal følges opp.

Ressursteamet fungerer godt, men er ikke tilgjengelig for alle innsatte

Ombudets observasjoner tilsier at ressursteamet er et godt og viktig tiltak, både som helsefaglig tiltak og som supplement til den ordinære bemanningen ved fengselet. Både de som mottar et tilbud fra teamet, andre innsatte og ansatte opplever at tilbudet er viktig. Ansatte opplyser om at teamet fungerer som en avlastning for fengselsbetjentene, særlig i perioder med ressursknapphet på avdelingen, noe som igjen kan frigjøre kapasitet til å ivareta andre innsatte.

Slik vi opplevde situasjonen, er det imidlertid varierende hvem som får tilbud fra ressursteamet. Det finnes eksempelvis innsatte som ikke er sysselsatt, og som dermed er mer innlåst enn anbefalt, men som likevel ikke får tilbud fra ressursteamet. Det er også innsatte som selv opplever at de har et behov for oppfølging fra ressursteam, men som ikke får det. Det kan tilsi at ressursteamet ikke klarer å følge opp alle med et behov. Det kan synes som om ressursteamet har kapasitet til å følge opp, på en veldig god måte, innsatte med alvorlige psykososiale, intellektuelle eller andre alvorlige funksjonsnedsettelse. Innsatte med psykososiale funksjonsnedsettelse som er mindre alvorlige, men der det fortsatt er behov for aktivisering gjennom ressursteamet, risikerer å falle mellom to stoler.

Selv om de fleste innsatte oppgir at de har kjennskap til ressursteamet, er det en utfordring at blant innsatte som ikke snakker norsk, oppgir flere at de ikke kjenner til ressursteamet i det hele tatt, eller at de kjenner til ressursteamet, men at de ikke får oppfølging fra dem. Fengselet opplyser også at teamet kun har hatt én bruker som ikke snakket engelsk eller norsk. Samtidig oppgir de at de har hatt språklige utfordringer knyttet til svake engelskkunnskaper hos flere brukere.

Ombudets vurdering

Ressursteamet fremstår som et svært viktig tiltak for enkelte innsatte, og fremstår som et effektivt tiltak for å forhindre isolasjon og for å tilrettelegge slik at soningstilbudet til innsatte med psykososiale eller andre alvorlige funksjonsnedsettelse blir likeverdig. Dette er i tråd med forpliktelse etter blant annet CRPD artikkel 2 og 14 (2) og artikkel 5. nr. 3.

Som vist til over, finner vi samtidig at ikke alle som oppgir å ha et behov, får oppfølging fra teamet. Vår vurdering er at det kan være en risiko for at noen grupper innsatte med psykososiale eller andre funksjonsnedsettelse ikke får tilstrekkelig tilrettelegging for sine behov, slik de kan ha krav på etter blant annet CRPD artikkel 14 (2).

At kvinner som ikke snakker norsk eller engelsk, opplever at ressursteamet ikke er en relevant tjeneste for dem, at de ikke vet at det finnes et ressursteam, eller at ressursteamet har problemer med å følge dem opp på grunn av språkutfordringer, er særlig problematisk siden disse innsatte fra før er sårbare for selvisolering. Dersom ressursteamet ikke er reelt tilgjengelig for alle innsatte på grunn av etnisk eller språklig minoritetsbakgrunn, kan det etter ombudets vurdering reise spørsmål om diskriminering etter CERD artikkel 5.

Anbefalinger

- Ressursteamet bør videreføres og gis nødvendige ressurser slik at de ansatte kan følge opp flere innsatte i tråd med intensjonen, og deres mandat. Det forutsetter en stabil finansiering, slik at teamet i størst mulig grad preges av kontinuitet.
- Det bør arbeides for at ressursteamet når ut til og gjøres kjent for innsatte som ikke snakker norsk/engelsk, og som har en annen etnisitet enn norsk. Ved behov for det må det brukes kvalifisert tolk.

Innsattes kontakt med pårørende

Regelverk

CEDAW har ingen spesifikke regler som gjelder retten til å ha kontakt med pårørende, men konvensjonen slår fast at norske myndigheter skal motvirke alle former for direkte og indirekte diskriminering av kvinner. CEDAW-komiteen har understreket at diskriminering av kvinner forsterkes av sammensatte faktorer som påvirker noen kvinner i større grad eller på andre måter enn det som gjelder for menn eller andre kvinner. Det kan blant annet være som følge av etnisitet, sivilstand og/eller status som mor. Dersom fengsler ikke imøtekommer kvinners særskilte behov, kan det etter en konkret vurdering regnes som diskriminering, slik dette er definert i CEDAW artikkel 1.¹⁴⁶ Det betyr også at spesielle tiltak utformet for å ivareta kvinnelige innsattes særskilte behov ikke skal anses som diskriminerende. Dette kan være relevant i tilfelle det er nødvendig å gjennomføre spesielle tiltak for at kvinner skal kunne opprettholde kontakt med pårørende.

Etter EMK artikkel 8 har alle rett til respekt for sitt familie- og privatliv, også innsatte.¹⁴⁷ EMD har tolket dette slik at det også innebærer en rett til å opprettholde kontakt med nære relasjoner.¹⁴⁸ Denne retten gjelder likt for alle, uavhengig av eksempelvis kjønn og etnisitet, jf. EMK artikkel 8 jf. artikkel 14. FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD) artikkel 2 bokstav a slår også fast at norske myndigheter skal motvirke alle former for diskriminering av personer med utenlandsk opprinnelse, og sørge for at alle offentlige myndigheter og institusjoner handler i tråd med denne forpliktelsen. Også dette kan innebære en plikt til å sikre at utenlandske innsatte, på lik linje som andre, kan opprettholde kontakten med pårørende.

Videre sier Mandela-regel 59 at innsatte skal, så langt det er mulig, bli plassert i fengsler nær sitt hjemsted for å sikre sosial rehabilitering. Bangkok-regel 26 sier at det skal legges til rette for at kvinnelige innsatte skal kunne ha kontakt med familie og barn, og der det er mulig, skal det iverksettes tiltak for å motvirke

ulemper som kvinnelige innsatte langt fra hjemmet kan møte.¹⁴⁹

Også i norsk kriminalomsorg er nærhetsprinsippet helt sentralt. Prinsippet innebærer at innsatte primært skal sone i fengsel nær hjemstedet sitt. Målet er å motvirke sosial isolasjon og å legge til rette for kontakt med familie, barn og annet nettverk. I tillegg er det et mål å sikre bedre rehabilitering og å forebygge ny kriminalitet. Nærhetsprinsippet er forankret i straffegjennomføringsloven § 11, som slår fast at domfelte bør «så langt det er praktisk mulig og formålstjenlig settes inn i nærheten av hjemstedet».

Hva vet vi fra før

Kvinner har høyere risiko enn menn for å sone langt unna hjemstedet

Fra 2025 finnes det bare to fengsler i Norge der kvinner kan sone på høy sikkerhet. Disse fengslene er Telemark fengsel avdeling Skien og Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo. Det betyr at det nordligste høysikkerhetsfengselet der kvinner kan sone ligger på Kløfta, som er omtrent en halvtime nord for Oslo. At det er få slike avdelinger for kvinner, er også en konsekvens av at kvinnelige innsatte er en minoritet i fengsel, og at det derfor kan være lite praktisk å ha fullverdige fengsler for kvinner i alle regioner. Et flertall av kvinnelige innsatte er i tillegg fra det sentrale Østlandsområdet (rundt 60 prosent). Likevel vil de kvinnene som kommer fra nordlige fylker og som skal sone på høy sikkerhet, måtte sone svært langt unna hjemstedet sitt. For menn finnes det flere høysikkerhetsavdelinger i alle regioner. Det betyr også at risikoen for å måtte sone langt unna hjemstedet for menn er mye lavere enn for kvinner. Mange kvinnelige og mannlige innsatte er også fra utlandet, noe som innebærer en risiko for å sone svært langt unna familie og nettverk for denne innsatt-gruppen.

Mer enn tre ganger så mange kvinner som menn i fengsel er registrert som enslig forsørger (17 prosent kvinner mot 5 prosent menn).¹⁵⁰ Blant innsatte født utenfor Norge var det 21 prosent av kvinnene som var

¹⁴⁶ Jf. komiteens uttalelser i klagesak Inga Abramova v. Belarus (2009) avsnitt 7.5.

¹⁴⁷ EMD Khoroshenko mot Russland, klagenr. 41418/04, 30. juni 2015, avsnitt 106.

¹⁴⁸ Ibid., avsnitt 106 med videre henvisninger.

¹⁴⁹ CEDAW-komiteen har anbefalt at staten anvender internasjonale retningslinjer og standarder for behandling av kvinner i fengsel, jf. General recommendation No. 33 on women's access to justice avsnitt (n).

¹⁵⁰ Seraf (2024), *Levekår, rus og psykisk helse blant personer som har vært fengslet eller gjennomført straff i samfunnet*, s. 79. <https://likedis.sharepoint.com/teams/P-soningsbesk/Delte%20dokumenter/Generelt/Litteratur%20kvinner%20i%20fengsel/seraf-rapport-nr5-2024-levekar-rus-og-psykisk-helse.pdf>

eneforsørgere for barn under 18 år, mens 3 prosent av mennene var det.¹⁵¹

Når det gjelder betydningen av å opprettholde kontakten med nærmiljø, venner, familie og barn under soning, viser forskning at mangel på kontakt med familie og venner kan utgjøre en stor helserisiko, og at sosiale savn kan forverre den psykiske helsen. Tapt kontakt med familie og barn under straffegjennomføring være svært belastende og føre til psykiske problemer hos de innsatte. Motsatt viser forskning at opprettholdelse av kontakt med relasjoner på utsiden av fengselet kan føre til lavere tilbakefall til kriminalitet og bedre mulighet for reetablering i samfunnet etter endt soning.¹⁵² Både norske og utenlandske kvinner i fengsel har oftere eneforsørgeransvar for barn enn menn (mer enn tre ganger så mange). Det kan innebære at betydningen av å kunne opprettholde kontakt med barna man er eneforsørger for, er særlig viktig for disse kvinnene.

Europarådets torturforebyggingskomité var på tilsynsbesøk ved blant annet Telemark fengsel avdeling Skien (kvinnefengsel) høsten 2024. I rapporten fra tilsynsbesøket understreker komiteen viktigheten av at innsatte får opprettholdt kontakten med omverdenen, særlig med familie og venner. De mener myndighetene generelt sett er for restriktive når det kommer til tid det er tillatt for innsatte å bruke på telefon- eller videosamtaler per uke, og anbefaler at myndighetene iverksetter tiltak for å øke de innsattes mulighet til å kommunisere med omverdenen. Spesielt bør det tas hensyn til innsatte som har pårørende som bor langt unna. De viste til at det var tilfellet for mange innsatte i Skien fengsel. I tillegg anbefalte de at Skien fengsel fikk en besøksleilighet som innsattes familier kan bo i. Da komiteen besøkte fengselet, var det sjelden at de innsatte fikk besøk av familie eller andre pårørende. At familiene og pårørende bodde langt unna, samt at det ikke fantes et overnattingssted for besøkende i fengselet, ble pekt på som grunnleggende årsaker til dette.¹⁵³

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² Hellebust, M., P.S. Scharff, I. Lundeberg mfl. (2021), *Lengst inne i fengselet – kvinnelige innsatte med behov for helsehjelp*. Likestillings- og diskrimineringsombudet, s. 102–103. <https://ldo.no/content/uploads/2024/06/Lengst-inne-i-fengselet-%E2%80%93-kvinnelige-innsatte-med-behov-for-helsehjelp-2021.pdf>

¹⁵³ Europarådets torturforebyggingskomité (2025), *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) from 21 to 31 May 2024*, s. 47. <https://rm.coe.int/1680b37399>

Hva fant vi

Blant de norske innsatte som vi intervjuet, var det få som hadde hjemsted langt unna fengselet. De fleste hadde hjemsteder mellom en til tre timer unna. Blant disse var det også få som pekte på utfordringer knyttet til nærhetsprinsippet, for eksempel at det var vanskelig for familie å komme på besøk, eller at de fikk for lite tid til å ringe eller ha videosamtaler. Flere sa derimot at de fikk nok telefontid. Dersom de ønsket mer tid til å ringe, kunne de også spørre om det, og de trodde i så fall at de ville få det innvilget. Noen norske innsatte med barn opplevde likevel at telefontiden var for kort. Det var også noen få som hadde hjemsted langt unna fengselet, men som likevel ikke opplevde dette som en stor utfordring, blant annet fordi de ikke ønsket å opprettholde kontakt med sitt tidligere nettverk.

Fengselet opplyste at det ikke finnes en besøksleilighet der pårørende kan overnatte, og at det ikke gis økonomisk støtte for å få besøk fra pårørende.

Utfordringer knyttet til overholdelse av nærhetsprinsippet var størst blant utenlandske innsatte

Det var også en del utenlandske innsatte i fengselet, som naturlig nok sonet langt unna familie, barn og annet nettverk. Ingen av disse fikk besøk av familie eller venner. Flere av de utenlandske innsatte vi snakket med, hadde også barn, men fikk ikke besøk av dem. Der de norske innsatte vi snakket med, i liten grad trakk frem at det var utfordringer knyttet til nærhetsprinsippet, opplevde flere av de utenlandske innsatte at dette var en stor utfordring. Der de norske innsatte sa at de kunne be om utvidet telefontid, sa utenlandske innsatte at de kun fikk 60 minutter taletid, selv om de hadde barn. Flere synes det var altfor lite. Det kom også frem at det var dyrt å ringe til utlandet, noe som kunne sette begrensninger på hvor ofte og hvor mye de kunne ringe hjem.

Ombudets vurdering

Det er positivt at flere av de innsatte vi snakket med, opplevde relativt gode muligheter for å få besøk og at de hadde tilstrekkelig med telefontid. Det kan komme av at de fleste vi snakket med hadde hjemsted rundt 1–3 timer unna fengselet, men også at fengselet virket å være velvillige når det gjaldt å innvilge mer telefontid dersom de ba om det.

Vi snakket kun med et utvalg av innsatte i fengselet, og de fleste var fra det sentrale Østlandsområdet. Vår vurdering er derfor at det likevel er en stor utfordring at det bare finnes to høysikkerhetsfengsler for kvinner i Norge, og at begge fengslene er plassert i

Østlandsområdet. Dette baserer seg på bakgrunnskunnskap og nærhetsprinsippets generelle begrunnelse og ikke funnene fra tilsynsbesøket. Årsaken til at vi mener at dette er en stor utfordring, er at det for innsatte som kommer fra områder lenger unna fengselet, vil mulighetene til kontakt med relasjoner på utsiden av fengselet begrenses. Det kan føre til dårligere psykisk helse for den innsatte og høyere tilbakefall til kriminalitet. Det hemmer også muligheten for reetablering i samfunnet etter endt soning. Kvinner i fengsel har i tillegg oftere eneforsørgeransvar for barn enn menn, som kan innebære at betydningen av å kunne opprettholde kontakt med barn er særlig viktig for disse kvinnene.

Samtidig finner vi at det er få kompenserende tiltak iverksatt i fengselet. Det finnes ikke en besøksleilighet der besøkende kan overnatte, og det gis ikke økonomisk støtte for å få besøk fra pårørende.

Ombudet mener derfor at kvinnelige innsatte kommer dårligere ut enn menn, fordi det er dårligere geografisk spredning på høysikkerhetsavdelinger for kvinner enn for menn, samtidig som det er iverksatt få kompenserende tiltak.

Som vist til over, krever CEDAW artikkel 2 jf. 1 at kvinner skal likebehandles med menn, og komiteen slår fast at diskriminering av kvinner kan forsterkes av sammensatte faktorer, eksempelvis som følge av at man har status som mor. De understreker videre at spesielle tiltak utformet for å ivareta kvinnelige fangers særskilte behov ikke skal anses som diskriminerende. Til sammen mener ombudet at praksisen med kun å ha to høysikkerhetsavdelinger for kvinner i Norge, uten at det samtidig er iverksatt spesielle tiltak for å kompensere for denne ulempen, som eksempelvis økonomisk støtte til pårørende som vil komme på besøk eller besøksleilighet, vil gi risiko for brudd på CEDAW-konvensjonen artikkel 2 jf. 1.¹⁵⁴

Ved tilsynsbesøket fant ombudet at utfordringen knyttet til overholdelse av nærhetsprinsippet var størst blant utenlandske innsatte. Selv om avstanden deres til nettverk, familie og venner var veldig stor, rapporterte de om dårligere muligheter til å ringe eller på annen måte opprettholde kontakt med hjemmet enn norske innsatte. Der norske innsatte sa at de trolig kunne få mer enn 60 ringeminutter per uke hvis de ba om det, sa utenlandske innsatte at de ikke engang fikk ekstra tid til å snakke med barn. Ombudet vet ikke hva årsaken til denne forskjellen var. En teori kan være at

det skyldes misforståelser på grunn av språk, da vi fant at kvalifisert tolk sjelden ble benyttet i fengsels hverdagen (se mer om dette under kapittelet om utenlandske innsatte). En annen teori er at det var dyrt å ringe til utlandet, noe som i seg selv kan gjøre det vanskelig for utenlandske innsatte å ringe ofte nok hjem. Uavhengig av årsak er vårt funn at det var en forskjell mellom norske og utenlandske innsattes opplevelser knyttet til nærhetsprinsippet, og at de utenlandske innsatte som vi snakket med kom dårligere ut enn de norske.

Dersom utenlandske innsatte på denne måten kommer dårligere ut enn norske innsatte, kan det etter ombudets vurdering innebære at det er et gap mellom praksisen i fengselet og forpliktelsen til å sikre likeverdige soningsforhold uavhengig av etnisitet etter blant annet EMK artikkel 8 jf. artikkel 14 og CERD artikkel 2 a.

Anbefalinger

- Det bør etableres en besøksleilighet i fengselet der pårørende kan overnatte.
- Det må vurderes hvordan kriminalomsorgen kan dekke utgifter pårørende har for å besøke innsatte.
- Det må sikres økt og gratis ringetid for utenlandske innsatte.

¹⁵⁴ Jf. CEDAW artikkel 2 jf. 1 og Inga Abramova mot Hviterussland/ Belarus (2009). <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/49/D/23/2009>.
<https://juris.ohchr.org/SearchResult>

Innsatte med intellektuelle funksjonsnedsettelse

Fordi vi hadde funn som særlig gjaldt innsatte med intellektuelle funksjonsnedsettelse (utviklingshemming),¹⁵⁵ skriver vi i dette kapittelet om denne innsatt-gruppen spesifikt.

Regelverk

CRPD forbyr diskriminering av innsatte med alle former for funksjonsnedsettelse, og forplikter staten til å sikre rimelig tilrettelegging slik at innsatte med funksjonsnedsettelse sikres likeverdige soningsforhold med andre innsatte. Personer med en intellektuell funksjonsnedsettelse som utviklingshemming vil dermed ha et vern mot diskriminering etter konvensjonen og en rett til rimelig tilrettelegging ved behov, jf. blant annet CRPD artikkel 4 og 14.

Etter CRPD artikkel 13 nr. 2 er statene også pålagt å fremme hensiktsmessig opplæring av personer som arbeider innenfor rettssystemet, herunder ansatte i kriminalomsorgen. Formålet med opplæringen er å sikre tilstrekkelig kompetanse om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne og om behovet for tilrettelegging. Slik kompetanse er en forutsetning for at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne utøve sine rettigheter og få effektiv tilgang til rettssystemet på lik linje med andre.

Personer med intellektuelle funksjonsnedsettelse og andre former for funksjonsnedsettelse har også et vern mot diskriminering etter likestillings- og diskrimineringsloven § 6.

Hva vet vi fra før

Utviklingshemmede er overrepresentert i norske fengsler

Det er antatt at rundt 10 prosent av innsatte i norske fengsler har en utviklingshemming.¹⁵⁶ Til sammenligning antas det at andelen i befolkningen ellers er

mellom 1 og 2 prosent.¹⁵⁷ Det betyr at man kan anta at andelen personer med intellektuelle funksjonsnedsettelse som gjennomfører soning, er langt høyere enn i samfunnet ellers, og at en ikke ubetydelig andel er udiagnostisert. Det foreligger blant annet studier som tilsier at personer med lettere utviklingshemming idømmes strafferettslige reaksjoner uten at dommere, forsvarere eller politijurister kjenner til funksjonsnedsettelsen eller tilrettelegger for den.¹⁵⁸ Det kan også være at personen selv ikke er kjent med diagnosen, og at det kan være et sensitivt tema å bli konfrontert med under soning.¹⁵⁹

Ombudet er ikke kjent med at det er gjort undersøkelser eller kartlegginger av hvor mange innsatte som har utviklingshemming i norske fengsler. Det er så vidt oss bekjent heller ikke gjort kartlegginger av hvor mange som i tillegg er vernet etter andre diskrimineringsgrunnlag, som kjønn eller etnisitet. Det vil si at det ikke finnes en fullstendig oversikt over hvor mange kvinnelige innsatte som også har en intellektuell funksjonsnedsettelse, og om og eventuelt hvilke kjønnsspesifikke behov disse har. Arbeidet med denne rapporten har også bekreftet at det finnes lite kunnskap om kvinner med intellektuelle funksjonsnedsettelse som soner i norske fengsler, og om disse har noen kjønnsspesifikke behov.¹⁶⁰ Det store flertallet av fengslene har tidligere oppgitt at de ikke har formelle

¹⁵⁵ Les mer om begrepsbruken på side 11.

¹⁵⁶ Søndena (2008) legger i *The prevalence and nature of intellectual disability in Norwegian prisons* til grunn at 10,8 % av den totale innsattpopulasjonen i norske fengsler har utviklingshemming.

¹⁵⁷ Se blant annet Helsedirektoratets rapport *Personer med utviklingshemmings bruk av fylkeskommunale og kommunale helse- og omsorgstjenester*, s. 7, som legger til grunn at det ikke finnes noen sikre tall på hvor mange som har en utviklingshemming i Norge. I rapporten vises det til WHO's estimat på at mellom 1–3 prosent av befolkningen i den vestlige verden er utviklingshemmede. Dette tilsvarer i mai 2026 et sted mellom 56 000–170 000 personer i Norge.

¹⁵⁸ Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter – KRUS (2020), *Innsatte med utviklingshemming – en deskriptiv undersøkelse av ulike etaters arbeid med identifikasjon og tilrettelegging*, s. 15.

¹⁵⁹ *Ibid.*, s. 46.

¹⁶⁰ Det har derimot kommet nyere forskning og kartlegging av utviklingshemmede og soning: Se blant annet rapporten som ble bestilt av Bufdir i 2018. Hensikten med undersøkelsen var «å få ny kunnskap om situasjonen for personer med utviklingshemming/kognitive vansker i norske fengsler. Oppdraget skal bidra til å belyse hvordan de ulike aktører kan bli bedre til å fange opp og tilrettelegge for personer med utviklingshemming/kognitive vansker i fengsel.» (Konkurransegrunnlag Bufdir s. 1).

rutiner ved mistanke om intellektuelle funksjonsnedsettelse, eller ikke vet om slike finnes.¹⁶¹

Selv om det i begrenset grad er forsket på utviklingshemmede i kriminalomsorgen i norsk kontekst, finnes det et empirisk grunnlag for at utviklingshemmede har særskilte utfordringer som kan føre til at de ikke soner på lik linje med andre, med mindre de får tilrettelegging.¹⁶² Mange er flinke til å kamuflere eller kompensere for funksjonsnedsettelsen, eksempelvis ved å trekke seg tilbake mer enn normalt. Dette kan medføre større grad av selvisolering. Studier viser også at de i mindre grad enn andre evner å benytte seg av tilbud som kontaktbetjent, aktivitets- og undervisningstilbud og andre programaktiviteter. Dette kan medføre at innsatte med intellektuelle funksjonsnedsettelse blir passivisert, fratatt mulighet for fellesskap og at de ikke oppnår samme straffegjennomføringsprogresjon som andre innsatte.¹⁶³ Fra før vet vi også at utviklingshemmede i liten grad får tilrettelagte aktiviteter under straffegjennomføringen.¹⁶⁴

Utviklingshemmede har forhøyet forekomst av psykiske lidelser

Samtidig er det kjent fra litteraturen at personer med utviklingshemming har forhøyet forekomst av tilleggsproblematikk, som psykiske lidelser. I tillegg kan utviklingshemming skygge for psykiske lidelser, slik at det er behov for å sikre gode utredningsrutiner på dette området.¹⁶⁵ Det er derfor tidligere anbefalt at det bør være en ekstra bestemmelse i straffegjennomføringsloven som sikrer tilrettelegging for risikoutsatte grupper, som utviklingshemmede.¹⁶⁶

161 Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter – KRUS (2020),

Innsatte med utviklingshemming – en deskriptiv undersøkelse av ulike etaters arbeid med identifikasjon og tilrettelegging, s. 46.

162 I norsk sammenheng har særlig Erik Søndena og Nina

Christine Dahl forsket på og arbeidet med problematikken. Kriminalomsorgen gjennomførte også selv en studie i 2020 med tittelen *Innsatte med utviklingshemming – en deskriptiv undersøkelse av ulike etaters arbeid med identifikasjon og tilrettelegging*, som også bekrefter dette.

163 Erik Søndena, NTNU 2009: «Intellectual disabilities in the criminal justice system».

164 NOU 2016: 17 *På lik linje – åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming*, s. 176–177.

165 Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter – KRUS (2020), *Innsatte med utviklingshemming – en deskriptiv undersøkelse av ulike etaters arbeid med identifikasjon og tilrettelegging*, s. 7.

166 *Ibid.*, s. 51.

Hva fant vi

Ressursteamet har en sentral rolle i oppfølging av innsatte med intellektuelle funksjonsnedsettelse

Ombudet gjorde under sitt besøk ingen strukturerte undersøkelser eller forsøk på å kartlegge hvor mange innsatte som hadde intellektuelle funksjonsnedsettelse. Vi har derimot grunn til å tro at vi intervjuet innsatte med intellektuelle funksjonsnedsettelse.

Våre funn tilsier at innsatte vi snakket med som hadde intellektuelle funksjonsnedsettelse, får tett oppfølging fra ressursteamet, og at dette var et viktig og nyttig tiltak. Vi får også bekreftet fra ressursteamet at mange av de innsatte er i risikosonen hva angår intellektuelle funksjonsnedsettelse, og at mange er mer symptomplaget enn tidligere. Dette er derfor noe ressursteamet har særlig fokus på.

Vår dokumentgjennomgang viste samtidig at personer med intellektuelle funksjonsnedsettelse har blitt utsatt for tvangsmidler som sikkerhetscelle og forsterket celle, blant annet på bakgrunn av bekymring knyttet til psykisk helse og frykt for selvmordsforsøk. Vi ble fortalt av enkelte at det å bli plassert på forsterket celle i enkelte tilfeller føles godt, siden det tok ned det samlede sanseinntrykket. Dette til forskjell fra sikkerhetscelle, som ble beskrevet som sterkt traumatiserende.

Ombudets vurdering

Våre funn tilsier at ressursteam som tilretteleggingstil-tak fungerer godt for kvinnelige innsatte med intellektuelle funksjonsnedsettelse. Det er heller ingen funn som tilsier at verken ressursteamet eller fengselet som sådan har en diagnosebasert tilnærming. Det vil si at det ser ut til at både fengselet og ressursteamet gjør en konkret vurdering av hvem som trenger bistand fra dem. Dette mener ombudet er positivt, siden mange personer med intellektuelle funksjonsnedsettelse enten ikke vet om det selv eller ønsker å dele dette med andre. Dette er positive funn, og i tråd med CRPD art. 14 nr. 2.

Det kan derimot være problematisk at det ikke er kjent hvor mange kvinner med intellektuelle funksjonsnedsettelse som soner i norske fengsler, og om disse har kjønns-spesifikke behov eller behov for tilrettelegging. Siden kunnskapsgrunnlaget er så mangelfullt, kan det være vanskelig å iverksette målrettede tiltak.

Ombudet er bekymret for at det blir brukt tvang mot personer med intellektuelle funksjonsnedsettelse under soning. Det er spesielt bekymringsverdige at personer med intellektuelle funksjonsnedsettelse, med samtidige psykososiale funksjonsnedsettelse,

plasseres på sikkerhetscelle ved selvmordsforsøk, slik våre funn tilsier. Selv om vi i utgangspunktet er positive til at forsterket celle brukes i stedet for sikkerhetscelle, må hovedmålet alltid være å ikke bruke tvang. Vi mener derfor at det er rom for å arbeide mer målrettet og systematisk med ansatte for å holde tvangsmiddelbruken nede, særlig for personer med intellektuelle funksjonsnedsettelse.

I dette tilfellet kan det også være en risiko for diskriminering etter CRPD art. 13 nr. 2 dersom ansatte ikke får tilstrekkelig opplæring i hvilke spesifikke behov innsatte med intellektuelle funksjonsnedsettelse kan ha. Dette er nødvendig for å sikre at strukturer, holdninger og antagelser ikke står i veien for å sikre kvinnelige innsatte med intellektuelle funksjonsnedsettelse den bistanden de har krav på.

Anbefalinger

- Det bør arbeides med tiltak for å kartlegge hvor mange kvinnelige innsatte med intellektuelle funksjonsnedsettelse som soner i norske fengsler, og hvilken soningshverdag disse har.
- Ressursteamet må sikres langsiktige ressurser slik at de kan oppdage og følge opp innsatte med intellektuelle funksjonsnedsettelse.
- Det må sikres god, helhetlig opplæring for ansatte om innsatte med intellektuelle funksjonsnedsettelse.
- Personer med omfattende intellektuelle funksjonsnedsettelse bør ikke plasseres på sikkerhetscelle.

Om utenlandske innsatte og språk

Under tilsynsbesøket dukket det opp problemstillinger som særlig berørte soningsforholdene til kvinner med utenlandsk opprinnelse og som ikke snakket norsk. I det følgende presenteres derfor funn og vurderinger som gjelder denne innsatt-gruppen samlet.

Regelverk

CERD artikkel 2 (1) forplikter konvensjonspartene til å forby og avskaffe alle former for rasediskriminering. Videre forplikter konvensjonspartene seg til ikke å ta del i handling eller praksis som innebærer rasediskriminering overfor personer eller grupper av personer, og å sørge for at alle offentlige myndigheter og offentlige institusjoner, på nasjonalt og lokalt nivå, også handler i tråd med denne forpliktelsen.¹⁶⁷ Rasediskriminering omfatter alle former for diskriminering basert på etnisitet, herunder rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse.¹⁶⁸ Selv om ikke språk fremgår av bestemmelsen, står det både i konvensjonens fortale og i ulike uttalelser fra CERD-komiteen at språk omfattes av konvensjonen.¹⁶⁹

Mandela-reglene slår dessuten fast at innsatte ikke skal diskrimineres på grunn av eksempelvis rase eller nasjonal opprinnelse. Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 slår til sist fast at diskriminering på grunn av etnisitet er forbudt. Med etnisitet menes blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk.

Når det gjelder språk, slår CERD artikkel 5 fast at myndighetene skal sikre lik tilgang til offentlige tjenester, uavhengig av etnisitet, herunder individuelle forutsetninger som språk, jf. konvensjonens fortale og uttalelser fra CERD-komiteen. Også Mandela-reglene slår fast at innsatte ikke skal diskrimineres på grunn av språk. Etter regel 6 skal innsatte sikres informasjon om sine rettigheter, plikter og annen informasjon som er nødvendig for å tilpasse seg livet i fengselet, og regel 7 slår fast at informasjonen skal gis på et språk den innsatte forstår. Etter Mandela-regel 5 skal fengsler bruke kompetente tolker der det er nødvendig.

¹⁶⁷ CERD artikkel 2 bokstav a.

¹⁶⁸ CERD artikkel 2.

¹⁶⁹ Se blant annet CERD-komiteens reporting guidelines her: <https://docs.un.org/en/CERD/C/2007/1> og concluding observations her: docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=waBw6P7BYz59vA%2FoRkWhoxflBV%2Bkzo7GPh%2B7YFZmPdkHTg%2BHS1oiT1ENuU%2FwMiXPGsOrT1BCEf%2B6jeKwVlmt9gHyUfjoWwyi63rPaR5tnU%3D

Likestillings- og diskrimineringsloven slår også som nevnt fast at diskriminering på grunn av språk er forbudt. Både forvaltningsloven § 11 og tolkeloven § 6 slår til sist fast at offentlige myndigheter skal bruke tolk der det er nødvendig for å sikre en forsvarlig behandling av saken.

Mandela-regel 44 er også relevant og slår fast at isolasjon blant annet kan defineres som tilfeller der: «meningsfull sosial kontakt er redusert til et minimum». Hvis innsatte ikke kan ha meningsfull kontakt med noen på grunn av språk, kan det anses som en de facto isolasjon.

Hva vet vi fra før

Økende andel utenlandske innsatte: språkbarrierer og risiko for isolasjon

Et økende antall innsatte i norske fengsler har utenlandsk statsborgerskap, og i 2025 hadde 28 prosent av de innsatte statsborgerskap fra andre land enn Norge.¹⁷⁰ Tidligere undersøkelser viser at også utenlandske innsatte kan oppleve diskriminering i fengsel, særlig på grunn av språk.¹⁷¹ Eksempelvis viser undersøkelser at manglende bruk av tolk i kriminalomsorgen har vært en utfordring i flere år.¹⁷² Tall fra ulike fengsler viser eksempelvis at kvalifisert tolk sjelden brukes, og at fengslene i stedet benytter ansatte og andre innsatte til å formidle informasjon.¹⁷³ Det kan føre til et informasjonshull blant utenlandske innsatte, men også til en opplevelse av de facto isolasjon dersom den innsatte på denne måten ikke har andre å ha meningsfull kontakt/samtaler med. Da Europarådets torturforebyggingskomité var i Norge i mai 2024 slo de fast at tolk ble benyttet i for liten grad i fengslene de besøkte. Det førte til at de innsatte følte seg

isolert, noe som igjen påvirket deres psykiske helse. Komiteens anbefaling var å øke bruken av telefon-tolkning i fengslene for å sikre at fengselsbetjentene kommuniserer dagligdagse problemstillinger på en tilstrekkelig måte til utenlandske innsatte.¹⁷⁴

I en rapport fra Sivilombudet fra 2025 sier de at deres funn fra 2014–2024 tyder på at det er et underforbruk av tolk i norske fengsler, noe som har ført til utfordringer både for den innsatte og de ansatte. Manglende mulighet til å få informasjon på et språk man forstår, kan i verste konsekvens føre til utagering og dermed til bruk av isolasjon og utelukkelse eller tvang. Deres konklusjon er at manglende bruk av tolk øker risikoen for å bli utsatt for umenneskelig eller nedverdiggende behandling.¹⁷⁵

Hva fant vi

Mangelfull bruk av kvalifisert tolk

Når det gjelder bruken av tolk i fengselsavdelingene, virker dette å være begrenset. Vi har bedt om statistikk over bruk av tolk i fengselet, som viser at tolk totalt er benyttet 21 ganger i 2025. Dette inkluderer, slik vi forstår det, også innkomstsamtaler. Der fengselets ansatte kan språket den innsatte snakker, vil de kunne benyttes som tolk i tilfelle de er på jobb og det oppstår et behov. Flerspråklige innsatte benyttes også som tolk for andre innsatte.

Blant de innsatte vi snakket med, er det ingen som har opplevd at det er benyttet kvalifisert tolk på avdelingen, for eksempel for å gi informasjon i løpet av dagen eller for å svare på spørsmål den innsatte har. Det ble heller ikke benyttet digitale oversettelsesprogrammer. Utenlandske innsatte vi snakket med, forteller at de ikke snakker med fengselsbetjentene, og forteller at «hvis vi spør om noe, så sier de at de ikke skjønner».¹⁷⁶ Dette gjør det også vanskelig å få hjelp og støtte fra betjentene i hverdagen.

170 <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/18643575/nokkeltall-fra-kriminalomsorgen-for-august-2025?publisherId=17847130&lang=no>, <https://www.adressa.no/nyheter/innenriks/i/Av6JMx/flere-utenlandske-innsatte-i-norske-fengsler>

171 Likestillings- og diskrimineringsombudet (2016), *Innsatt og utsatt*, s. 33. <https://ldo.no/content/uploads/2024/06/Innsatt-og-utsatt-2017.pdf>

172 Juridisk rådgivning for kvinner (2018), *Kvinnens erfaringer med å sone i norske fengsler våren 2017*, s. 16–17. <https://foreninger.uio.no/jurk/publikasjoner/H%20Temarapporter/E%20Norsk%20fengselsrapport%202018.pdf>

173 Likestillings- og diskrimineringsombudet (2016), *Innsatt og utsatt*, s. 33: <https://ldo.no/content/uploads/2024/06/Innsatt-og-utsatt-2017.pdf>; Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009), *Bruk av tolk i straffesaksjeden*, s. 5: <https://kudos.dfo.no/documents/30353/files/26777.pdf>

174 Europarådets torturforebyggingskomité (2025), *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) from 21 to 31 May 2024*, avsnitt 105. <https://rm.coe.int/1680b37399>

175 Sivilombudet (2025), *Bruk av tolk i norske fengsler*. <https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2025/04/Bruk-av-tolk-i-fengsel.pdf>

176 Fengselet oppgir i brev til Likestillings- og diskrimineringsombudet datert 27. april 2026 at fengselet fikk Ipad-er med oversettelsesverktøy i slutten av april 2026 som kan benyttes.

De facto isolasjon og mangel på meningsfull menneskelig kontakt

Utenlandske innsatte kan risikere å ikke ha noen å snakke med i fengselet dersom de soner i en avdeling uten andre som snakker samme språk som dem. En innsatt fortalte eksempelvis at hun ikke hadde andre innsatte å snakke med de seks første månedene hun satt inne, fordi ingen andre snakket samme språk som henne. I stedet stengte hun seg inne på cellen. Med tanke på at utenlandske innsatte heller ikke opplever at de kan snakke med fengselsbetjentene, risikerer utenlandske innsatte på denne måten å ha en fengselshverdag uten meningsfull menneskelig kontakt med andre.

Det er også utfordringer knyttet til utenlandske innsattes kontakt med familie, barn og annet nettverk, som fremstår større enn for de norske innsatte. Les mer om dette i kapittelet kontakt med pårørende på side 61.

Språk skaper barrierer for deltakelse

Dersom den innsatte ikke snakker norsk eller engelsk, er språk også en utfordring når det kommer til aktivitetstilbud, fritidsaktiviteter og ressursteam.

Vi får opplyst at ressursteamet har hjulpet én innsatt som verken behersket norsk eller engelsk. Samtidig opplyser fengselet at de: «har hatt språklige utfordringer knyttet til svake engelskkunnskaper hos flere». Blant dem vi snakket med som har utenlandsk statsborgerskap, sier de enten at de har hørt om ressursteamet, men at de ikke får hjelp fra dem, eller at de ikke har hørt om ressursteamet.

TV-ene på de innsattes celler har norske kanaler. For innsatte med annet morsmål enn norsk kan derfor innlåsning over lengre tid oppleves særlig belastende fordi det er lite å sysselsette seg med. Selv om det er mulig å leie bøker eller filmer på ulike språk i fengslets bibliotek, vil dette kunne være vanskelig å få til ved plutselige og langvarige innlåsninger. Tilbudet vil uansett være mer begrenset enn det er for norskspråklige innsatte.

Når det gjelder utdanningstilbud, foregår dette på norsk eller engelsk. For innsatte uten engelskkunnskaper blir derfor utdanningstilbudet begrenset.

Også ved andre aktiviteter, for eksempel dersom det kommer eksterne foredragsholdere eller lignende til fengselet, vil utenlandske innsatte som ikke snakker norsk eller engelsk, sannsynligvis gå glipp av tilbudet. Utenlandske innsatte forteller også at de har fått avslag på å være med på matkurs fordi de verken snakker engelsk eller norsk.

Vårt inntrykk er at utenlandske innsatte ut over dette får delta i sysselsetting (som arbeidsdrift) på lik linje med norske innsatte.

Opplevd diskriminering på grunn av etnisitet

Flere utenlandske innsatte opplever at de blir sett ned på og at de blir dårligere behandlet, både av andre innsatte og ansatte, fordi de er av utenlandsk opprinnelse.

Tolk i helsesituasjoner

Når det gjelder helseavdelingen, får vi inntrykk av at telefontolk benyttes ved planlagte legekonsultasjoner og hos psykolog.

Selv om helseavdelingen benytter telefontolk i legekonsultasjoner og ved psykologtimer, er det utfordringer knyttet til dette. Det hender at tolketimene utsettes, noe som gjør at det tar enda lengre tid å få time hos lege/psykolog. Ansatte i helseavdelingen uttaler også at de tror at utenlandske innsatte som ikke kannorsk eller engelsk, ikke får den samme oppfølgingen, særlig med det som oppstår mer akutt. Dersom det eksempelvis skjer en akutt hendelse i fengselet der helse blir tilkalt, er ikke tolk tilgjengelig. Ansatte i helseavdelingen forteller at dette kan føre til at utenlandske innsatte ikke forstår hvorfor de er tatt ut av fellesskapet eller plassert på isolasjon. Manglene kommunikasjon kan igjen bidra til høyt konfliktnivå. Det benyttes heller ikke kvalifisert tolk når innsatte skal skrive samtalelapper for å be om legetime hos helseavdelingen.¹⁷⁷

Dette stemmer overens med funn fra intervjuer med innsatte, der noen utenlandske innsatte har opplevd at timer har blitt avlyst uten at de har forstått hvorfor. Videre uttrykker flere at de ikke får den oppfølgingen de trenger fra helse eller at de må vente lenge på time hos lege eller psykolog.

Ombudets vurdering

Som nevnt har innsatte et vern mot diskriminering på grunn av etnisitet og språk, jf. CERD artikkel 2 (1) a og artikkel 5, jf. konvensjonens fortale og uttalelser fra CERD-komiteen, og likestillings- og diskrimineringsloven § 6. Flere regler slår også fast plikten til å sikre at innsatte får informasjon på et språk de forstår, og til at kvalifisert tolk benyttes der det er nødvendig, herunder Mandela-regel 5, 6 og 7, forvaltningsloven § 11 og tolkeloven § 6. Funnene våre tyder imidlertid på at det er et underforbruk av kvalifisert tolk, særlig

i fengselsavdelingene. Det benyttes eksempelvis ikke tolk i forbindelse med dagligdagse problemstillinger som kan dukke opp i hverdagen i fengsel, der innsatte har spørsmål eller trenger hjelp fra fengselsbetjenter. Det benyttes heller ikke tolk for å hjelpe utenlandske innsatte med å skrive samtalelapper til helseavdelingen. Flere innsatte mangler informasjon om tilbud som finnes i fengselet, for eksempel om ressursteamet. Utfordringer med kommunikasjon knyttet til at innsatte og ansatte ikke snakker samme språk, og fengselet likevel ikke tilkaller tolk, kan også ifølge ansatte føre til økt konfliktnivå, som i verste fall kan resultere i at den innsatte blir utsatt for tvangsmidler. Videre virker språk å være en faktor som hindrer deltakelse i ulike aktiviteter som utdanning, foredrag fra eksterne, samt at det ikke finnes TV på andre språk enn norsk, som igjen kan gjøre tiden på cellen ekstra belastende. Vår vurdering er at det er en risiko for at utenlandske innsatte ikke får oppfylt sine rettigheter etter Mandela-regel 5, 6 og 7, forvaltningsloven § 11 og tolkeloven § 6. Dette kan stille utenlandske innsatte dårligere sammenlignet med norske innsatte ved at de ikke får delta i aktiviteter på lik linje som andre, ved at de ikke får samme tilgang på helsehjelp som andre, at de ikke får informasjon som de burde fått, og ved at de i verste fall kan utsettes for utelukkelse eller annen tvangsbruk på grunn av misforståelser knyttet til språk. En slik forskjellsbehandling kan igjen øke risikoen for brudd på forpliktelser etter CERD artikkel 2 (1) a og artikkel 5 og likestillings- og diskrimineringsloven § 6.

Funnene tyder også på at utenlandske innsatte kan risikere å ikke ha noen, verken innsatte eller ansatte, å snakke med i fengselshverdagen. Dette kan innebære at innsatte opplever en de facto isolasjon slik dette er definert i Mandela-regel 44, som igjen kan påvirke deres psykiske helse negativt. Dette kan bety at utenlandske innsatte i realiteten stilles dårligere enn andre innsatte, noe som igjen øker risikoen for at de utsettes for behandling i strid med CERD artikkel 2 (1) a og artikkel 5 og likestillings- og diskrimineringsloven § 6, som slår fast at diskriminering av personer på grunn av etnisitet eller språk er forbudt.

Anbefalinger

- Fengselet må i større grad bruke kvalifisert tolk og digitale tolkeverktøy i fengselsavdelingene for å sikre at utenlandske innsatte som ikke snakker norsk eller engelsk, får og forstår nødvendig informasjon og sikres meningsfull menneskelig kontakt.

DEL 3

OPPSUMMERING OG AVSLUTNING

I denne rapporten har vi undersøkt soningsforholdene ved Bredtveit fengsel avdeling Ullersmo og vurdert risikoen for at kvinnene som soner her opplever diskriminering på grunn av etnisitet, kjønn eller funksjonsnedsettelse og eventuelt kombinasjoner av disse grunnlagene.

Kvinner har ikke likeverdige soningsforhold

Ombudets vurdering er at kvinnene som soner ved Bredtveit avdeling Ullersmo ikke har likeverdige soningsforhold som menn, selv om de soner innenfor de samme murene. Dette utgjør risiko for diskriminering på grunn av kjønn. Vi avdekket også risiko for diskriminering på grunn av etnisitet, særlig når det gjelder språk. Vi er bekymret for at utenlandske kvinner som ikke snakker norsk eller engelsk, risikerer å mangle grunnleggende menneskelig kontakt og tilgang på helsetjenester på grunn av språkproblemer og manglende bruk av tolk i hverdagen. Vi fant også flere forhold som utgjør risiko for diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse. Blant annet er bygningsmassen som huser Bredtveit fengsel, gammel og dermed svært dårlig tilrettelagt for personer med fysiske funksjonsnedsettelser.

Mange av funnene våre bekrefter tidligere funn om soningsforholdene for kvinner i fengsel, for eksempel økt bruk av isolasjon, at mange har et udekket behov for psykisk helsehjelp, og at arbeids- og aktivitetstilbudet er kjønnstradisjonelt og lite kvalifiserende for arbeidslivet. Det er alvorlig fordi dette er utfordringer som myndighetene har vært godt kjent med i mange år, men fortsatt ikke har evnet å gjøre noe med.

Bredtveit er et lite kvinnefengsel, plassert i landets største høysikkerhetsfengsel for menn. Dette gir noen åpenbare utfordringer knyttet til anbefalingen om at menn og kvinner skal sone helt adskilt. Hensikten med adskilt soning er å verne kvinner mot trakassering og overgrep, men kvinnene på Bredtveit påføres en ekstra byrde ved at det kun er deres bevegelsesfrihet som begrenses. Dette mener vi er svært alvorlig, da

bevegelsesfriheten i et høysikkerhetsfengsel i utgangspunktet er sterkt begrenset. Kvinnene må følges av betjenter overalt inne i fengselet, mens mennene kan gå fritt. Kvinnene har ikke tilgang til Ullersmos rusmestringstilbud, det er kun for menn. De hadde ikke tilgang på de store og nylig oppgraderte utearealene da vi var på tilsynsbesøk, selv om de ligger rett utenfor cellene deres.¹⁷⁸ De har heller ikke tilgang til de store verkstedhallene på Ullersmo, og har dermed ikke tilgang på det samme aktivitets- og utdanningstilbudet som menn. De handler etter mennene i fengselets matbutikk og forteller om et mer utplukket vareutvalg, der tilbudsvarene ofte er utsolgt. I sum utgjør disse forholdene stor risiko for diskriminering på grunn av kjønn. Til tross for gode intensjoner er resultatet at kvinnene på Bredtveit soner på andre vilkår, fordi de er kvinner.

Soningsforholdene fremmer psykisk uhelse

Denne rapporten tar opp de mangelfulle strukturelle rammene for fengselsdriften på Bredtveit og peker på hvordan disse øker risikoen for diskriminering og psykisk uhelse. I den forbindelse er det viktig for oss å understreke at det jobber mange dyktige folk på Bredtveit, som strekker seg langt for å sikre de innsatte en verdig og meningsfull hverdag, innenfor trange rammer. Det viktige arbeidet som de ansatte ved Bredtveit gjør, med å trygge og bygge relasjoner med kvinner som ofte er preget av harde og vanskelige liv på utsiden av murene, begrenses av underbemanning og en de facto nedprioritering av de kvinnelige innsatte. Det er ikke nok folk på jobb til å prioritere det dynamiske sikkerhetsarbeidet, som er en avgjørende brikke for at de innsatte skal rehabiliteres og klare å stable livet sitt på beina etter endt soning. En altfor stor del av arbeidshverdagen til betjentene går med til å sikre grunnleggende sikkerhet, somfølging, innlåsning og utlåsning.

Manglende ressurser, særlig knyttet til bemanning, gjør også at de ansatte ofte kun har kapasitet til å ta det mest akutte når det gjelder psykisk helsehjelp. Det kan innebære at innsatte med et mildere symptomtrykk ikke får den hjelpen de har behov for og krav på. Ombudets vurdering er at soningshverdagen til de innsatte i svært liten grad legger til rette for faktorer som vi vet fremmer god psykisk helse: å gjøre noe aktivt, som å gå en tur eller trene, å gjøre noe sammen med

andre og å gjøre noe meningsfullt, som å lære seg noe nytt eller jobbe mot et mål. Å bli påført dårligere helse i fengsel skal ikke være en del av straffen. Det er for øvrig god samfunnsøkonomi at kvinnene har god nok helse til å kunne bidra i arbeidslivet etter endt soning.

Nedgang i selvskading, selvmordsforsøk og bruk av tvangsmidler

Alt er imidlertid ikke bare negativt på «nye» Bredtveit. Et tilbud som ser ut til å fungere godt, er ressursteamet som skal motvirke isolasjon. Før flyttingen til Ullersmo kunne betjentene i ressursteamet bli omdisponert til ordinært betjentarbeid ved bemanningsmangel.¹⁷⁹ Dagens ressursteam ser ut til å ha tilstrekkelig bemanning og handlingsrom til å utføre arbeidet sitt i tråd med hensikten. Den tverrfaglige sammensetningen, med både fengselsfaglig og helse- og sosialfaglig kompetanse, trekkes frem som en styrke. De innsatte som følges opp av teamet, har svært gode erfaringer. Samtidig er vi bekymret for at det er flere innsatte som ønsker oppfølging fra teamet, men som ikke får det i dag. Det er også viktig at ressursteamet gjøres mer tilgjengelig for utenlandske innsatte som ikke snakker norsk eller engelsk.

Før flyttingen var Bredtveit fengsel preget av svært høye forekomster av selvskading, selvmordsforsøk og selvmord, og bruken av sikkerhetscelle og sikkerhets seng var alarmerende høy. Etter flyttingen har tilfeller av selvskading og selvmordsforsøk sunket markant, og det har ikke vært noen selvmord. Sikkerhetscelle og sikkerhetsseng brukes svært lite. Dette er en positiv utvikling.

Vår vurdering er at nedgangen har sammenheng med endringer i innsattgruppen. Ansatte på Bredtveit peker på at innsattgruppen som nå soner i fengselet, er mindre preget av akutte psykiske lidelser fordi innsatte med de mest alvorlige psykiske lidelsene soner ved Telemark fengsel avdeling Skien. Med andre ord skyldes nedgangen i tvangsbruk trolig først og fremst endringer i innsattgruppen fremfor systematiske praksisendringer fra fengselets side.

Samtidig viser erfaringer fra nettopp Skien at det er fullt mulig å redusere tvangsbruk – også overfor innsatte med de alvorligste psykiske lidelsene. Rett etter at Telemark fengsel avdeling Skien ble gjort om fra

¹⁷⁸ Etter at fengselet mottok rapporten for gjennomlesning i april 2026, oppga de at kvinnene nå hadde tilgang på luftegården.

¹⁷⁹ Se Sivilombudets besøksrapport fra Bredtveit i deres *Besøksrapport nr. 75 Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt og Ullersmo fengsel, avdeling Zulu øst* (2023).

mannsfengsel til kvinnefengsel i 2023, hadde fengselet svært høye tall for bruk av sikkerhetscelle og sikkerhets seng. I 2025 hadde fengselet nesten helt sluttet å bruke disse tvangsmidlene. I sin besøksrapport mener Sivilombudet at reduksjonen skyldes et systematisk arbeid med å blant annet øke kunnskapen om regelverket hos ansatte og å endre måten innsatte ble møtt på i situasjoner med stress og konflikt. Det ble også etablert et mer systematisk samarbeid med primær- og spesialisthelsetjenestene og eksterne fagmiljøer, samt bedre støtte til de ansatte i en krevende arbeids hverdag. I tillegg til tilgang på forsterkede celler pekte Sivilombudet på tilstrekkelig bemanning som en nøkkelfaktor for å redusere tvangsbruken. Sammen førte disse tiltakene til at alvorlige hendelser i fengselet ble løst uten bruk av tvangsmidler.¹⁸⁰ Ombudet mener at endringene i at Telemark fengsel avdeling Skien illustrerer hvor avgjørende det er med god bemanning og kompetanse om hvordan møte frustrerte og fortvilte innsatte, uten samtidig korreksjon eller konfrontasjon.

Fengselets midlertidige plassering må ikke bli en hvilepute

Flyttingen av høysikkerhetsavdelingen på Bredtveit til Ullersmo er en midlertidig løsning i påvente av et nytt kvinnefengsel i Oslo. Ifølge Statsbygg er det nye fengselet planlagt ferdig tidligst i 2031, og det skal ha både rusmestringsenhet og forsterket fellesskapsavdeling. Men fem år er en langvarig midlertidighet, særlig for personer som i tillegg er frihetsberøvet. Midlertidigheten bidrar også til usikkerhet blant både innsatte og ansatte. Derfor mener ombudet det er viktig at midlertidigheten knyttet til Bredtveits nåværende plassering ikke må bli en hvilepute i innsatsen for å bedre soningsforholdene for kvinner i høysikkerhetsfengsel. Samtidig er det viktig at det ikke gjøres midlertidige endringer som kan gjøre kvinnenenes soningsforhold dårligere enn i dag, og at det i stedet iverksettes tiltak for å bedre situasjonen for kvinnelige innsatte på høy sikkerhet.

¹⁸⁰ Sivilombudet (2025), *Besøksrapport Telemark fengsel, avdeling*

Skien. <https://www.sivilombudet.no/besoksrapporter/>

[besoksrapport-telemark-fengsel-skien-avdeling/](https://www.sivilombudet.no/besoksrapporter/telemark-fengsel-skien-avdeling/)



**Likestillings- og
diskrimineringsombudet**

Vi hjelper deg

Gratis juridisk veiledning
Finn oss på nett: www.ldo.no
Ring oss: 23 15 73 00



facebook.com/mittOmbud



instagram.com/mittOmbud