



DISKRIMINERINGSNEMNDA

Sak 19/114

Likestillings- og diskrimineringsombudet

mot

Kriminalomsorgsdirektoratet

Vedtak av 9. juni 2020 fra Diskrimineringsnemnda, sammensatt av følgende medlemmer:

Ivar Danielsen (nemndleder)

Gislaug Øygarden

Andreas Skoe Cederkvist

Postadresse
Diskrimineringsnemnda
Postboks 208 Sentrum
5804 Bergen

Telefon
(+47) 90933125

E-post
post@diskrimineringsnemnda.no

Hjemmeside
www.diskrimineringsnemnda.no

Saken gjelder spørsmål om Kriminalomsorgsdirektoratet har handlet i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn ved å ikke gi kvinner og menn et likeverdig tilbud i Tromsø fengsel.

Sakens bakgrunn

Tromsø fengsel har både høyt og lavere sikkerhetsnivå. Fengselet har ordinær kapasitet på 59 plasser, 39 plasser på avdeling med høyt sikkerhetsnivå og 20 plasser på avdeling med lavt sikkerhetsnivå. Fengselet har en avdeling for kvinner med 4 plasser ved lavere sikkerhetsnivå.

Tromsø fengsel har en avdeling bestående av 10 celler som kalles varetektsavdelingen, hvor både domssonere og varetektsinnsatte (uavhengig av kjønn) kan ha opphold. I avdelingen er det både kvinner og menn. Fengselet har ikke en egen ordinær domsavdeling/felleskapsavdeling for kvinner på høyt sikkerhetsnivå. Kvinnene som skal sone på høyt sikkerhetsnivå, må derfor sone sammen med menn på den såkalte varetektsavdelingen.

Kvinner som egentlig skal sone på lavere sikkerhetsnivå, kan bli plassert på høyere sikkerhetsnivå, dersom det er fullt på lavere sikkerhetsnivå. Varetektsavdelingen er en restriktiv avdeling, som innebærer at de innsatte er underlagt et strengere regime enn på lavere sikkerhet.

De innsatte på varetektsavdelingen har i utgangspunktet samme begrensninger/dagsorden, uavhengig av kjønn. Kvinnene som er plassert i avdeling varetekt følger de samme rutinene som mannlige innsatte ved avdelingen. Kvinnene har i tillegg tilbud om å innta måltider i fellesskap i stuen på avdelingen. Dette er et tilbud som i hovedsak gis til kvinnelige innsatte, og i de periodene hvor det er to eller flere kvinnelige innsatte. Dette tilbudet gis ikke i samme grad til menn i avdelingen, som må innta måltidene på sine egne celler. Mannlige innsatte i avdeling varetekt har tilgang til fellesskap, men i mindre utstrekning enn mennene i ordinær domsavdeling.

Kvinnene kan ikke omgås menn uten fengselsbetjenter til stede og risikerer derfor mer isolasjon enn mannlige innsatte.

Tromsø fengsel har det samme sysselsettingstilbudet for menn og kvinner når det gjelder renhold, kjøkken, verksted mm. Fengselet har ikke egne klasserom for kvinner, og tilbyr derfor utdanning som selvstudium på cellen, med veiledning og tilrettelegging. Kvinnene får samme tilbud om eksamener som menn.

Likestillings- og diskrimineringsombudet brakte saken inn for Diskrimineringsnemnda ved klage av 2. april 2019. Etter vanlig saksforberedelse ble saken behandlet i nemndas møte 26. mai 2020. Møtet ble holdt som videokonferanse. I behandlingen deltok Ivar Danielsen, Gislaug Øygarden og

Postadresse	Telefon	E-post	Hjemmeside
Diskrimineringsnemnda Postboks 208 Sentrum 5804 Bergen	(+47) 90933125	post@diskrimineringsnemnda.no	www.diskrimineringsnemnda.no

Anders Skoe Cederkvist. Sekretariatet var representert ved Sunniva Schultze-Florey, Birthe Christiansen og Ingelin Gammersvik. Thomas Jørgensen deltok som observatør.

Partenes anførsler

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) har i hovedsak anført:

Kriminalomsorgsdirektoratet har handlet i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn ved å ikke gi kvinner likeverdig tilbud som mannlige innsatte i Tromsø fengsel.

Det er godt dokumentert at kvinnelige innsatte står i fare for å få dårligere soningsforhold enn menn. Sivilombudsmannens rapport fra 2014 om Tromsø fengsel pekte på bygnings- og bemanningsmessige forhold som medførte at kvinnene ikke sonet på en tilfredsstillende måte. Kriminalomsorgens egen rapport «Likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar» førte til at det ble utarbeidet en egen strategi, «Strategi for kvinner i varetekt og straffegjennomføring». LDO sin egen rapport fra 2016 «Innsatt og utsatt – rapport om soningsforholdene til utsatte grupper i fengsel» og Juridisk rådgivning for kvinner sin rapport «Kvinnens erfaringer med å sone» viser det samme.

De kvinnelige innsatte i Tromsø fengsel soner sammen med mannlige innsatte, de soner mer restriktivt enn de mannlige innsatte, de er i større grad innelåst på cellen (manglende tilgang til fellesskap), og de får ikke et likeverdig tilbud om utdanning og arbeid som de mannlige innsatte.

Etter kriminalomsorgens strategi for kvinner i varetekt og straffegjennomføring skal kvinner som hovedregel være adskilt fra menn i egnet bygningsmasse. Kvinner skal også ha et like allsidig og omfattende innholdstilbud som menn som gjennomfører straff. Tromsø fengsel opplyser derimot at de ikke kan tilby eller imøtekomme kvinners behov på samme måte som for menn, og erkjenner at kvinnene utsettes for forskjellsbehandling. Ombudet anfører derfor at de kvinnelige innsatte er utsatt for direkte forskjellsbehandling.

Samsoning

Kvinner og menn skal holdes adskilt i blandede fengsler, jf. Mandelareglene, regel 11, og kriminalomsorgens egen strategi for kvinner i fengsel. Årsaken er blant annet statens plikt til å sikre kvinner mot overgrep og trakassering, jf. FNs kvinnediskrimineringskonvensjon, en plikt som forsterkes når kvinnene er under statlig frihetsberøvelse. Ombudet er enig i at det er vanskelig å veie dette mot nærhetsprinsippet. Der nærhetsprinsippet veier tyngst, kan man likevel ikke

Postadresse	Telefon	E-post	Hjemmeside
Diskrimineringsnemnda Postboks 208 Sentrum 5804 Bergen	(+47) 90933125	post@diskrimineringsnemnda.no	www.diskrimineringsnemnda.no

akseptere en forskjellsbehandling av de kvinnelige innsatte som innebærer at de stilles dårligere under soning.

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) anfører en rapport fra Europarådets torturovervåkingskomité til støtte for samsoning mellom kvinner og menn. Ombudet er uenig i at komitéen kan tolkes slik. Komitéen angir at det prinsipielle utgangspunktet er at kvinner og menn skal sone adskilt. Deretter går komitéen videre til å vise til at de er positive til at enkelte stater legger til rette for at *par* i fengsel (couples) kan sone sammen under de nærmere bestemte vilkårene som KDI har vist til. Dette er altså ikke det samme som at komitéen har uttalt at de er positive til samsoning mellom kvinner og menn som direktoratet hevder. Så vidt ombudet kan se, er det ikke opplysninger i saken som gir grunn til å tro at Tromsø fengsel har lagt til rette for at kvinnelige og mannlige innsatte som er ektefeller eller kjærester har fått tilrettelagt soning sammen under vilkårene komitéen stilte seg positive til.

Kriminalomsorgen har avviklet samsoning mellom kvinner og menn i andre anstalter de seneste årene. Konsekvensene av samsoningen og de sikkerhetstiltakene som kriminalomsorgen må iverksette for å forhindre og forebygge overgrep og trakassering, medfører at de kvinnelige innsatte får et dårligere soningstilbud.

Større grad av isolasjon

De kvinnelige innsatte utsettes for større grad av isolasjon enn det som er hjemlet i straffegjennomføringsloven § 17. Det er strenge regler for begrensninger i eller utelukkelse fra fellesskap i straffegjennomføringsloven. De innsatte skal få tilbringe så mange timer utenfor cellen som er nødvendig for å ha et tilstrekkelig nivå av menneskelig og sosial samhandling, jf. de europeiske fengselsreglene nummer 25.1. Utelukkelse på grunnlag av bygnings- eller bemanningsmessige årsaker skal søkes holdt til et absolutt minimum, jf. retningslinjene til straffegjennomføringsloven punkt 37.17. Den enkelte enhet/avdeling bør driftes slik at alle innsatte under straffegjennomføringen til enhver tid gis adgang til fellesskap på dagtid, også i avdelinger uten ordinære fellesskapsarealer, jf. pkt. 37.3. For at bestemmelsen om utelukkelse skal kunne få anvendelse, må de bygnings- eller bemanningsmessige forhold være akutte (brann, skader eller uforutsett personalmangel), jf. ordlyden «påkrevet». Det er etter bestemmelsen heller ikke adgang til å utelukke innsatte fra et fellesskap ut i fra varige ressurs- eller bemanningsutfordringer.

Det at kvinnelige innsatte på høyt sikkerhetsnivå må sone på en restriktiv avdeling uten ordinært fellesskap utgjør i seg selv en forskjellsbehandling som stiller dem dårligere. Kriminalomsorgen må videre sette inn ekstra tiltak og ordninger for å kunne tilby kvinnene arbeid og fellesskap i det hele tatt. Ved ressursmangel vil derfor ikke kvinnene få tilgang til fellesskap under arbeid og i

Postadresse	Telefon	E-post	Hjemmeside
Diskrimineringsnemnda Postboks 208 Sentrum 5804 Bergen	(+47) 90933125	post@diskrimineringsnemnda.no	www.diskrimineringsnemnda.no

fritiden. Kvinnene har uansett ikke samme tilgang på fellesskap som mennene. Dette innebærer både at kvinnene isoleres i større grad enn menn, og at de har en økt risiko for isolasjon.

Ombudet avviser KDIs anførsel om at kvinnene noen ganger får et bedre tilbud enn mennene, ved at de får tilbud om å innta måltider i fellesskap utenfor cellen. Situasjonen til de kvinnelige innsatte skal sammenlignes med situasjonen for de mannlige innsatte på fellesskapsavdelinger (domsavdelingene), og ikke de mannlige innsatte på varetektsavdelingen. Mennene som sitter på varetektsavdelingen sitter der i all hovedsak i påvente av dom, mens kvinnene blir plassert på varetektsavdelingen fordi det ikke finnes plasser for kvinnene annet sted. Mange av kvinnene på varetektsavdelingen skulle ha sittet på ordinære fellesskapsavdelinger (domsavdelinger), men får ikke denne muligheten fordi det ikke finnes en fellesskapsavdeling for kvinner på høyt sikkerhetsnivå. Dette er i seg selv en forskjellsbehandling fordi de kvinnelige innsatte ikke får mulighet til ordinært fellesskap på avdeling i fritiden i tråd med straffegjennomføringsloven § 17.

Det er ikke mulig å utlede antall timer den enkelte har vært uten aktivitet og fellesskap i oversikten fra Tromsø fengsel. Det er videre ikke oppgitt tall fra 2019, og det er henholdsvis sju og ni kvinner som er beskrevet i oversikten. Tromsø fengsel har i brevet sitt til ombudet av 12. desember 2018 oppgitt at de hadde henholdsvis 32 og 34 innsatte på høyt sikkerhetsnivå i 2017 og 2018. Oversikten er ikke dekkende. Tromsø fengsel må kommentere på hvor ofte fellesskap ikke har blitt gjennomført i henhold til egne rutiner. Bevisbyrden må her ligge på kriminalomsorgen, jf. Borgarting lagmannsrett LB-2019-113010 om Oslo fengsels uhjemlede isolasjon av en varetektsinnsatt.

Sivilombudsmannen peker på at faktisk isolasjon i norske fengsler er et omfattende problem: «Kriminalomsorgens egne tall viser imidlertid at en betydelig andel av innsatte i norske fengsler er isolert på grunn av mer strukturelle og varige forhold, uten vedtak», jf. Sivilombudsmannens særskilte melding om isolasjon i norske fengsler, overlevert Stortinget juni 2019. De kvinnelige innsatte i Tromsø fengsel er i særlig risiko for faktisk isolasjon fordi de soner på en restriktiv avdeling. Sivilombudsmannen viser til at FNs torturkomité uttrykte bekymring over den faktiske isolasjonen i norske fengsler, som i stor grad skyldes bygningsmessige forhold og mangel på personell. Under samme punkt vises det til at fengsler bruker varetektsavdelinger som en ordinær del av fengselets kapasitet, og at Sivilombudsmannen i flere rapporter har dokumentert at kvinnelige innsatte har måttet sitte på restriktiv avdeling fordi det ikke finnes en egen kvinneavdeling.

Aktivitetstilbudet

Postadresse	Telefon	E-post	Hjemmeside
Diskrimineringsnemnda Postboks 208 Sentrum 5804 Bergen	(+47) 90933125	post@diskrimineringsnemnda.no	www.diskrimineringsnemnda.no

Aktivitetstilbudet til kvinner er dårligere enn til menn. Det følger av straffegjennomføringsloven § 18 at kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid. Bangkokreglene sier at kvinnelige innsatte skal ha tilgang til balanserte og omfattende aktivitetsprogrammer, som tar hensyn til kjønnsesifikke behov. Etter artikkel 10 og 11 i FNs kvinnekonvensjon skal staten treffe alle egnede tiltak slik at kvinner sikres de samme rettighetene som menn når det gjelder utdanning/arbeidstrening og arbeid. Det er også spesifisert i de europeiske fengselsreglene nummer 26.4 at det ikke skal diskrimineres på grunnlag av kjønn med hensyn til de ulike typer arbeid som tilbys. I Mandelareglene nummer 98.1 går det frem at så langt det er mulig, skal arbeidet være av en slik art at det vil øke sjansene for å få lønnet arbeid ved løslatelse. I Kriminalomsorgens egen arbeidsdriftsstrategi går det frem at arbeidsdriften skal gi innsatte kvalifikasjoner for å delta i arbeidslivet etter endt straffegjennomføring.

Fengselet erkjenner at de på grunn av bygningsmassens utforming ikke kan tilby kvinner det samme innholdstilbudet som menn. De er således utsatt for direkte forskjellsbehandling på grunn av kjønn. De kvinnelige innsatte utsettes for direkte forskjellsbehandling fordi de ikke får et skoletilbud på høyt sikkerhetsnivå slik som mannlige innsatte, kun tilbud om selvstudium. Ombudet viser til opplæringsloven og straffegjennomføringsloven § 4. De kvinnelige innsatte fratras fellesskap som de som hovedregel skal ha under undervisning i tråd med retningslinjene til straffegjennomføringsloven punkt 3.15.

Ikke lovlig forskjellsbehandling

Forskjellsbehandlingen av de kvinnelige innsatte er ikke tillatt etter unntaksbestemmelsen i lovens § 9. Det presiseres i forarbeidene til loven at vernet mot direkte diskriminering generelt er strengere enn vernet mot indirekte diskriminering. Det vil også svært sjelden anses nødvendig for å oppnå et saklig formål å begrunne en beslutning med, eller sette vilkår som er direkte knyttet til kjønn. Dette innebærer at fengselet har en svært snever adgang til å forskjellsbehandle kvinnelige innsatte. Vernet mot direkte forskjellsbehandling er også særlig strengt der forskjellsbehandlingen gjelder grunnleggende rettigheter. Adgangen til å forskjellsbehandle kvinner i fengsel, et sted hvor de allerede er frihetsberøvet, skal være svært snever.

Ikke saklig

Forskjellsbehandlingen har ikke et saklig formål. Fengselet har begrunnet samsoningen med at det ikke er mulig med en egen fellesskapsavdeling for de kvinnelige innsatte på høyt sikkerhetsnivå. Fengselets bygningsmasse og kapasitet er ikke tilrettelagt for kvinnelige innsatte. Økonomiske hensyn er ikke et saklig formål etter § 9 i denne saken, jf. EU-domstolens sak C-4/02 Schönheit og Becker som riktignok gjaldt arbeidslivets område. Det er gode grunner for at samme rettslige vurdering av saklighetsvilkåret må gjelde i denne saken, her er

Postadresse	Telefon	E-post	Hjemmeside
Diskrimineringsnemnda Postboks 208 Sentrum 5804 Bergen	(+47) 90933125	post@diskrimineringsnemnda.no	www.diskrimineringsnemnda.no

det tale om direkte forskjellsbehandling av frihetsberøvede borgere. Heller ikke sikkerhets- og bemanningmessige forhold vil være saklige hensyn. Sikkerhetsmessige hensyn vil her være begrunnet i bemanningssituasjonen, som igjen er et spørsmål om økonomi.

Ikke nødvendig

Forskjellsbehandlingen er ikke nødvendig. For at forskjellsbehandling skal være nødvendig skal det ikke være andre egnede måter å oppnå formålet, hvor forskjellsbehandling ikke oppstår, jf. Prop. 81 L (2016-2017) s. 119. De bygningsmessige forholdene er de samme som i 2014 da Sivilombudsmannen gjennomførte sitt besøk. Fengselet legger til rette for at kvinnene får helsetilbud, individuell oppfølging, tilrettelagt aktivitet og arbeidstilbud for å forebygge isolasjonsskader. Dette er ikke tilstrekkelig, blant annet fordi kvinnene som gruppe risikerer isolasjon og dårligere tilbud i større grad enn mennene når ressurs- og bemanningssituasjonen til fengselet er presset. Ombudet viser til ombudets sak 16/1652 hvor kvinnelige innsatte i Trondheim fengsel ble diskriminert fordi kvinneavdelingen i større grad ble nedlåst enn avdelingene med menn.

Uforholdsmessig inngripende

Forskjellsbehandlingen er uforholdsmessig inngripende. Manglende aktivisering og manglende fellesskap med menneskelig kontakt har negative helse- og velferdsmessige konsekvenser for innsatte. Kvinnelige innsatte i Tromsø fengsel risikerer å sitte innelåst på sin egen celle 23 timer i døgnet, i realiteten uten annen grunn enn at de er kvinner.

Når fengsler ikke ivaretar kvinners særskilte behov under soning, utgjør dette diskriminering i strid med FNs kvinnekonvensjon, jf. FNs kvinnekomité sin sak 23/2009. Ombudet viser også til FNs kvinnekomité sine avsluttende anbefalinger til Norge i 2017, hvor komitéen uttalte at kvinnelige innsatte har høyere risiko enn mannlige innsatte for å sone straffen sin i fengsler med høyt sikkerhetsnivå på grunn av den lave andelen egnede fengsler for kvinner. Komitéen anbefalte myndighetene å øke innsatsen for å forbedre soningsforholdene for kvinner.

Kriminalomsorgsdirektoratet har i hovedsak anført:

Kriminalomsorgsdirektoratet har ikke handlet i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn ved å ikke gi kvinner likeverdig tilbud som mannlige innsatte i Tromsø fengsel.

Det foreligger hverken rettslig eller faktisk grunnlag for påstandene om diskriminering av kvinnelige innsatte i Tromsø fengsel. Kvinner får samme tilbud om sysselsetting og aktivitet som menn og innlåsning skjer avdelingsvis og ikke basert på kjønn. Av sikkerhetsmessige hensyn gjøres noen modereringer,

Postadresse	Telefon	E-post	Hjemmeside
Diskrimineringsnemnda Postboks 208 Sentrum 5804 Bergen	(+47) 90933125	post@diskrimineringsnemnda.no	www.diskrimineringsnemnda.no

herunder at kvinner eksempelvis tilbys selvstudie i regi av skolen i stedet for klasseromsundervisning. I tillegg gjøres det aktive tiltak for å motvirke isolasjon, eksempelvis ved at kvinnelige innsatte får innta måltider i fellesskap. Det er et mål å overføre kvinnelige innsatte med lengre dommer til kvinneavdelingen med lavere sikkerhetsnivå dersom dette lar seg gjøre, eventuelt til andre anstalter med egen kvinneavdeling. Tromsø fengsel (høysikkerhet) er ikke ment å være et fengsel hvor kvinner skal sone lengre dommer.

Samsoning

Tromsø fengsel har ingen egen kvinneavdeling på høyt sikkerhetsnivå. Prinsippet om at kvinnelige og mannlige innsatte skal holdes adskilt fra hverandre og prinsippet om at domfelte skal sone nært hjemstedet sitt må veies mot hverandre.

Det følger av straffegjennomføringsloven § 11 første ledd og retningslinjene til straffegjennomføringsloven punkt 11.1, om at domfelte så langt det er praktisk mulig og formålstjenlig bør settes inn i nærheten av hjemstedet. Det skal særlig ses hen til om hensynet til barn tilsier en slik plassering. Behovet for nærhet til hjemstedet bør likevel vurderes opp mot andre hensyn, for eksempel hensynet til domfeltes behov for rehabilitering, helsetilstand eller andre grunner.

For kvinner med omsorg for barn vil nærhetsprinsippet i mange tilfeller veie ekstra tungt, og også i større grad kunne medføre en plassering i en enhet hvor ens eget kjønn er underrepresentert. Risikoen for dette forsterkes ytterligere ved at det p.t. er 14 ganger så mange menn (3239) som kvinner (220) som er innsatt i norske fengsler, og at enheter for kvinner derfor av åpenbare grunner er færre og med større geografisk spredning. Dette gjør seg kanskje også særlig gjeldende i Nord-Norge, som har stor arealflate og potensielt særlig langt mellom aktuelle soningssteder.

Europarådets torturovervåkningskomité har uttalt at de er positive til samsoning mellom kvinner og menn dersom de involverte innsatte samtykker til dette, de innsatte er nøye utvalgt og det foregår under tilstrekkelig oppsyn. Med de sikkerhetsmessige rammer og rutiner som foreligger for varetektsavdelingen i Tromsø fengsel er de kvinnelige innsatte tilstrekkelig ivaretatt. I rutinebeskrivelsen for avdelingen pkt. 41.0 står det at de kvinnelige innsatte ikke har samvær med mannlige innsatte uten at det er fengselsansatte til stede, og kvinner og menn har ikke lov til å besøke hverandres celler. Dette følger også forutsetningsvis av at kvinner ikke plasseres på ordinær domsavdeling fordi det ikke er samme grad av tilsyn under fellesskapstid som i varetektsavdelingen.

Brudd på Mandelareglene er ikke nødvendigvis et brudd på likestillings- og diskrimineringslovgivningen.

Postadresse	Telefon	E-post	Hjemmeside
Diskrimineringsnemnda Postboks 208 Sentrum 5804 Bergen	(+47) 90933125	post@diskrimineringsnemnda.no	www.diskrimineringsnemnda.no

Mer restriktiv soning

Kvinner i Tromsø fengsel soner ikke mer restriktivt enn mannlige innsatte. For alle som skal gjennomføre straff tas det en individuell vurdering av hvilket sikkerhetsnivå vedkommende skal påbegynne straffen i. Det faktum at det er fullt på lavere sikkerhetsnivå vil kunne medføre at en må påstarte soningen i høyt sikkerhetsnivå. Dette gjelder både for kvinner og for menn. Det bemerkes også at andre forhold spiller inn for plasseringen av innsatte, herunder rus, unnvikelsesfare og voldelig adferd. Som det fremgår av Tromsø fengsels oversikt over kvinnelige innsatte i 2017 ble 5 av 7 kvinner overført til lavere sikkerhetsnivå når det ble ledig kapasitet, og i 2018 ble 6 av 9 kvinner overført til lavere sikkerhetsnivå.

Det er begrenset antall plasser for kvinnelige innsatte i lavere sikkerhetsnivå i region nord. Det er kun 4 plasser for kvinner ved lavere sikkerhetsnivå i Tromsø fengsel, og det samme gjelder for Trondheim fengsel avdeling Leira. Verdal fengsel har også en egen kvinneavdeling. Dette medfører i enkelte tilfeller at kvinnelige innsatte tilhørende Nordland, Troms og Finnmark må gjennomføre straff i lavere sikkerhetsnivå i en annen landsdel dersom det er fullt belegg i de nevnte anstaltene, noe som kan by på utfordringer knyttet til barn og øvrig familie.

Isolasjon

Kvinner i Tromsø fengsel blir ikke i større grad enn menn innelåst på cellen. Dersom bemanningsmessige forhold gjør det nødvendig å låse innsatte inn, skjer dette avdelingsvis, og ikke ut i fra hvilket kjønn den innsatte har. Kvinnene får tilbud om å innta måltider sammen med andre kvinnelige innsatte i fellesskapsområdet, i perioder når det er to eller flere kvinnelige innsatte. Dette tilbudet gis ikke i samme grad til menn i avdelingen, som må innta måltidene på sine egne celler. Kvinnelige innsatte får også tilbud om å delta i fellesskap med mannlige innsatte i luftegård, på trening og andre sosiale arrangementer i gymnastikksalen. Som det fremgår av oversikten over kvinnelige innsatte i 2017 og 2018 fikk også kvinnene jevnlig tilbud om separat lufting med bare kvinnelige innsatte.

Det er ikke ført statistikk/logg på hvor mange timer den enkelte har vært uten aktivitet og fellesskap. For å få et bilde av det måtte fengselet ha gjennomgått vaktjournaler for hver dag de aktuelle årene, samt gjennomgått journaldelen i KOMPIS på de aktuelle kvinnelige domfelte i perioden. Dette ville ha vært et svært omfattende arbeid, og det ville ha vært betydelig usikkerhet knyttet til disse tallene sett opp mot kvaliteten og detaljene i de ulike føringene.

Frem til 22. oktober 2019 var det totale antallet kvinnelige innsatte for begge sikkerhetsnivå 13. Av disse har 7 sonet hele eller deler av straffen ved høyt sikkerhetsnivå. Fengselet opplyste at det i 2017 og 2018 var henholdsvis 32 og

Postadresse	Telefon	E-post	Hjemmeside
Diskrimineringsnemnda Postboks 208 Sentrum 5804 Bergen	(+47) 90933125	post@diskrimineringsnemnda.no	www.diskrimineringsnemnda.no

34 kvinnelig innsatte i Tromsø fengsel. Disse tallene omfatter alle kvinnelige innsatte, dvs. at tallet kan inkludere kvinner som sonet dom, kvinner som sonet bøter og kvinner som var varetektsfengslet. I 2017 gjennomførte 7 kvinner hele eller deler av straffen i avdeling med høyt sikkerhetsnivå, og i 2018 var tallet 9. Differansen mellom disse tallene ($32 - 7 = 25$ for 2017 og $34 - 9 = 25$ for 2018) viser antall kvinner som kun har hatt opphold på lavt sikkerhetsnivå. Ved lavt sikkerhetsnivå finnes det en egen kvinneavdeling.

Det er ikke usikkerhet rundt rutinene for fellesskap, som er bakgrunnen for at det er nevnt ulike dager i brev av 12. desember 2018 og 21. august 2019. Det har vært en rutineendring mellom de to brevene. Det korrekte antall dager hvor fellesskap tilbys er fire. Øvrige dager i uken er det tilbud om fritidsaktivitet i gymsalen.

Arbeid og utdanning/sysselsetting

Kvinnelige innsatte i Tromsø fengsel har det samme sysselsettingstilbudet som menn, med unntak av skoleundervisning i klasserom. Kvinnene har i stedet tilbud om selvstudie i regi av skolen. Bakgrunnen for dette er at fengselet ikke i tilstrekkelig grad kan ivareta kvinnes sikkerhet i skoleavdelingen. Avdelingen har flere klasserom og fellesrom/toaletter hvor det ikke er lærere eller ansatte tilstede til enhver tid. Selvstudium innebærer at kvinnelige innsatte som ønsker å ta utdanning vil få veiledning og tilrettelegging av skoleavdelingen slik at de kan studere på egenhånd. De får det samme tilbudet om å ta eksamener o.l. som menn.

Videre har kvinnene i likhet med menn tilbud om sysselsetting knyttet til renhold, kjøkken, verksted med mer. Flere kvinner har vært sysselsatt ved kjøkken, renhold og som gangjente. Det medfører ikke riktighet at menn får tilbud om sysselsetting og ikke kvinner.

Ved fengselet produseres det tennbriketter. Dette er et tilbud til både menn og kvinner. Produksjonen kan foregå i stuen på avdeling varetekt eller inne på innsattes celle, dersom den innsatte ønsker dette. Produksjon av tennbriketter er et lavterskeltilbud til innsatte som ikke fungerer i vanlig drift på kjøkken, verksted, vaskegjeng, eller som ansvarlig for avdelingsrenhold. Det kan være ulike årsaker til dette, som sosial angst, lavt funksjonsnivå m.m. Tilbudet om produksjon av tennbriketter er ikke benyttet av kvinner i 2017 og 2018.

Dersom det ikke er tilstrekkelig bemanning på for eksempel verkstedet stenges dette, slik at verken kvinner eller menn kan benytte denne aktiviteten. I slike situasjoner forsøker fengselet å stenge verkstedet på lavere sikkerhet for å benytte verksbetjenter i avdeling med høyt sikkerhetsnivå. Bakgrunnen for dette er at ved lavere sikkerhetsnivå er de innsatte i mindre grad innelåst på sine rom.

Postadresse	Telefon	E-post	Hjemmeside
Diskrimineringsnemnda Postboks 208 Sentrum 5804 Bergen	(+47) 90933125	post@diskrimineringsnemnda.no	www.diskrimineringsnemnda.no

Samlet sett fastholder KDI at det ikke synes å foreligge rettslig eller faktisk grunnlag for påstandene om diskriminering av kvinnelige innsatte i Tromsø fengsel.

Nemndas vurdering

Nemnda er kommet til at Kriminalomsorgsdirektoratet diskriminerer kvinnelige innsatte i Tromsø fengsel på grunn av kjønn.

Likestillings- og diskrimineringsloven (lov 51/2017) § 6 første ledd forbyr diskriminering på grunn av kjønn. Med diskriminering menes direkte og indirekte forskjellsbehandling som ikke er lovlig etter unntaksbestemmelsen i § 9 eller bestemmelsen om positiv særbehandling i § 11.

Med direkte forskjellsbehandling menes at en person behandles dårligere enn andre blir, har blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon på grunn av kjønn, jf. § 7. Med indirekte forskjellsbehandling menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som vil stille personer dårligere enn andre, på grunn av kjønn, jf. § 8.

Høyesterett har i Rt. 2014 s. 402 avsnitt 55 formulert årsakskravet slik at den ansvarlige, her Kriminalomsorgsdirektoratet, må ha lagt «avgjørende vekt» på det aktuelle diskrimineringsgrunnlaget, her kjønn, for at det skal foreligge forskjellsbehandling i strid med loven.

Ved vurderingen av om det er lagt avgjørende vekt på kjønn anvender nemnda bevisbyrderegelen i likestillings- og diskrimineringsloven § 37. Diskriminering anses å ha skjedd dersom det foreligger omstendigheter som gir «grunn til å tro» at diskriminering har skjedd, og den ansvarlige ikke «sannsynliggjør» at det likevel ikke har skjedd. I vilkåret «grunn til å tro» ligger det at klageren må vise til konkrete holdepunkter eller indikasjoner for at diskriminering har skjedd, utover en ren påstand om dette.

Nemnda er kommet til at det er grunn til å tro at kvinnelige innsatte i Tromsø fengsel behandles dårligere enn mannlige innsatte. Mannlige innsatte soner på soningsavdeling for høy sikkerhet og settes på varetektsavdelingen når de sitter i varetekt. Kvinnelige innsatte må i alle tilfeller sone på varetektsavdelingen dersom de er vurdert å måtte sone på høyt sikkerhetsnivå. Dagsorden for varetektsavdelingen er mer restriktiv enn dagsorden for soningsavdelingen, og det er derfor grunn til å tro at kvinnene behandles dårligere enn menn.

Kriminalomsorgsdirektoratet bestrider ikke at tilbudet ikke er identisk for kvinner og menn, og påberoper at de har iverksatt tiltak for å kompensere for at kvinnene må sone på varetektsavdelingen. Kvinnene får tilbud om å innta måltider sammen når det er flere kvinner tilstede, de får undervisning på cellen

Postadresse	Telefon	E-post	Hjemmeside
Diskrimineringsnemnda Postboks 208 Sentrum 5804 Bergen	(+47) 90933125	post@diskrimineringsnemnda.no	www.diskrimineringsnemnda.no

og noe organsiert fellesskap med vakt. Direktoratet får ikke frem faktum på en tydelig og overbevisende måte, og det skal mer til før det blir et likeverdig tilbud. Kriminalomsorgsdirektoratet har ikke oppfylt sin bevisbyrde. De kompenserende tiltakene er ikke nok for å sannsynliggjøre at diskriminering ikke foregår.

Nemnda er kommet til at forskjellsbehandlingen heller ikke er lovlig etter unntaksregelen i likestillings- og diskrimineringsloven § 9. Forskjellsbehandlingen er ikke i strid med forbudet i § 6 dersom den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og forskjellsbehandlingen ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, jf. § 9. Økonomi kan ikke begrunne bruk av unntaksregelen.

Kriminalomsorgsdirektoratet anfører at de ivaretar nærhetsprinsippet ved å la de kvinnelige innsatte sone på varetektsavdelingen, snarere enn å bli overført til domsavdeling med høyt sikkerhetsnivå i annen del av landet. Etter nemndas syn er dette ikke tilstrekkelig til å anse diskrimineringen som lovlig. For menn som soner på høyt sikkerhetsnivå, ivaretas både nærhetsprinsippet og de ulike former for innhold i soningen og deltakelse i fellesskap som følger av å være plassert på ordinær domsavdeling i Tromsø fengsel. For de kvinnelige innsatte som må sone på høyt sikkerhetsnivå, innebærer ivaretagelse av nærhetsprinsippet at soning nær hjemstedet går på bekostning av andre grunnleggende soningsforhold. Unntaksregelen kommer derfor ikke til anvendelse.

Vedtaket er enstemmig.

Postadresse	Telefon	E-post	Hjemmeside
Diskrimineringsnemnda Postboks 208 Sentrum 5804 Bergen	(+47) 90933125	post@diskrimineringsnemnda.no	www.diskrimineringsnemnda.no

Sak 19/114

Diskrimineringsnemnda har fattet følgende vedtak:

Kriminalomsorgsdirektoratet diskriminerer kvinnelige innsatte i Tromsø fengsel på grunn av kjønn.

Ivar Danielsen
nemndleder

Gislaug Øygarden

Andreas Skoe Cederkvist

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur