



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Kontaktutvalget Trondheim fengsel
Trondheim fengsel
Postboks 9460 Sluppen
7495 TRONDHEIM

Vår ref.:
15/723-23- MIKV

Deres ref.:

Dato:
24.06.2016

Uttalelse - spørsmål om diskriminering på grunn av religion og livssyn

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til deres klage av 7. april 2015.

Kontaktutvalget hevder at Trondheim fengsel diskriminerer de innsatte på grunn av livssyn, ved gjennomføringen av religiøse aktiviteter i fellestiden.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har kommet frem til at Trondheim fengsels praksis med nedlåsing under religiøse arrangementer ikke er i strid med diskrimineringsloven om etnisitet § 6.

Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse kan bringes inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Fristen er tre uker fra dere har mottatt dette brevet, se vedlagte orientering.

Vennlig hilsen

May Schwartz
fagdirektør

Miriam Kveen
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og gyldig uten signatur.

Vedlegg:

1. Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse av 24.06.2016
2. Orientering om at uttalelsen kan bringes inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda

Kopi: Trondheim fengsel, Dokumentsenter, Postboks 694, 4305 Sandnes

OMBUDETS UTTALELSE

Sakens bakgrunn

Saken gjelder Trondheim fengsels praksis med innlåsing av innsatte under religiøse arrangementer i tiden de i utgangspunktet skulle hatt adgang til fellesskap med andre innsatte.

Praksis i Trondheim fengsel er at innsatte som ikke deltar på større arrangementer blir låst inn på egen celle mens arrangementet pågår. Innlåsing skjer ved arrangementer med flere enn 30 deltakere, uavhengig av type arrangement og innhold. Annenhver søndag avholdes det gudstjenester i fengselet. Det gjennomføres da to gudstjenester på samme dag, og hver gudstjeneste varer ca. 1 time. Antall deltakere ligger vanligvis på mellom 30 og 40 på hver gudstjeneste. Frelsesarmeen har tilstelninger på enkelte søndager fra 17.00 til 18.00. Det er ikke opplyst hvor mange som deltar på deres arrangementer.

Kriminalomsorgsdirektoratet har, etter henvendelse fra ombudet, redegjort for hvilke hensyn som gjør seg gjeldene ved gjennomføring av arrangementer i et fengsel. Direktoratet har opplyst at plikten til å ivareta sikkerhet er styrende og at innlåsing skjer etter straffegjennomføringsloven og underliggende regelverk. Det vil alltid være ulike lokale behov og rutiner for hvordan arrangementer kan avholdes på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte. Forholdene i de ulike fengslene varierer med hensyn til sikkerhetsnivå, bemanning, fangesammensetting og bygningsmessige forhold. I fengsler med høyt sikkerhetsnivå, skal felles aktiviteter som hovedregel gjennomføres ved at minst én tilsatt er til stede sammen med de innsatte.

Arrangementer der mange deltar krever tilstedeværelse av et større antall fengselsbetjenter. Konsekvensen er at arrangementer med mange deltakere vil føre til begrenset fellesskap for de som ikke ønsker å delta. Hvilke arrangementer som gjør det nødvendig å begrense fellesskapet, avhenger av antall deltakere, ikke innhold eller budskap i arrangementet. Deltakelse på aktiviteter er et gode for de innsatte. Det er et tilbud de innsatte har anledning til å benytte seg av, enten det dreier seg om daglige aktiviteter som lufting, religiøse arrangementer, eller andre sosiale sammenkomster.

Direktoratet erkjenner at innsatte som ikke deltar i enkelte tilfeller kan anses å bli dårligere stilt enn de som deltar. De mener praksisen likevel er nødvendig for å oppnå formålet, da innlåsing i enkelte tilfeller er en forutsetning for å

gjennomføre aktiviteten. I vurderingen av hvor inngripende praksisen er bør det sees hen til den begrensede varigheten av innlåsing, sammenlignet med det totale omfanget av fellesskap. Dersom de innsattes adgang til aktivisering reduseres, vil det røkke ved et grunnprinsipp i straffegjennomføringen. I tillegg vil det kunne gripe inn i og redusere den praktiske adgangen til å utøve sin religion og sitt livssyn.

Direktoratet har vedgått at en praksis som innebærer rutinemessig innlåsing av de som ikke deltar på arrangementer, kan være uheldig. Direktoratet har derfor tydeliggjort overfor fengslene at de, så langt det er mulig, skal innrette driften slik at det ikke praktiseres en innlåsing av de innsatte som ikke ønsker å delta.

Partenes syn på saken

Kontaktutvalget i Trondheim fengsel:

Kontaktutvalget ønsker å få avklart lovligheten av å frata innsatte med et annet livssyn enn kristen tro fellestid. Kontaktutvalget mener Trondheim fengsels praksis med nedlåsing er i strid med diskrimineringsloven om etnisitet, religion og livssyn § 6.

Gudstjenestene og Frelsesarmeens arrangementer avholdes i fellestiden. De som ikke deltar på arrangementene blir stilt dårligere ved at de bli innlåst på egen celle når de egentlig skulle hatt adgang til fellesskap med andre innsatte. Per dags dato er det mindre enn 50 % av de innsatte som deltar. Majoriteten av de innsatte blir derfor innlåst.

Diskrimineringsloven om etnisitet må være styrende for hvordan straffegjennomføringslovens regler om fellesskap med andre innsatte (§ 17) og religion- og livssynsutøvelse (§ 23) skal forstås. Straffegjennomføringsloven regulerer i hvilke tilfeller kriminalomsorgen har anledning til å utelukke innsatte fra fellesskap. Utelukkelse er å anse som en straffereaksjon og framstår som en avstraffelse av innsatte med annet livssyn.

Det finnes andre måter å gjennomføre arrangementene på. Eksempelvis kan Trondheim fengsel vurdere å utvikle gudstjenester og Frelsesarmeens tilstelninger på andre dager enn søndager.

Trondheim fengsel:

Trondheim fengsel har anført at innlåsing er saklig og nødvendig for å kunne gjennomføre gudstjenester og religiøse arrangementer, og at det er et rimelig

forhold mellom hensynene bak å kunne gjennomføre gudstjenester og ulempen for de innsatte som ikke deltar.

Trondheim fengsel har i sine redegjørelser vist til at nedlåsing ved større arrangementer i fellestiden ikke er til å unngå. Det følger av straffegjennomføringsloven § 17 at innsatte så langt det er mulig skal ha adgang til fellesskap. Kriminalomsorgen skal også gi innsatte mulighet til å utøve religion og livssyn, jf. straffegjennomføringsloven § 23.

Ved alle større arrangementer, som for eksempel gudstjenester og konserter, er vanlig praksis at de som ikke deltar blir innlåst. På samme måte blir de som ikke deltar i lufting utendørs, låst inne mens lufting pågår. De innsatte låses ikke inn på cella ved arrangementer med mindre enn ca. 30 deltagere. Ved gudstjenester er det jevnlig vesentlig flere enn 30 som deltar. Fellesskap i avdelingene er ikke mulig, når hovedparten av sikkerhetsstyrken er bundet opp i et arrangement. Dersom det skjer hendelser i fellesskapet, vil det ikke være noen til å bistå. Frekvensen av denne type nedlåsing er ikke høy, og praksisen vil fortsette.

Dersom det skulle vært fellesskap i avdelingene samtidig som gudstjenestene, måtte bemanningen ha økt med 4-5 tjenestepersoner. Fengselets økonomiske rammer tillater ikke det. Aktivitet i fengslet kan gjennomføres uten at det påvirker annen aktivitet. Sett hen til annen aktivitet kan ikke gudstjenestene avvikles på annen måte. Innsattes fellestid kan heller ikke flyttes.

Fengselet har presisert at det er få innsatte som blir berørt av innlåsing. På bakgrunn av dette, kan de ikke se at det er relevant at de vurderer om det er mulighet for å begrense nedlåsing ved å sette et tak på 30 deltakere på den første av to gudstjenester, slik at de innsatte som ikke ønsker å delta bare må være nedlåst ved en gudstjeneste.

Trondheim fengsel påpeker at det er søndager som er dagen for gudstjeneste. Dersom gudstjenesten flyttes til tidspunkter der de som ikke ønsker å delta ikke blir berørt, eksempelvis der de innsatte er på jobb eller studier, vil dette stride med kristne tradisjoner. Trondheim fengsel etterstreber på samme måte at for eksempel muslimer kan gjennomføre fredagsbønnen med en imam. Det er imidlertid kristendommen som utgjør majoriteten i anstalten, og nettopp derfor er utfordringene større enn når arrangementer for minoriteter skal gjennomføres.

Det klare utgangspunktet er å tilrettelegge for at alle innsatte, uavhengig av religion og livssyn, skal ha muligheten til å utøve sin religion i tråd med straffegjennomføringsloven § 23. Ved at innsatte som ikke ønsker å delta på religiøse arrangementer innlåses, oppnår Trondheim fengsel at den enkelte innsatte får utøve sin grunnleggende menneskerettighet som er religion og trosfrihet, jf. EMK artikkel 9 og Grunnloven § 2. Det er et større inngrep i menneskerettigheten at den innsatte mister muligheten til å delta på gudstjeneste, enn at innsatte som ikke ønsker å delta låses inn for et begrenset tidsrom.

Rettslig grunnlag

Ombudet håndhever lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn (diskrimineringsloven om etnisitet). Ombudet kan gi uttalelse om et forhold er i strid med loven, jf. diskrimineringsombudsloven § 3.

Diskrimineringsloven om etnisitet

Diskrimineringsloven om etnisitet forbyr diskriminering på grunn av etnisitet, religion eller livssyn, jf. § 6 første ledd første punktum. Med diskriminering menes direkte og indirekte forskjellsbehandling som ikke er lovlig etter unntaksbestemmelsen i § 7 eller bestemmelsen om positiv særbehandling i § 8.

Med direkte forskjellsbehandling menes at en handling eller unnlattelse har som formål eller virkning at en person eller foretak blir behandlet dårligere enn andre i tilsvarende situasjon, og at dette skyldes etnisitet, religion eller livssyn, jf. § 6 andre ledd andre punktum.

Med indirekte forskjellsbehandling menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer stilles dårligere enn andre, og at dette skjer på grunn av etnisitet, religion eller livssyn, jf. § 6 andre ledd tredje punktum.

Forskjellsbehandling er ikke i strid med diskrimineringsforbudet når den har et saklig formål, den er nødvendig for å oppnå formålet og det er et rimelig forhold mellom det man ønsker å oppnå og hvor inngripende forskjellsbehandlingen er for den eller de som stilles dårligere, jf. § 7.

Ombudets vurdering

Ombudet skal ta stilling til om Trondheim fengsels praksis med nedlåsing under religiøse arrangementer er diskriminering på grunn av religion og livssyn. Ombudet tar med dette ikke stilling til fengselets praksis med nedlåsing i andre

tilfeller enn der det har sammenheng med diskrimineringsgrunnlaget religion og livssyn.

Ombudet presiserer at vår kompetanse er begrenset til de diskrimineringsrettslige sidene av saken. Ombudet vil ikke ta stilling til andre forhold som er anført av partene i saken, herunder forståelsen av straffegjennomføringsloven og tilhørende regelverk eller innlåsing under andre typer arrangementer enn de som har et religiøst innhold.

Er innlåsing under religiøse arrangement forskjellsbehandling?

Ombudet skal ta stilling til om de innsatte med en annen religion eller annet livssyn enn kristent blir stilt dårligere på grunn av religion og livssyn ved gjennomføringen av religiøse arrangementer som foregår i de innsattes fellestid.

Gudstjenester og religiøse arrangementer må som utgangspunktet ses som et gode for de som tilhører ulike livssyn og som i den forbindelse har eller praktiserer religiøse seremonier. I tillegg til gudstjenestene annenhver søndag tilbyr fengselet fredagsbønn, og andre mindre trossamfunn får tilbud om å møte religiøse ledere. Å tilby ulike religiøse grupper et slikt gode betyr ikke uten videre at alle andre blir stilt dårligere i diskrimineringslovens forstand. For at noe skal være forskjellsbehandling må den være av negativ karakter. Etter ombudets syn består forskjellsbehandlingen i denne saken i selve innlåsing av de som enten ikke tilhører noe livssyn, eller tilhører en annen religion eller annet livssyn enn det kristne. Disse blir påført en ulempe fordi den kristne gudstjenesten skjer på et tidspunkt hvor de innsatte ellers ville ha tilgang på tid i fellesskap. Gjennomføringen av gudstjenesten er således et inngrep i deres fritid. Et enkeltstående tilfelle av innlåsing vil etter ombudet syn ikke kunne sies å stille noen dårligere. Trondheim fengsel har imidlertid en fast og etablert praksis med å avholde religiøse arrangementer i fellestiden. Ombudet mener at å bli rutinemessig låst inne på cella er å bli stilt dårligere i lovens forstand.

Forskjellsbehandlingen er imidlertid ikke direkte begrunnet i religion eller livssyn. Innlåsing er begrunnet i sikkerhetshensyn, som er et nøytralt hensyn. Ombudet legger derfor til grunn at saken reiser spørsmål om indirekte forskjellsbehandling på grunn av religion og livssyn. Selv om gudstjenestene i prinsippet er åpne for alle innsatte, vil praksisen likevel være egnet til å stille innsatte som har et annet livssyn eller religion enn kristent, dårligere.

Fengselet har anført at alle arrangementer med mer enn 30 deltakere medfører innlåsing på cella av de som ikke deltar. Det er ikke problematisk i et diskrimineringsrettslig perspektiv at fengselet bruker sin styringsrett til å låse

inn innsatte under arrangementer i sin alminnelighet. Det vil ikke være i strid med diskrimineringsforbudet å låse inn under lufting eller konserter, fordi en innsatt som ikke vil delta på slike sosiale aktiviteter som hovedregel ikke vil ha sammenheng med et diskrimineringsgrunnlag. Det er som nevnt over de arrangementene som har religiøst innhold som er gjenstand for ombudets vurdering. Dersom en innsatt ikke deltar i gudstjeneste eller andre religiøse arrangement, vil det etter omstendighetene ofte ha sammenheng med hans eller hennes egen religion eller livssyn.

Ombudet har etter dette kommet til at innlåsing under religiøse arrangementer innebærer en indirekte forskjellsbehandling på grunn av religion og livssyn.

Er forskjellsbehandlingen lovlig etter diskrimineringsloven § 7?

Ombudet går over til å vurdere om forskjellsbehandlingen er saklig, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende etter unntaksbestemmelsen i diskrimineringsloven om etnisitet § 7. Det er den som er ansvarlig for forskjellsbehandlingen som må føre bevis for at vilkårene i § 7 er oppfylt.

Har forskjellsbehandlingen et saklig formål?

Trondheim fengsel har oppgitt at formålet med innlåsing er å kunne gjennomføre gudstjenester og religiøse arrangementer, samtidig som sikkerheten blir ivaretatt. For mange innsatte vil muligheten til å kunne delta i et religiøst fellesskap være viktig.

Partene synes å være enige om at hensynet til sikkerhet under slike arrangementer er et saklig formål. Ombudet slutter seg til partenes vurdering av formålet og finner ingen grunn til å gå nærmere inn på spørsmålet om saklighet.

Er forskjellsbehandlingen nødvendig?

Forskjellsbehandling er nødvendig når tiltaket er egnet eller hensiktsmessig for å oppnå formålet. Ombudet er enig i at innlåsing fremstår som et egnet og hensiktsmessig middel for å ivareta sikkerhetshensyn.

I nødvendighetsvurderingen er det imidlertid innfortolket et krav om at det ikke skal være andre egnede måter å oppnå formålet på. Spørsmålet blir altså om det finnes handlingsalternativer som ikke medfører forskjellsbehandling. Det er fengselet som må føre bevis for at det ikke finnes alternativer som ikke forskjellsbehandler de innsatte. En påstand om at forskjellsbehandling er nødvendig, er ikke tilstrekkelig for å oppfylle bevisbyrden.

Ombudet har ved flere anledninger bedt Trondheim fengsel redegjøre for hvilke alternativer til nedlåsing under gudstjenesten de har vurdert. Fengselet har gjentatte ganger understreket at sikkerhetsmessige hensyn gjør at de ikke kan avvikle arrangementer med mer enn 30 deltakere og fellesskap i avdelingene samtidig. Konkret har de vist til at økonomiske rammer gjør det umulig å løse problemet ved å øke bemanningen, at det ikke mulig å legge den tapte fellestiden til et annet tidspunkt og at gudstjenesten ikke kan arrangeres på en annen dag søndag da dette vil stride med kristne tradisjoner.

Ombudet er enig med fengselet at kristne tradisjoner gjør det nødvendig å gjennomføre gudstjenester på søndager. Økonomi er også et relevant og viktig hensyn i vurderingen av om forskjellsbehandlingen er lovlig. Innlåsing fremstår således som nødvendig, fordi alternativet vil være økt bemanning under gudstjenestene. Tilsvarende ville det kreve økt bemanning å flytte tapt fellestid til et annet tidspunkt.

Ombudet har likevel vært noe i tvil om Trondheim fengsel har sannsynliggjort at det ikke finnes måter å gjennomføre gudstjenester på, som ikke innebærer forskjellsbehandling. Ombudet stiller spørsmålet om det ikke kunne la seg gjøre å dele avdelingene, slik at antallet deltakere per gudstjeneste kom på et nivå som gjorde at fellestid og gudstjenester kunne avholdes parallelt, samtidig som sikkerheten ble ivarettatt.

Ombudet har også forstått det slik at Trondheim fengsel praktiserer en rutinemessig innlåsing. Ombudet stiller spørsmål om fengselet istedet kunne gjøre en konkret vurdering av behovet for innlåsing fra gang til gang. Ombudet legger til grunn at antallet innsatte som deltar i kristne gudstjenester varierer etter fargesammensetning generelt, og etter dagsform hos den enkelte innsatte.

Ombudet har likevel ikke inngående kjennskap til hvordan et fengsel er innrettet eller hvilke begrensinger som gjør seg gjeldende. Vi kan heller ikke bedømme hvordan fengselet ivaretar sikkerhet. Ombudet har etter dette kommet til at praksisen med innlåsing er nødvendig.

Er forskjellsbehandlingen forholdsmessig:

I forholdsmessighetsvurderingen skal ombudet foreta en avveining mellom individets interesser og behov for et diskrimineringsvern og de behovene som er påberopt for å kunne forskjellsbehandle.

Trondheim fengsel ser ut til å mene at frekvensen av nedlåsing ikke er høy og har brukt det som argument for å opprettholde praksisen. Direktoratet har anført at det bør ses hen til inngrepets omfang i forholdsmessighetsvurderingen. Ombudet er enig i at dette er utgangspunktet, men stiller seg ikke bak fengselets og direktoratets vurdering av hvilken betydning innlåsing har for den det gjelder.

Å bli utelukket fra fellesskapet er et inngripende tiltak. Dette synspunktet støttes av straffegjennomføringslovens hovedregel om deltakelse i fellesskap og de oppstilte vilkårene for utelukkelse. På en søndag med gudstjeneste vil de innsatte som ikke deltar bli fratatt tiden som er tiltenkt fritidsaktiviteter i fellesskap med andre innsatte. Selv om varigheten av innlåsing ikke utgjør en stor andel av den totale tiden i fellesskap, legger ombudet til grunn at det ikke er snakk om et bagatellmessig inngrep.

De innsattes mulighet til å delta i et religiøst fellesskap også er et viktig hensyn. Ved at innsatte som ikke ønsker å delta på religiøse arrangementer innlåses, oppnår Trondheim fengsel at den enkelte innsatte som ønsker å delta på gudstjeneste får utøve sin grunnleggende menneskerettighet som er religion og trosfrihet, jf. EMK artikkel 9, jf. Grunnloven § 2. Ombudet mener det vil være svært uheldig å pålegge Trondheim fengsel å unngå religiøse arrangementer som finner sted i fellestiden. Ombudets konklusjon må derfor bli at forskjellsbehandlingen fyller vilkårene for lovlig forskjellsbehandling.

Ombudet vil presise at forskjellsbehandlingen bare er lovlig så lenge den er nødvendig. Det betyr at Trondheim fengsel må tilpasse gjennomføringen av religiøse aktiviteter dersom omstendighetene som gjør forskjellsbehandlingen nødvendig endrer seg. Eksempelvis vil forskjellsbehandlingen måtte opphøre dersom fengselet skulle få tildelt ekstra midler til bemanning, andelen innsatte som deltar i gudstjenesten går ned eller fengselet finner andre måter å gjennomføre arrangementene der sikkerhetshensyn ikke er til hinder for at fellestid og gudstjenester avvikles parallelt.

Konklusjon

Trondheim fengsels praksis med nedlåsing under religiøse arrangementer er ikke i strid med diskrimineringsloven om etnisitet § 6.

Oslo, 24.06.2016

Hanne Bjurstrøm
likestillings- og diskrimineringsombud