JD

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

Høringsnotat

Avdeling for kriminalitetsforebygging
Dato: 2. februar 2023
Saksnr: 22/6293
Høringsfrist: 1. juni 2023

Forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler i fengsel)

Innhold

1 Hovedinnholdet i forslagene i høringsnotatet 5
2 Bakgrunnen for høringsnotatet 9
2.1 Innledning 9
2.2 Hovedpunkter i kritikken fra nasjonale og internasjonale aktører 9
3 Generelt om opphold i fengsel 12
3.1 Organisering og ansvar 12
3.2 De innsatte 13
3.3 Begrepet «isolasjon» 14
3.4 Isolasjon i fengsel – årsaker og virkninger 16
3.5 Tiltak mot isolasjon 18
3.6 Oversikt over regelverket om aktivitet, fellesskap og bruk av tvangsmidler i fengsel 20
3.6.1 Krav etter Grunnloven og internasjonale konvensjoner 20
3.6.2 Straffegjennomføringslovens regler om aktivitet, fellesskap og utelukkelse 23
3.6.3 Bruk av tvangsmidler i fengsel 24
3.7 Tall for fellesskap, utelukkelse og bruk av tvangsmidler 25
3.7.1 Fellesskap og utelukkelse 25
3.7.2 Bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng 28
4 Spørsmål om straffegjennomføringsloven bør suppleres med en henvisning til internasjonale konvensjoner 30
5 Spørsmål om straffegjennomføringsloven bør suppleres med en henvisning til den alminnelige retten til helsehjelp etter pasient- og brukerrettighetsloven 32

6 Kriminalomsorgens ansvar for å forebygge isolasjon og skape trygge fellesskapsavdelinger 34
7 Lovfesting av en rett for alle innsatte til et minimum av meningsfylt menneskelig kontakt hver dag 35
7.1 Innledning 35
7.2 Nærmere om hva som drøftes i det følgende 38
7.3 Departementets vurdering 38
7.4 Særlig om lufting 40
8 Spørsmål om å innføre en generell standard for ulåst celle 40
8.1 Bakgrunn og gjeldende rett 40
8.2 Anbefalinger fra Sivilombudsmannen og Nasjonal institusjon for menneskerettigheter 41
8.3 Rettstilstanden i enkelte sammenlignbare land 42
8.3.1 Dansk rett 42
8.3.2 Svensk rett 44
8.4 Departementets vurdering 45
8.5 Særlig om fellesskap for innsatte på avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå 47
9 Regelverket om utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte 50
9.1 Oversikt over dagens regler 50
9.2 Nærmere om utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte 51
9.3 Nærmere om utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet 53
9.4 Rapportering av utelukkelse til overordnet nivå i kriminalomsorgen 55
9.5 Særskilte regler om utelukkelse av innsatte under 18 år 55
9.6 Lovgivningen i enkelte sammenlignbare land 57
9.6.1 Dansk rett 57
9.6.2 Svensk rett 58
10 Departementets innledende vurderinger om utformingen av regler om utelukkelse fra fellesskapet 59
10.1 Krav om at det skal treffes et formelt vedtak. Definisjon av «utelukkelse» 59
10.2 Særlig om vedtak vedrørende innsatte under 18 år 64
10.3 Tekniske spørsmål om hvordan regelverket om utelukkelse bør innrettes 64
11 Departementets vurdering av hva reglene om utelukkelse bør gå ut på 65
11.1 Innledning 65
11.2 Utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte 66
11.3 Innsattes eget ønske om å avstå fra fellesskap med andre innsatte 68
11.4 Utelukkelse av smittevernhensyn 68

11.5 Utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet....72
11.6 Utelukkelse som reaksjon på utvist adferd....73
11.7 Spørsmål om fastsetting av en fast ytre tidsbegrensning for utelukkelse 75
11.7.1 Innledning....75
11.7.2 Tidsbegrensning ved utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte....77
11.7.3 Spørsmål om fastsetting av en tidsbegrensning ved utelukkelse etter eget ønske....79
11.7.4 Tidsbegrensning ved utelukkelse av smittevernhensyn....80
11.7.5 Tidsbegrensning ved utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet 80
11.7.6 Tidsbegrensning ved utelukkelse av innsatte under 18 år....81
11.8 Tilsyn og oppfølging av innsatte som er utelukket....82
11.8.1 Generelt....82
11.8.2 Særlig om tilsyn fra helsepersonell....84
11.9 Involvering av overordnet nivå i kriminalomsorgen ved utelukkelse...87
11.10 Utelukkelse av innsatte under 18 år....90
11.10.1 Innledning....90
11.10.2 Relevante konvensjonsbestemmelser og internasjonale anbefalinger 91
11.10.3 Nærmere om en hjemmel for utelukkelse av innsatte under 18 år.92
11.11 Konsekvenser av utelukkelse for straffens lengde....96
11.11.1 Konsekvenser for varetektsinnsatte....96
11.11.2 Konsekvenser for innsatte som gjennomfører straff....96
12 Regler om bruk av tvang i fengsel....100
12.1 Innledning og avgrensning....100
12.2 Bakgrunn for forslagene....102
12.3 Nærmere om innholdet i straffegjennomføringsloven § 38 og tilhørende forskrifter og retningslinjer....103
12.4 Begrensninger etter Grunnloven og sentrale menneskerettskonvensjoner 106
13 Departementets vurderinger av hva regelverket om bruk av tvang i fengsel bør gå ut på....107
13.1 Innledning....107
13.2 Vilkår for bruk av sikkerhetscelle....108
13.3 Bruk av sikkerhetsseng....109
13.3.1 Bør det fortsatt være hjemmel for å benytte sikkerhetsseng i fengslene? 109

13.3.2 Vilkår for bruk av sikkerhetsseng 110
13.4 Felles spørsmål for reguleringen av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng... 111
13.4.1 Bør det lovfestes en øvre tidsgrense for bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng?..... 111
13.4.2 Tilsyn fra kriminalomsorgen med innsatte på sikkerhetscelle og i sikkerhetsseng 112
13.4.3 Tilsyn fra helsepersonell med innsatte på sikkerhetscelle og i sikkerhetsseng 112
13.4.4 Øvrige temaer ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng 114
13.5 Innføring av nye tvangsmidler som kan bidra til at bruk av sikkerhetsseng etter hvert kan avvikles..... 114
13.6 Bruk av håndjern, spyttbeskytter etc. 116
13.7 Kontroll med bruk av tvangsmidler..... 117
13.8 Særlig om innsatte under 18 år 118
14 Ordningen med klage til overordnet nivå i kriminalomsorgen 118
15 Økonomiske og administrative konsekvenser 119
15.1 Innledning 119
15.1 Nærmere om kravene..... 121
15.1.1 Konsekvenser ved å sikre innsatte minst to timers meningsfylt menneskelig kontakt 121
15.1.2 Konsekvenser av å knytte definisjonen av utelukkelse til om den innsatte har tilgang til minst fire timer fellesskap med andre innsatte hver dag..... 122
15.1.3 Konsekvenser ved å oppfylle en *ambisjon* om tilgang til åtte timer utenfor cellen hver dag 123
15.1.4 Konsekvenser for kriminalomsorgen ved øvrige deler av forslaget til nye regler om utelukkelse fra fellesskapet..... 123
15.1.5 Kostnader for helsetjenestene ved forslaget til nye regler om utelukkelse fra fellesskapet 124
15.2 En mer forpliktende lovbestemmelse om lufting 124
15.3 Digitalisering og IKT-tiltak 125
15.4 Helsepersonells oppfølging av innsatte som er utelukket eller i sikkerhetscelle eller i sikkerhetsseng 125
16 Merknader til de enkelte bestemmelsene i straffegjennomføringsloven 125
17 Merknader til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 142
Forslag til lovendringer 143

1 Hovedinnholdet i forslagene i høringsnotatet

Dette notatet inneholder forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helselovgivningen som kan bidra til å redusere utfordringene med isolasjon i norske fengsler. Sammenlignet med dagens regler, er hovedelementene i forslaget som følger:

Generelt:

- Straffegjennomføringsloven suppleres med et tillegg om at loven gjelder med de begrensninger som følger av internasjonale konvensjonsforpliktelser som etter menneskerettsloven §§ 2 og 3 er norsk rett (§ 1).

- Straffegjennomføringsloven suppleres med et tillegg om at innsatte i fengsel har rett til helsehjelp fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten i samsvar med pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 2 (§ 4 annet ledd).

- Det lovfestes at kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for fellesskap mellom innsatte, arbeide for å forebygge isolasjon, og så langt mulig avhjelpe negative virkninger av isolasjon (straffegjennomføringsloven § 2 annet ledd).

- Det lovfestes at kriminalomsorgen skal arbeide for at innsatte kan tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag (straffegjennomføringsloven § 17 første ledd annet punktum).

- Det lovfestes at alle innsatte skal sikres tilgang til daglig minimum to timers meningsfylt menneskelig kontakt med andre personer (straffegjennomføringsloven § 17 annet ledd).

- Reguleringen i straffegjennomføringsloven § 17 om innsatte som gjennomfører straff i avdeling som nevnt i § 10 annet ledd, omformuleres noe, og suppleres med at for innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå som ikke har fellesskap med andre innsatte, skal kriminalomsorgen kontinuerlig vurdere om det kan legges til rette for at den innsatte kan ha kontakt med en eller flere andre innsatte (§ 17 tredje ledd annet og tredje punktum).

- Straffegjennomføringslovens bestemmelse om lufting gis en mer forpliktende utforming (§ 22).

Reglene om utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte:

- Straffegjennomføringslovens regler om utelukkelse fra fellesskapet gis en ny utforming, og redigeres slik:

    - § 37 Utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte (en generell bestemmelse)
    - § 37 a Utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte
    - § 37 b Utelukkelse av smittevernhensyn

- § 37 c Utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet
- § 37 d Tilsyn og oppfølging fra kriminalomsorgen
- § 37 e Rapportering og varsling til overordnet nivå i kriminalomsorgen
- § 37 f Særregler om utelukkelse av innsatte under 18 år

- I lovforslaget defineres utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte slik (straffegjennomføringsloven § 37 første ledd):

  Innsatt som ikke har tilgang til fellesskap med andre innsatte, eller som har tilgang til mindre enn fire timers fellesskap med andre innsatte per dag, anses som utelukket. Innsatt som har tilgang til fire timers fellesskap med andre innsatte per dag, men hvor fellesskapet ut over fire timer er begrenset på grunn av forhold ved den innsatte, anses som delvis utelukket.

- Lovforslaget angir at utelukkelse må ha hjemmel i lov og være nødvendig, og at tiltaket må være forholdsmessig overfor den som utelukkes (straffegjennomføringsloven § 37 annet ledd).

- Lovforslaget angir at utelukkelse er enkeltvedtak som skal nedtegnes skriftlig og begrunnes, og at det skal treffes vedtak i alle tilfeller der en innsatt er utelukket (straffegjennomføringsloven § 37 fjerde ledd).

- Lovforslaget går bort fra konstruksjonen om at det skal treffes vedtak om utelukkelse for innsatte som avstår fra fellesskap etter eget ønske. Slike tilfeller skal registreres (§ 37 fjerde ledd).

- Det markeres at utelukkelse på grunn av forhold ved den enkelte bare kan benyttes i ekstraordinære tilfeller, og når det er strengt nødvendig for å hindre skade, straffbare handlinger eller en fortsatt særlig negativ påvirkning av miljøet i fengselet. Dagens hjemmel for utelukkelse for å «opprettholde ro, orden og sikkerhet» videreføres ikke (straffegjennomføringsloven § 37 a).

- Utelukkelse på grunn av forhold ved den enkelte skal vurderes på nytt minst hver uke, og skal ikke vare lenger enn maksimalt tre måneder. Dersom det foreligger helt særlige omstendigheter, kan regionalt nivå i kriminalomsorgen beslutte at en utelukkelse skal videreføres også utover tre måneder (straffegjennomføringsloven § 37 a).

- Lovforslaget inneholder en hjemmel for utelukkelse av smittevernhensyn, i hovedsak som dagens midlertidige § 45 c (straffegjennomføringsloven § 37 b).

- Det markeres at utelukkelse på grunn av bygnings- og bemanningsmessige forhold bare kan skje når det er påkrevet, i ekstraordinære tilfeller, og for så kort tid som mulig (straffegjennomføringsloven § 37 c). Innsatte under 18 år kan ikke utelukkes på dette grunnlaget (samme lov § 37 f).

- Adgangen til utelukkelse på grunn av bygnings- og bemanningsmessige forhold tidsbegrenses til maksimalt tre døgn. Tidsrammen kan forlenges med ytterligere tre døgn ved beslutning fra regionen. For varetektsinnsatte skal utelukkelse etter bestemmelsen gi grunnlag for ekstra fradrag ved utmåling av straff i straffesaken (straffegjennomføringsloven § 37 c).

- Det angis at innsatte som er helt utelukket eller som avstår fra fellesskap etter eget ønske, skal ha tilsyn «flere ganger daglig, og på en måte som sikrer at den innsattes grunnleggende trygghetsbehov blir oppfylt» (straffegjennomføringsloven § 37 d).

- Helsedirektoratet har i notat til Helse- og omsorgsdepartementet vurdert spørsmålet om lovregulering av helsepersonells oppfølging av innsatte som er isolert. Kravet til en forsvarlig helsemessig oppfølging av denne gruppen innsatte skal i første omgang presiseres i en revidert veileder om helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel. Det foreslås å lovfeste krav til oppfølging for innsatte i sikkerhetscelle eller i sikkerhetsseng. På sikt kan det også bli aktuelt å vurdere ytterligere lovfesting om oppfølging fra helsepersonell.

- For innsatte som er utelukket i mer enn fem døgn, skal det utarbeides en tiltaksplan for tilbakeføring til fellesskapet. Det samme gjelder for innsatte som avstår fra fellesskap etter eget ønske (straffegjennomføringsloven § 37 d).

- Reglene om rapportering til overordnet nivå i kriminalomsorgen forenkles. Det oppstilles krav om at fengselet, dersom det ser fare for at en utelukkelse ikke kan oppheves innenfor lovens frister uten at dette vil medføre en særlig og betydelig risiko for noens sikkerhet, omgående skal ta dette opp med regionen (straffegjennomføringsloven § 37 e).

- Innsatte under 18 år kan bare utelukkes fra fellesskapet når det er strengt nødvendig for å hindre skade på den innsatte selv eller andre, betydelig materiell skade, eller av smittevernhensyn (straffegjennomføringsloven § 37 f). Vedtak om utelukkelse av innsatte under 18 år må vise at hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn, og hvordan dette hensynet er avveid mot andre hensyn.

- Hel utelukkelse av innsatte under 18 år kan maksimalt vare i syv dager (straffegjennomføringsloven § 37 f).

- Adgangen etter straffegjennomføringsloven § 40 andre ledd bokstav d og § 39 til å benytte utelukkelse fra fritidsselskapet som reaksjon på disiplinære forhold mv., oppheves.

Reglene om bruk av tvangsmidler:

- Den reguleringen av bruk av tvangsmidler som i dag finnes i straffegjennomføringsloven § 38 gis en ny utforming, og redigeres slik:

    - § 38 Bruk av tvangsmidler i fengsel (en generell bestemmelse)
    - § 38 a Bruk av håndjern, transportjern, remmer, strips eller spyttbeskytter
    - § 38 b Bruk av kølle eller gass
    - § 38 c Bruk av sikkerhetscelle
    - § 38 d Bruk av sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjem
    - § 38 e Bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år

- Grunnvilkårene for å kunne ta i bruk sikkerhetscelle presiseres. Tvangsmiddelet kan bare tas i bruk dersom dette er strengt nødvendig for å hindre alvorlig angrep eller skade på person, hindre at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade, eller hindre betydelig skade på eiendom (straffegjennomføringsloven § 38 c).

- Det er ønskelig å fjerne all bruk av sikkerhetsseng (belteseng) som tvangsmiddel i kriminalomsorgen, men det vil ta noe tid før dette kan gjennomføres. For mellomperioden foreslås det å lovfeste at sikkerhetsseng bare kan tas i bruk dersom dette er strengt nødvendig for å hindre en innsatt i å skade seg selv alvorlig (straffegjennomføringsloven § 38 d første ledd).

- Utredning fra Kriminalomsorgsdirektoratet tilsier at avvikling av sikkerhetsseng vil kunne kreve at kriminalomsorgen tar i bruk løse belter i kombinasjon med beskyttelseshjelm. Løse belter og beskyttelseshjelm inntas derfor i lovens oppregning av tvangsmidler (§ 38). Det markeres at terskelen for å benytte løse belter og beskyttelseshjelm skal være høy, og lovfestes at kriminalomsorgen skal benytte løse belter og beskyttelseshjelm istedenfor sikkerhetsseng dersom dette fremstår som det minst inngripende tiltaket (straffegjennomføringsloven § 38 d første ledd).

- Det foreslås å unnta innsatte under 18 år fra kriminalomsorgens adgang til å benytte spyttbeskytter, sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm (straffegjennomføringsloven § 38 e tredje og fjerde ledd).

- Helse- og omsorgstjenesteloven suppleres med regler om tilsyn fra helsepersonell med innsatte som er satt i sikkerhetscelle eller lagt i sikkerhetsseng eller påført løse belter og beskyttelseshjelm. For innsatte i sikkerhetscelle, går lovforslaget ut på at helsepersonell skal se til den innsatte minst én gang per døgn (§ 3-9 annet ledd). For innsatte i sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm skal helsepersonell se til den innsatte snarest mulig, og videre minst én gang per døgn (§ 3-9 tredje ledd).

- For å redusere risikoen for at de mest inngripende tvangsmidlene er i bruk lenger enn absolutt nødvendig, stilles det konkrete krav til hvor ofte kriminalomsorgen eksplisitt må ta stilling til om bruk av sikkerhetscelle, sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjem skal videreføres (straffegjennomføringsloven § 38 c og § 38 d, begges fjerde ledd).

I arbeidet med forslagene er det sett hen til menneskerettslige krav om at alle innsatte må sikres tilgang til en forsvarlig mengde meningsfylt menneskelig kontakt, herunder kontakt med andre innsatte dersom dette er forenlig med sikkerhetsmessige hensyn. Det legges samtidig til grunn at Norge ikke er forpliktet til å sikre at innsatte generelt skal kunne tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag, selv om blant annet Europarådets torturforebyggingskomite (CPT) anbefaler en slik praksis. I tillegg til hensynet til den enkelte innsatte, er det ved utformingen av forslagene også lagt vekt på at kriminalomsorgen må ha en reell mulighet til å oppfylle de krav som legges inn i straffegjennomføringsloven. Forslagene i høringsnotatet her gjenspeile Norges menneskerettslige forpliktelser på området tydeligere enn i dag.

Forslag til lovendringer vil følges opp med forslag til endringer også i forskriftsverket. Departementet er i gang med forskriftsarbeidet, og vil sende endringsforslag på høring parallelt med at lovsaken forberedes for Stortinget.

2 Bakgrunnen for høringsnotatet

2.1 Innledning

De siste årene er det rettet betydelig kritikk mot norske myndigheter, med påpekning av at mange innsatte i norske fengsler er isolert. I juni 2019 avga Sivilombudsmannen (nå Sivilombudet) en særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler (Dokument 4:3 (2018-2019). I Innst. 172 S (2019-2020) ba Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite om at regjeringen iverksetter tiltak og fremmer forslag til Stortinget om nødvendige lovendringer for å følge opp anbefalingene fra Sivilombudsmannens særskilte melding, og rapporterer tilbake til Stortinget på egnet vis om dette.

Dette notatet inneholder forslag til lovendringer for å avhjelpe problemene med isolasjon i fengsel. Målet for regelverksarbeidet er å oppnå en hensiktsmessig lovgivning som ivaretar sentrale hensyn til både innsatte og ansatte, og som også ivaretar samfunnets behov for fengsler med god sikkerhet og en god rehabiliterende effekt.

2.2 Hovedpunkter i kritikken fra nasjonale og internasjonale aktører

*Sivilombudsmannen*s særskilte melding om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler er avgitt på bakgrunn av at Forebyggingsenheten ved ombudsmannens kontor i perioden 2014 til 2018 gjennomførte 20 besøk til 19 fengsler med høy sikkerhet. I den særskilte meldingen uttaler ombudsmannen blant annet:

«Det er store svakheter ved myndighetenes styring av fengslenes bruk av isolasjon. Meldingen dokumenterer alvorlig svikt i kvalitet på styringsinformasjon. I årevis har det manglet pålitelige og relevante tall som gir oversikt over det totale omfanget av isolasjon. Våre funn fra besøk viser samtidig at omfanget av isolasjon i fengslene er omfattende. Særlig gjelder dette isolasjon som skjer uten at det skyldes innsattes egen atferd.

Lovgivningen reflekterer ikke at isolasjon kun skal benyttes i ekstraordinære tilfeller og for så kort tid som mulig. I en del tilfeller pågår isolasjon over svært lang tid, i strid med menneskerettslige standarder.

Meldingen dokumenterer også svak oppfølging av innsatte som blir isolert. Oppfølging er nødvendig for alle som blir isolert, men noen er mer sårbare enn andre. I sistnevnte kategori er særlig unge, mindreårige, mennesker med traumebakgrunn og språkproblemer, og innsatte med psykiske helseutfordringer. I meldingen dokumenteres det at innsatte med store psykiske helseutfordringer sitter isolert under kritikkverdige forhold i uker, måneder, og i noen tilfeller flere år.

Det mangler lovgivning og sentrale føringer om ansattes oppfølging av og tilsyn med isolerte innsatte. Videre mangler det lovregler og sentrale faglige føringer som sikrer at helsepersonell følger opp isolerte innsatte på en forsvarlig måte. Det er også klare mangler i helsepersonells kompetanse om skadevirkninger av mangel på menneskelig kontakt, og manglende kompetanse om oppfølging for å forebygge eller avhjelpe slike skader.

De eksisterende ordningene for myndighetenes kontroll av isolasjonsbruk har store svakheter. Tilsynsrådene har ikke et tilstrekkelig klart mandat, ressurser eller kompetanse til å sikre et systematisk og jevnlig tilsyn for å kunne ivareta innsattes rettssikkerhet.

Mangelen på menneskelig kontakt i norske fengsler er dels forårsaket av forhold som kontrolleres av overordnet myndighet, og dels av forhold fengslene selv kan kontrollere. Våre funn tilsier at det er behov for å styrke arbeidet i kriminalomsorgen for å forebygge situasjoner og hendelser som resulterer i isolasjon.»

Avslutningsvis i den særskilte meldingen til Stortinget, har Sivilombudsmannen følgende merknader og anbefalinger:

«De samlede funnene som er presentert i meldingen, tegner et alvorlig bilde av bruken av isolasjon i norske fengsler. Funnene viser at omfanget av isolasjon er stort, og at det er en betydelig risiko for at de isolerte blir utsatt for umenneskelig og nedverdigende behandling.

Helt siden våre første besøk til fengsler i 2014 har vi sett at bruken av isolasjon i norske fengsler er meget bekymringsfull. Vi har ved flere anledninger presentert våre funn og anbefalinger for Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og underliggende direktorater. For å sikre en praksis i samsvar med menneskerettslige standarder, mener ombudsmannen at det er behov for mer gjennomgripende endringer enn de tiltakene som er iverksatt av myndighetene så langt.

For å sikre at innsatte i norske fengsler ikke utsettes for isolasjon som kan føre til krenkelse av forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff, anbefaler Sivilombudsmannen at Stortinget ber regjeringen iverksette følgende tiltak:

› Sikre pålitelige og offentlig tilgjengelige data over omfanget av isolasjon i norske fengsler.

› Etablere en nasjonal standard som sikrer at innsatte hver dag har mulighet til å tilbringe minst åtte timer i sosialt fellesskap med meningsfulle aktiviteter.

› Endre straffegjennomføringslovens bestemmelser, slik at disse sikrer at:

- isolasjon kun skal benyttes i ekstraordinære tilfeller og for så kort tid som mulig
- alle som blir isolert, får oppfølging i samsvar med menneskerettslige standarder
- isolasjon i 22 timer eller mer i døgnet forbys i de tilfeller som angis i Mandelareglene

› Fremme forslag om en plikt i lov eller forskrift til å forebygge bruk av isolasjon i fengslene.

› Styrke tilsynsordningen i kriminalomsorgen ved å lovfeste et mandat som sikrer systematisk og jevnlig tilsyn i tråd med internasjonale menneskerettighetsstandarder.

› Sørge for at det etableres felles faglige retningslinjer for å sikre forsvarlig oppfølging av isolerte innsatte.

› Utarbeide en plan for nedstenging eller tilpassing av alle fengselsavdelinger som i dag ikke er tilrettelagt for fellesskap.

› Revidere nasjonal veileder for helse- og omsorgstjenester for innsatte i fengsler, slik at denne sikrer at isolasjonsskader identifiseres og isolerte innsatte ivaretas.

› Lovfeste helsetjenestens oppfølgingsansvar av isolerte, slik at innsatte som er isolert eller utelukket, blir fulgt opp av helsepersonell daglig.

› Sørge for at fengselshelsetjenestene får en styrket felles faglig plattform, med spesielt fokus på kompetanse om innsattes særlige helseutfordringer, isolasjon og isolasjonsskader.»

Også i tidligere rapporter fra de enkelte fengselsbesøk har Sivilombudsmannen tatt opp en rekke forhold knyttet til isolasjon og bruk av tvang. Blant annet er det påpekt at det i noen tilfeller er brukt sikkerhetscelle uten at tiltaket har hatt grunnlag i et skriftlig vedtak, eller at begrunnelsen for vedtaket ikke var i samsvar med lovens krav for når det kan benyttes sikkerhetscelle. Det er også påpekt at det bør beskrives konkret hvilke mindre inngripende tiltak som har vært forsøkt før det ble anvendt sikkerhetscelle, og pekt på mangler ved systemet for loggføring av bruk av sikkerhetscelle. Videre har Sivilombudsmannen tatt opp at innsatte på sikkerhetscelle bør få daglig tilsyn fra helsepersonell, og fengselet bør innlede og loggføre dialog med innsatte på sikkerhetscelle så tidlig som mulig etter innsettelse for å bidra til at oppholdet der ikke varer lenger enn nødvendig.

I noen tilfeller benyttes innsettelse på sikkerhetscelle når det anses å foreligge fare for at den innsatte vil forsøke å ta sitt eget liv. Sivilombudsmannen har påpekt at bruk av sikkerhetscelle i realiteten kan øke selvmordsrisikoen, og har anbefalt at fengslene utvikler rutiner og igangsetter tiltak for å unngå bruk av sikkerhetscelle ved fare for selvdrap. Videre har ombudsmannen pekt på at hovedregelen bør være at den innsatte får benytte sine egne klær på sikkerhetscellen, og det – dersom dette er utilrådelig på grunn av risiko for selvdrap – bør gis tilbud om rivesikre klær. Det er også tatt opp andre forhold, herunder at sikkerhetscellene bør utstyres med et callingsystem som gjør at den innsatte kan kommunisere med ansatte direkte fra cellen, at noen sikkerhetsceller er for små for døgnopphold, og at det bør installeres klokke og lysdimmere.

Sivilombudsmannen har videre pekt på særskilte hensyn knyttet til mindreårige. Det er anbefalt at mindreårige aldri blir plassert på sikkerhetscelle uten kontinuerlig oppsyn, og uten at ansatte er opplært i de særlige regler som gjelder for mindreårige. I tillegg har ombudsmannen understreket at mindreårige som utgangspunkt aldri bør plasseres i sikkerhetsseng.

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NIM) har ved ulike anledninger pekt på psykisk syke i fengsel som en særlig menneskerettslig utfordring for Norge. Institusjonen har blant annet gitt uttrykk for at bruk av sikkerhetscelle overfor psykisk syke, suicidale og selvskadende innsatte etter omstendighetene kan innebære et brudd på EMK artikkel 3. Videre har NIM anbefalt at det lovfestes en hovedregel om at fengselsinnsatte har rett til å tilbringe minst åtte timer i fellesskap utenfor cellen.

I løpet av 2018 og 2019 er det fremsatt kritikk vedrørende isolasjon og tvang i fengsel også fra *FNs menneskerettighetskomite*, *FNs torturkomite (CAT)* og *Den europeiske komite for forebygging av tortur og umenneskelig eller nedverdigende behandling (CPT).* Disse komiteene har som oppgave å overvåke at Norge og andre land overholder sine forpliktelser etter sentrale menneskerettskonvensjoner. Blant det som er påpekt, er at;

- mange innsatte er utelukket fra fellesskap eller isolert. Noen er innelåst på cellen 22 timer per dag, og har minimal kontakt med andre mennesker
- innsatte bør ha meningsfylte aktiviteter og meningsfylt menneskelig kontakt minimum to timer per dag
- langvarig utelukkelse på grunn av bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold ikke er akseptabelt
- regelverket ikke tydelig nok angir at utelukkelse fra fellesskap skal benyttes bare unntaksvis
- regelverket mangler konkrete grenser for hvor lenge en innsatt maksimalt kan sitte isolert
- innsatte som er psykisk syke isoleres, og de får ikke adekvat helsehjelp
- det er vanskelig å få overført innsatte som er alvorlig psykisk syke til psykiatriske sykehus
- det kan gå lang tid før en innsatt på sikkerhetscelle får tilsyn av helsepersonell
- tilsyn av helsepersonell bør skje systematisk, og ikke avhenge av fengselsansattes vurdering av behovet
- noen av sikkerhetscellene er for små for opphold utover et fåtall timer
- innsatte bør aldri plasseres naken på en celle
- sikkerhetsseng bør ikke benyttes i ikke-medisinske situasjoner
- eksisterende kontrollmekanismer bør gjennomgås, og klagefristen bør utvides for innsatte som utelukkes

3 Generelt om opphold i fengsel

3.1 Organisering og ansvar

Kriminalomsorgen har ansvar for gjennomføring av fengselsstraff og opphold i varetekt. I hovedsak har vi to typer av fengsler; fengsler med høyt sikkerhetsnivå og fengsler med lavere sikkerhetsnivå. I fengsler med høyt sikkerhetsnivå kan det også etableres en avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå, jf. straffegjennomføringsloven § 10 annet ledd.

Lovens hovedregel er at domfelte som skal gjennomføre fengselsstraff skal plasseres i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, jf. straffegjennomføringsloven § 11.

Men er det idømt fengselsstraff på inntil to år, eller domfelte er under 18 år, skal kriminalomsorgen vurdere om domfelte kan settes direkte inn i fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Fengsel med lavere sikkerhetsnivå har færre fysiske sikkerhetstiltak enn fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Utfordringene med isolasjon i fengsel knytter seg i hovedsak til fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Fengsler med høyt sikkerhetsnivå har større utfordringer med å tilby fellesskap til de innsatte, blant annet på grunn av eneromsavdelinger og andre bygningsmessige hindringer.

Kriminalomsorgen er organisert med tre nivåer, med Kriminalomsorgsdirektoratet som øverste nivå, kriminalomsorgens regioner som «mellomnivå» og det enkelte fengsel og friomsorgskontor som første nivå (ofte kalt lokalt nivå). Etter straffegjennomføringsloven § 6 ligger myndighet til å treffe avgjørelser om den enkelte domfelte eller innsatte i utgangspunktet til lokalt nivå. Enkelte avgjørelser hører likevel under regionene, jf. § 6 annet ledd. Lovforslagene i dette høringsnotatet bygger på samme utgangspunkt om at det hører under fengslene å treffe avgjørelser om innsatte, men angir at myndigheten i noen tilfeller hører under «overordnet nivå i kriminalomsorgen», se eksempelvis forslag til § 37 a og § 37 c. Med denne uttrykksformen menes at myndigheten kan utøves av regionalt nivå.

Selv om det er kriminalomsorgen som gjennomfører fengselsstraff og tar imot varetektsinnsatte, er det de etatene som leverer velferdstjenester til befolkningen for øvrig som har ansvar for samme type tjenester til de innsatte. Denne ordningen betegnes gjerne som importmodellen, og skal blant annet sikre faglig uavhengighet, faglig utvikling, og at kvaliteten i tjenestene opprettholdes på samme nivå som for befolkningen for øvrig. Det følger av straffegjennomføringsloven § 4 at kriminalomsorgen, gjennom samarbeid med andre offentlige etater, skal legge til rette for at innsatte i fengsel får de tjenestene som lovgivningen gir dem krav på.

Helse- og omsorgstjenester er en viktig kategori tjenester. Helse- og omsorgstjenestene er organisert gjennom primær- og spesialisthelsetjenesten. Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 fastsetter at kommuner med fengsler skal ha tilbud om helse- og omsorgstjenester for innsatte. Staten yter et årlig, øremerket tilskudd til helse- og omsorgstjenester for innsatte til kommuner som har fengsler. De regionale helseforetakene skal sørge for spesialisthelsetjenester. Innsatte har krav på et like godt tjenestetilbud som befolkningen for øvrig, jf. Prop. 91 L (2010-2011) punkt 13.2.10 og 15.5.11. Helsedirektoratet har utformet en veileder for helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel (IS-1971).

Idømt straff skal gjennomføres på en måte som bidrar til å motvirke nye straffbare handlinger, og som er betryggende for samfunnet, og – innenfor den rammen – sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold, jf. straffegjennomføringsloven § 2.

3.2 De innsatte

Hvert år mottar kriminalomsorgen fra påtalemyndigheten et antall dommer for fullbyrding av straff i fengsel eller i samfunnet. I 2021 ble det mottatt 8285 dommer, hvorav 5148 gjaldt fengselsstraff av ulike lengde. I tillegg stiller kriminalomsorgen til disposisjon varetektsplasser. I gjennomsnitt var det i 2021 til enhver tid 593 innsatte i varetekt. Det varierer mye hvor lenge en

varetektsfengsling varer. Medregnet både varetektsinnsatte og innsatte som gjennomfører straff, var det gjennom 2021 i gjennomsnitt 3067 innsatte i fengsel.

De dommene som gjennomføres i fengsel gjelder et bredt spekter av kriminalitet. Ulike typer narkotikakriminalitet, voldtekt, andre seksuallovbrudd, drap og vold utgjør de største kategoriene lovbrudd representert i fengsel.

Gruppen fengselsinnsatte utgjør ikke et speilbilde av befolkningen. Det mest iøynefallende særtrekket er at over 90 prosent av de innsatte er menn. Ca. 25 prosent av innsatte i fengsel har utenlandsk statsborgerskap, mens det av innbyggerne i Norge er ca. 11 prosent som har annet statsborgerskap enn norsk. Videre er det kartlagt at innsatte i fengslene har betydelig større helsemessige utfordringer enn befolkningen for øvrig. I perioden 2011 til 2013 ble det gjennomført en undersøkelse basert på innsattes selvrapportering (Cramer-undersøkelsen) som viser at forekomsten av psykiske lidelser blant domfelte i fengsel i Norge er betydelig høyere enn i «normalbefolkningen», og at mange av dem har flere psykiske lidelser samtidig. Bare 8 prosent av de innsatte oppga at de ikke hadde noe tegn på psykisk lidelse. Personlighetsforstyrrelser, rusavhengighet og angst er blant de lidelser som viste seg å være sterkt representert blant domfelte i fengsel. I en kartlegging av omfanget av psykiske lidelser hos innsatte på en gitt dato i september 2018, ble ca. 25 prosent av de innsatte vurdert å ha behov for oppfølgning og behandling for psykiske lidelser ut over det som fengselsansatte har kompetanse til å håndtere. Denne siste vurderingen ble gjort av ansatte i kriminalomsorgen, og er således ikke er en helsefaglig vurdering.

Sett under ett har gruppen fengselsinnsatte endret seg over tid. På grunn av muligheten til å gjennomføre straff med elektronisk kontroll, er det i dag færre som soner korte dommer i fengsel. Videre mottas det nå flere dommer enn før for seksuallovbrudd, og straffen for slike lovbrudd har blitt strengere. Innsatte som gjennomfører idømt straff, gjennomfører generelt lengre dommer enn før. Et annet utviklingstrekk er at andelen innsatte over 50 år har økt. Dette betyr at kriminalomsorgen må håndtere en større gruppe eldre innsatte.

3.3 Begrepet «isolasjon»

Opphold i fengsel innebærer frihetsberøvelse. Hvor langt frihetsberøvelsen strekker seg, er imidlertid ikke selvsagt. Innsatte må finne seg i at bevegelsesfriheten er sterkt begrenset, og i de rutiner for bespisning, rengjøring, kontakt med personer utenfor fengselet mv. som er nødvendige for at et fengsel kan fungere. Men innenfor disse begrensningene har de innsatte i behold en rekke grunnleggende rettigheter, slik som retten til privatliv, ytringsfrihet og trosfrihet etter EMK artikkel 8 mv. I likhet med alle andre, er fengselsinnsatte dessuten vernet av et absolutt forbud mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdigende behandling, jf. Grunnloven § 93 annet ledd og EMK artikkel 3.

Adgang til fellesskap med andre inngår i retten til privatliv. Samtidig kan adgangen til fellesskap i fengsel begrenses, i samsvar med de kravene til nødvendighet og tydelighet som ligger i EMK artikkel 8 nr. 2. Som det fremgår av kapittel 8 med videre nedenfor, kan det etter omstendighetene være fullt ut rettmessig i en periode å utelukke en innsatt fra fellesskapet med andre innsatte. Og inngrepet kan være rettmessig også om det utløser kompenserende rettigheter, eksempelvis krav på ekstra varetektsfradrag, eller at fortsatt varetektsfengsling må

anses uforholdsmessig. På samme måte som domstolsbesluttet isolasjon under varetekt både kan være rettmessig og gi grunnlag for ekstra varetektsfradrag, kan det således ikke trekkes noen direkte slutning fra å konstatere en kompenserende rettighet til at utelukkelsen var «ulovlig». Etter departementets vurdering er det naturlig å betegne et tilfelle av utelukkelse fra fellesskapet som «ulovlig» dersom utelukkelsen går utover de hjemlene som ligger i straffegjennomføringsloven, tatt i betraktning de begrensninger som følger av EMK eller andre konvensjoner med status som norsk rett.

I den særskilte meldingen fra Sivilombudsmannen om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler er «isolasjon» definert slik (Dok 4: 3 (2018-2019) side 9):

«I denne meldingen bruker vi isolasjon om situasjoner hvor innsatte er innelåst på en celle store deler av døgnet, på grunn av sikkerhets- eller kontroll hensyn, etter eget ønske, eller på grunn av bygnings- og bemanningsmessige eller andre forhold i fengselet.»

I straffegjennomføringsloven er det bare isolasjon under varetektsfengsling, ilagt av domstolene etter straffeprosessloven § 186 a, som betegnes som «isolasjon». Beslutning om at en innsatt skal være avskåret fra fellesskap med andre innsatte, er i loven betegnet som «utelukkelse fra fellesskapet». I fengselsloven av 1958 benyttet man begrepet «fulldøgns enerom», men ved ikraftsettingen av dagens straffegjennomføringslov ble praksis med «enromsrefselse» og «fulldøgns enerom» erstattet med «utelukkelse fra fellesskapet». Det fremgår av omtalen i forarbeidene til dagens lov av hvilke alternativer som skal foreligge for å reagere på uønsket adferd, at uheldige sider ved det å være isolert sto sentralt (Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) side 157):

«Eneromsopphold over lengre tid kan påføre innsatte psykiske belastninger. Å frata innsatte mulighet til å arbeide, få opplæring eller delta i andre tiltak fremmer heller ikke en ønsket rehabilitering. Departementet fastholder derfor forslaget om en begrenset adgang til å bruke enerom som refselsesform. Forslaget innebærer at dagens adgang til å beslutte «fulldøgns enerom» oppheves og at innsatte heretter bare kan utelukkes fra fritidsfellesskapet, eller det mindre, fra bestemte aktiviteter i fritiden.»

Det finnes ulike definisjoner av isolasjon. På engelsk benyttes særlig begrepene «isolation» og «solitary confinement», men det er ulike definisjoner av innholdet i disse begrepene. I FNs minimums standard for behandling av innsatte (Mandela-reglene) defineres «isolasjon» mer presist, ved at det der oppstilles konkrete tidsmessige rammer, for på den måten å utelukke de mest skadelige formene for isolasjon. I regel 44 er isolasjon definert som innlåsing av innsatte på cellen i 22 timer eller mer per døgn uten meningsfylt menneskelig kontakt:

«For the purpose of these rules, solitary confinement shall refer to the confinement of prisoners for 22 hours or more a day without meaningful human contact […]».

For at en innsatt skal anses isolert, må vedkommende altså være innelåst på sin egen celle i 22 timer eller mer per døgn, og dessuten avskåret fra såkalt meningsfylt menneskelig kontakt. I Essex Paper 3: Initial Guidance on the Interpretation and Implementation of the UN Nelson Mandela Rules side 88-89 beskrives hva som menes med «meningsfylt menneskelig kontakt»:

«The Essex group discussed elements that help determine what constitutes 'meaningful human contact' referred to in Rule 44, using the rationale of the provision and relevant documents from international human rights bodies.

The term has been used to describe the amount and quality of social interaction and psychological stimulation which human beings require for their mental health and well-being. Such interaction requires the human contact to be face to face and direct (without physical barriers) and more than fleeting or incidental, enabling empathetic interpersonal communication. Contact must not be limited to those interactions determined by prison routines, the course of (criminal) investigations or medical necessity».

For at kontakten skal anses som meningsfull, bør den altså være empatisk og foregå ansikt til ansikt. Kommunikasjonen bør ikke ha en kortvarig og tilfeldig karakter, eller skje som et ledd i utførelse av andre oppgaver, slik som utdeling av mat eller medisinsk tilsyn.

Straffegjennomføringslovens uttrykk «hel utelukkelse» betyr at den innsatte ikke har fellesskap med andre innsatte. Utelukkelsen innebærer ikke nødvendigvis isolasjon som definert i Mandela-reglene, altså at den innsatte er innesperret på cellen sin i 22 timer eller mer uten meningsfylt menneskelig kontakt. Det følger av straffegjennomføringsforskriften § 3-35 annet ledd at skadelige følger av utelukkelse fra fellesskapet så vidt mulig skal forebygges eller bøtes på. Dette kan gjøres ved at den utelukkede får utvidet adgang til lufting, samvær med ansatte, utvidet adgang til besøk fra venner og familie, utvidet adgang til fysisk aktivitet og andre tiltak som kan forebygge skadevirkninger av å bli utelukket fra fellesskapet. Utelukkelsen fra fellesskapet gjelder som nevnt andre innsatte. Den innsatte kan fortsatt ha menneskelig kontakt med fengselsbetjenter og miljøarbeidere, helsepersonell med videre, og altså motta besøk. Hvorvidt en menneskelig kontakt er «meningsfylt» eller ikke, vil bero på de konkrete omstendighetene.

Som det fremgår av punkt 10.2 nedenfor, går departementet inn for å beholde terminologien «utelukkelse» i straffegjennomføringsloven. Med forslagene i høringsnotatet her vil det i hovedsak fortsatt være isolasjon besluttet av domstolene i forbindelse med varetektsfengsling som i loven betegnes som «isolasjon». Disse valgene står imidlertid ikke i veien for at det i mange sammenhenger kan være hensiktsmessig å benytte uttrykket «isolasjon» som en betegnelse på det å være innsatt i fengsel og ha liten kontakt med andre mennesker. Slik brukes uttrykket også i høringsnotatet her, og i forslaget til et tillegg til § 2 om at kriminalomsorgen skal jobbe for å forebygge isolasjon, og så langt mulig avhjelpe negative virkninger av isolasjon.

3.4 Isolasjon i fengsel – årsaker og virkninger

Under gjennomføringen av straff har domfelte en aktivitetsplikt, jf. straffegjennomføringsloven § 3. Samtidig skal kriminalomsorgen legge forholdene til rette for at domfelte skal kunne gjøre en egen innsats for å motvirke nye straffbare handlinger, og for at innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid og i fritiden, jf. §§ 18 og 21. Videre ligger det i § 17 at innsatte, så langt det er praktisk mulig, skal ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring mv. og i fritiden. Innsatte i varetekt kan ikke pålegges å delta i arbeid eller opplæring ut over husarbeid i fengselet, men de skal kunne delta i andre aktiviteter så langt det er praktisk mulig, jf. § 49. For denne gruppen innsatte følger det videre av straffegjennomføringsloven § 46 at skadelige virkninger av fengslingen så vidt mulig skal forebygges.

Det er ulike årsaker til utfordringene med isolasjon i fengsel. Noen innsatte i varetekt er undergitt isolasjon etter begjæring fra påtalemyndigheten og beslutning fra domstol

i medhold av straffeprosessloven § 186 a. En slik beslutning kan ikke overprøves av kriminalomsorgen, men kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for å avhjelpe negative virkninger av isolasjonen, og prioritere tiltak for dette, jf. straffegjennomføringsloven §§ 2 og 46.

En annen årsak til isolasjon, er at en del fengsler har mottaksavdelinger eller andre avdelinger der de innsatte generelt har lite eller intet fellesskap. Årsaken til dette igjen kan være at fengselet eller avdelingen ikke har arealer som egner seg for fellesskap, eller det er helsemessige eller andre forhold ved de innsatte der som medfører at de ikke fungerer i fellesskap med andre. I noen grad har innsatte i slike fengselsavdelinger vært uten daglig fellesskap med andre innsatte uten at det formelt sett er truffet vedtak om dette. Den siste tiden har kriminalomsorgen blitt mer påpasselig med at det skal treffes formelle vedtak i alle tilfeller der innsatte ikke har fellesskap med andre innsatte.

Videre er det enkelte innsatte i avdeling med fellesskap som i gitte situasjoner tas ut av fellesskapet fordi de opptrer voldelig eller truende, og vurderes som en fare for seg selv eller andre. Avhengig av situasjonen, kan tiltaket bestå i at den innsatte besluttes utelukket fra fellesskapet med andre innsatte, eller settes på sikkerhetscelle dersom vilkårene for dette er oppfylt. I 2020 og 2021 ble innsatte utelukket fra fellesskapet også for å hindre spredning av covid-19 i fengslene.

Fengselsinnsatte er ikke en homogen gruppe, men ulike personer med forskjellig bakgrunn. Ikke alle innsatte ønsker å delta i fellesskap med andre innsatte. Det kan være forskjellige grunner til at en innsatt vil holde seg utenfor fellesskapet, for eksempel språklige barrierer, at vedkommende frykter andre innsatte eller opplever å ha lite til felles med dem, eller at den innsatte i en periode har hatt liten kontakt med andre, og dermed har bygget opp en mental terskel mot kontakt. Kriminalomsorgen har erfaring med at fellesskap i fengsel kan være spesielt vanskelig for personer som er dømt for seksuallovbrudd.

Generelt i samfunnet varierer det sterkt hvor mye kontakt det enkelte menneske har med andre. Kontakt med andre mennesker er imidlertid et grunnleggende behov, og på sikt en forutsetning for god helse. Innsettelse i fengsel innebærer at den enkeltes mulighet til å påvirke hvem man vil omgås, og hvor mye man vil omgås andre, reduseres sterkt. Som nevnt er det kartlagt at innsatte i fengslene som gruppe har større helsemessige utfordringer enn befolkningen for øvrig. Hvis en innsatt blir værende på cellen uten aktivitet og impulser fra andre, vil det føre til passivitet og apati, og etter hvert til helsemessige utfordringer av fysisk eller mental karakter, for eksempel depresjon, og i noen tilfeller psykose. I ekstreme tilfeller kan manglende kontakt med andre mennesker utgjøre tortur. De negative effektene av isolasjon øker med lengden på utelukkelsen. Faren for negative virkninger er spesielt stor for innsatte med fysiske, psykiske eller intellektuelle funksjonsnedsettelser. For noen mennesker kan det gå en stund før det oppstår helsemessige utfordringer, mens andre får en reaksjon raskt.

Isolasjon kan ha en selvforsterkende effekt, ved at en person som har lite kontakt med andre mennesker, etter hvert selv vil ønske å avstå fra kontakt med andre. Slik tilbaketrekning kan også innebære at en innsatt avstår fra kontakt om egen situasjon med ansatte i fengselet eller helsetjenesten utenfor. Ved utforming av regelverk og

tiltak for innsatte som angir at de ikke ønsker kontakt med andre innsatte, må det derfor tas i betraktning at et slikt valg i mange tilfeller mer kan være en strategi for å beskytte seg mot belastninger enn et genuint ønske om å unngå kontakt med andre innsatte.

Barn og unge er fortsatt under utvikling, og har andre – og generelt større – sosiale behov enn voksne. En normal utvikling er avhengig av tilstrekkelig relasjonell trygghet, sosial kontakt, modeller og aktivisering. Ved isolasjon fra omverdenen settes denne utviklingen i fare. Videre kan barn som utsettes for isolasjon få alvorlige psykiske plager, og isolasjon kan også fremme aggresjon og på andre måter forsterke risikoen for kriminalitet.

Formålet med straff er å redusere faren for ny kriminalitet, og å forebygge faren for sosial uro som konsekvens av den kriminaliteten som likevel blir begått. Det følger av straffegjennomføringsloven § 2 at straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet, og innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold. For den som allerede har begått kriminalitet, vil mentale lidelser sjelden understøtte målet om en fremtid uten ny kriminalitet – snarere heller utgjøre en ekstra risikofaktor. Samfunnets behov for å unngå ny kriminalitet er således i seg selv en god grunn til så langt som mulig å unngå isolasjon i fengsel. I tillegg kommer hensynet til den enkelte innsatte, som riktignok er dømt til tap av friheten, men ikke til tap av menneskelig kontakt ut over det som nødvendig for å realisere frihetsberøvelsen. Isolasjon innebærer en tilleggsbelastning som svekker den enkeltes velferd.

I noen tilfeller krever det stor innsats fra kriminalomsorgen å inkludere en innsatt i fellesskapet. På kort sikt kan isolasjon dermed være det enkleste. På lang sikt er det imidlertid en fare for at isolasjon vil gjøre det vanskeligere å oppnå god rehabilitering. Med mye isolasjon vil kriminalomsorgen dessuten i stor grad måtte jobbe opp mot den enkelte innsatte, uten den sosialiseringen og åpenheten som ligger i mer kollektive aktiviteter og fellesskap. Både hensynet til den enkelte innsatte og hensyn til kriminalomsorgens virksomhet tilsier at isolasjon i fengsel bør bekjempes.

3.5 Tiltak mot isolasjon

Som det fremgår av punkt 2.2 ovenfor, gjelder kritikken for isolasjon i norske fengsler både mangler ved regelverket, og mer praktiske sider ved straffegjennomføringen og opphold i varetekt. Med dette høringsnotatet følger Justis- og beredskapsdepartementet opp det påpekte behovet for endringer i straffegjennomføringsloven. Foruten dette regelverksarbeidet, er nye regler om tilsynsråd for kriminalomsorgen under arbeid.

Sivilombudets anbefaling om å revidere nasjonal veileder for helse- og omsorgstjenester for innsatte i fengsler, slik at denne sikrer at isolasjonsskader identifiseres og isolerte innsatte ivaretas, følges opp av Helsedirektoratet. Ombudets anbefaling om å sørge for at fengselshelsetjenestene får en styrket felles faglig plattform, med spesielt fokus på kompetanse om innsattes særlige helseutfordringer, isolasjon og isolasjonsskader, følges opp av Helsedirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet.

De senere år er det gjennomført en del bygningsmessige tiltak som legger bedre til rette for fellesskap. Blant annet er det etablert et nytt Agder fengsel med 300 plasser, deler av Oslo fengsel er stengt og erstattet at nye plasser ved Indre Østfold fengsel, Eidsberg avdeling og Romerike fengsel, Ullersmo avdeling, og deler av Ullersmo avdeling er rehabilitert. Ila fengsel og forvaringsanstalt er under rehabilitering, og det arbeides med å erstatte også de gjenværende deler av Oslo fengsel.

Ett av kritikkpunktene fra Sivilombudet er at det mangler pålitelige og relevante tall som gir oversikt over det totale omfanget av isolasjon i fengsel. Kriminalomsorgen har et system for registrering av vedtak om utelukkelse fra fellesskap og bruk av tvangsmidler. Etter at det ble avdekket at den registrerte informasjonen var ufullstendig, ble det i 2018 iverksatt en rutine for manuell rapportering for hel utelukkelse etter straffegjennomføringsloven, og bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. I tillegg er det siden 2013 gjennomført dagsmålinger for å kartlegge omfanget av utelukkelse fra fellesskapet. Kriminalomsorgen publiserer månedlig statistiske opplysninger blant annet om hvor mange innsatte som har mindre enn åtte timer fellesskap og hvor mange innsatte som har mindre enn to timer fellesskap. I lys av kritikk mot at innsatte i praksis har vært utelukket uten at det er truffet formelt vedtak om utelukkelse, er kriminalomsorgen dessuten nå mer påpasselig enn før med å treffe vedtak om utelukkelse i alle tilfeller der den innsatte er uten fellesskap med andre innsatte.

Kriminalomsorgen arbeider med utvikling og implementering av et nytt fagsystem (saksbehandlingssystem) for kriminalomsorgen. Det nye systemet skal omfatte alle deler av kriminalomsorgens straffegjennomføring, og vil gi mer styringsinformasjon enn det som kan hentes ut fra dagens systemer. Systemet skal blant annet inneholde en selvbetjentløsning for innsatte. Arbeidet med det nye systemet har tatt lengre tid enn tidligere antatt, blant annet fordi omfanget og kompleksiteten er større enn forutsett. Prosjektet har nå tre hovedspor; ferdigstillelse og utrulling av teknisk løsning, konfigurering av teknisk løsning mot kriminalomsorgens prosesser, og ferdigstillelse av alle nødvendige integrasjoner for en sømløs straffegjennomføring. Det arbeides med sikte på implementering i 2023.

Også ellers er det arbeidet målrettet med å redusere omfanget av isolasjon blant innsatte de siste årene. Det er opprettet en nasjonal forsterket fellesskapsavdeling (NFFA) ved Ila fengsel og forvaringsanstalt (for tiden midlertidig ved Ullersmo avdeling), med seks plasser for innsatte som har svakest forutsetninger for å fungere i et fengsel. NFFA er et samarbeid mellom kriminalomsorgen og helsetjenesten, og skal ha bemanning fra begge disse etatene. Videre er det etablert et ressursteam ved Bergen fengsel og et nasjonalt ressursteam ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt, og det er opprettet aktiviseringsteam ved flere fengsler. Aktiviseringsteamene støtter opp med å aktivisere innsatte som på grunn av domstolsbesluttet isolasjon eller av andre grunner kan ha en særlig risiko for å få for lite kontakt med andre mennesker. Aktiviseringsteamene skal planlegge, tilrettelegge og gjennomføre aktiviteter med innsatte på tvers av fengselsavdelinger, i smågrupper eller individuelt, ut fra den enkeltes muligheter og funksjonsnivå. Ressursteamene gir dessuten et tilbud til innsatte med psykiske lidelser og adferdsproblemer, med behov for særlig oppfølging fra helsetjenesten. KRUS har igangsatt en følgeevaluering av aktiviserings- og ressursteamene.

I arbeidet med å redusere omfanget av isolasjon, har kriminalomsorgen særlig hatt oppmerksomhet mot innsatte som har mindre enn to timers fellesskap. Kriminalomsorgsdirektoratet har pålagt alle avdelinger i fengslene å innføre en dagsorden hvor samtlige innsatte tilbys minst to timers meningsfylt kontakt daglig. Videre har direktoratet innført et krav om at alle innsatte som er utelukket fra fellesskapet med forventet varighet over 72 timer, skal få utarbeidet en ukeplan som skal sikre et tilbud om minimum to timer menneskelig kontakt hver dag. Dette omfatter samtaler med innsattes pårørende eller med ansatte i kriminalomsorgen, eller med ansatte i samarbeidende etater, for eksempel prest eller psykolog. Kravet om minimum to timers kontakt og utarbeiding av en ukeplan for isolerte følges opp med et system for avviksregistrering.

Som nevnt skyldes deler av den isolasjon som Sivilombudsmannen har tatt opp, at kriminalomsorgens bygningsmasse mangler tilstrekkelige arealer for fellesskap. Kriminalomsorgsdirektoratet arbeider med å definere hva som bør regnes som tilfredsstillende fellesskapsarealer, herunder å kartlegge hvilke enheter som mangler slike, og hva som kreves av interne ombygginger eller nybygg for å få på plass slike arealer.

Kriminalomsorgen har også iverksatt ytterligere tiltak, blant annet ved at det er etablert en koordineringsgruppe med faste representanter fra regionene og KRUS, og tverrfaglige regionale isolasjonsteam som følger opp praktisering av regelverk og organisering av isolasjonsreduserende tiltak på lokalt nivå. Det er utarbeidet en informasjonsbrosjyre på flere språk til isolerte innsatte, pårørende og ansatte.

Fra Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde nevnes at det arbeides med å etablere stedlige tjenester/områdefunksjon for spesialisthelsetjenesten innenfor psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling for innsatte. Dette vil innebære at spesialisthelsetjenesten er representert i alle fengsler. Dette tiltaket ventes å innebære en styrking av tilbudet om psykiatrisk helsehjelp til innsatte. Videre arbeides det med å revidere Helsedirektoratets veileder om helse- og omsorgstjenester til fengselsinnsatte, med deltakelse fra blant annet Kriminalomsorgsdirektoratet. Direktoratene skal også i samarbeid revidere rundskriv G8 om samarbeid mellom kommunehelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten og kriminalomsorgen overfor innsatte og domfelte med rusmiddelavhengighet og psykiske lidelser.

Samtidig som kriminalomsorgen de siste årene har jobbet målrettet med å redusere omfanget av isolasjon blant innsatte, har koronapandemien budt på ekstra utfordringer. Fra mars 2020 har det periodevis vært nødvendig å utelukke innsatte fra fellesskapet også for å hindre spredning av covid-19. Straffegjennomføringsloven § 45 c inneholder en midlertidig hjemmel for dette.

3.6 Oversikt over regelverket om aktivitet, fellesskap og bruk av tvangsmidler i fengsel

3.6.1 Krav etter Grunnloven og internasjonale konvensjoner

Opphold i fengsel innebærer et omfattende inngrep i den enkeltes frihet. Innsatte i norske fengsler er vernet av Grunnloven, internasjonale konvensjoner som etter menneskerettsloven gjelder som norsk lov, og av øvrig nasjonalt regelverk. Det følger av Grunnloven § 93 annet ledd, Den europeiske menneskerettskonvensjonen

(EMK) artikkel 3 og FNs torturkonvensjon at ingen må utsettes for tortur eller annen umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff. Videre følger det av EMK artikkel 8 at enhver har rett til respekt for sitt privatliv, og at inngrep i grunnleggende rettigheter må være forankret i regelverket, og ikke uforholdsmessige.

Kravet etter Grunnloven § 93 annet ledd og EMK artikkel 3 om å unngå tortur eller annen umenneskelig eller nedverdigende behandling er absolutt, og kan ikke fravikes på grunnlag av alminnelig norsk lovgivning. Om kravet er oppfylt, beror på en samlet vurdering av forholdene for den innsatte, herunder de fysiske forholdene han eller hun er henvist til, hvorvidt den innsatte er underlagt tvangsmidler ut over selve frihetsberøvelsen, tilgang til helsetjenester, og mulighet for kontakt med andre mennesker. Det foreligger betydelig rettspraksis fra EMD om isolasjon av innsatte. I beslutning av 8. juni 2017 HR-2017-1127-U har Høyesteretts ankeutvalg oppsummert det sentrale i denne praksisen i fire hovedpunkter slik (avsnitt 15-18):

«For det første: EMD har understreket at skadepotensialet ved fullstendig isolasjon – det vil si komplett sensorisk isolasjon i kombinasjon med total sosial isolasjon – er så stort at slik isolasjon ikke kan forsvares under noen omstendigheter, jf. dom 4. februar 2003 *Van der Ven mot Nederland* avsnitt 51 [EMD-1999-50901] og storkammerdom 12. mai 2005 *Öcalan mot Tyrkia* avsnitt 191 [EMD-1999-46221-2]. *Relativ* isolasjon – i form av fravær av kontakt med andre innsatte, som i europeisk sammenheng er et ganske vanlig sikkerhetstiltak – er, ifølge de samme dommene, ikke i seg selv uforenlig med artikkel 3, jf. også storkammerdom 4. juli 2006 *Ramirez Sanches mot Frankrike* avsnitt 123 [EMD-2000-59450].

For det andre: Artikkel 3 setter likevel reelle grenser også for relativ isolasjon, jf. dom 17. april 2012 *Piechowicz mot Polen* avsnitt 164-165 [EMD-2007-20071], dom 10. april 2012 *Babar Ahmad og andre mot Storbritannia* avsnitt 205 flg. [EMD-2007-24027], og dom 27. november 2012 *Chervenkov mot Bulgaria* avsnitt 63-65 [EMD-2004-45358]. I *Babar Ahmad* avsnitt 207 understreker EMD at isolasjon er ett av de mest inngripende tiltakene man har til rådighet i et fengsel, og at «all forms of solitary confinement without appropriate mental and physical stimulation are likely, in the long term, to have damaging effects, resulting in deterioration of mental faculties and social abilities». Det pekes i dommen også på at «the damaging effect of solitary confinement can be immidiate and increases the longer the measure lasts and the more indeterminate it is". I avsnitt 209 i den samme dommen gir EMD uttrykk for at isolasjon derfor uansett bør unngås, men at spørsmålet om isolasjon kommer i strid med artikkel 3 «depends on the particular conditions, the stringency of the measure, its duration, the objective pursued and its effects on the person concerned". I EMDs praksis er det ikke stilt opp noen lengstetid. Men isolasjon «cannot be imposed on a prisoner indefinitely», jf. Storkammerdom 4. Juli 2006 *Ramirez Sanchez mot Frankrike* avsnitt 136 og 145 [EMD-2000-59450], dom 10. april 2012 *Babar Ahmad og andre mot Storbritannia* avsnitt 210 [EMD-2007-24027] og dom 17. april 2012 *Piechowicz mot Polen* avsnitt 164 [EMD-2007-20071].

For det tredje: Avgjørelser om isolasjon må skje innenfor rammer som hindrer vilkårlig maktbruk, trygger den innsattes velferd og sikrer at tiltaket ikke er eller blir uforholdsmessig, jf. dom 10. april 2012 *Babar Ahmad og andre mot Storbritannia* avsnitt 212 [EMD-2007-24027]. Samme sted i dommen angir EMD også hvilke konkrete rettssikkerhetsmekanismer som forutsettes i denne forbindelse:

'First, solitary confinement measures should be ordered only exceptionally and after every precaution has been taken, as specified in paragraph 53.1 of the European Prison Rules. Second, the decision imposing solitary confinement must be based on genuine grounds both *ab initio* as well as when duration is extended. Third, the authorities' decision should make it

possible to establish that they have carried out an assessment of the situation that takes into account the prisoner's circumstances, situation and behaviour and must provide substantive reasons in their support. The statement of reasons should be increasingly detailed and compelling as time goes by. Fourth, a system of regular monitoring the prisoner's physical and mental condition should also be put in place in order to ensure that the solitary confinement measures remain appropriate in the circumstances … Lastly, it is essential that a prisoner should be able to have an independent judicial authority review the merits and reasons for a prolonged measure of solitary confinement …'

For det fjerde: Bruken av isolasjon må ses i sammenheng med soningsforholdene for øvrig, herunder de fysiske rammene og fasiliteter ellers. Andre belastende tiltak – for eksempel bruk av håndjern eller kroppsvisitasjon – vil måtte inngå i den samlede vurderingen. Dessuten vil det, på den andre siden, ha betydning om risikoen for skade eller unødig påkjenning har vært søkt forebygget, blant annet gjennom annen fysisk, sosial eller mental stimulans for den innsatte.»

For norsk rett gir straffegjennomføringsloven og forskrifter til denne regler om gjennomføring av straff og opphold i varetekt. Det følger av straffegjennomføringsloven § 17 at fengselsinnsatte, så langt det er praktisk mulig, skal ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i fritiden. Videre åpner samme lov §§ 37, 39 og 40 for at kriminalomsorgen i nærmere angitte situasjoner kan utelukke innsatte fra fellesskap med andre innsattes. Etter § 38 kan kriminalomsorgen i enkelte situasjoner benytte tvangsmidler som blant annet håndjern, sikkerhetscelle og sikkerhetsseng overfor innsatte. Slike tiltak kan benyttes overfor både domfelte og varetektsinnsatte, jf. straffegjennomføringsloven § 52.

Varetektsfengsling besluttes av domstolene på grunnlag av straffeprosessloven. Ved varetektsfengsling kan retten beslutte at den som fengsles helt eller delvis skal være underlagt isolasjon, jf. straffeprosessloven §§ 186 og 186 a. Det er etterforskningsmessige hensyn som kan begrunne isolasjon etter disse bestemmelsene. Restriksjoner fastsatt av retten i medhold av straffeprosessloven kan ikke overprøves av kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen skal prioritere tiltak for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon etter straffeprosessloven, jf. straffegjennomføringsloven § 46 annet ledd. Videre kan kriminalomsorgen pålegge varetektsinnsatte frihetsinnskrenkninger i den grad dette er nødvendig for å sikre formålet med fengslingen eller opprettholde ro, orden og sikkerhet i fengselet, jf. § 46 første ledd.

I tillegg til det formelt bindende regelverket, er det utviklet internasjonale menneskerettslige standarder for behandling av innsatte i fengsel. FN vedtok standard minimumsregler for behandling av innsatte i 1955. Regelverket ble revidert i 2015, og fikk navnet Mandela-reglene. Europarådet vedtok europeiske fengselsregler i 1997, som senere er revidert. Regelverkene inneholder en rekke anbefalinger om forholdene for innsatte, herunder om tilgang til helsetjenester, aktivitet og kontakt med andre innsatte.

Både Mandela-reglene og De europeiske fengselsreglene står juridisk sett i en noe annen stilling enn eksempelvis EMK, ved at de ikke har formell status som norsk rett. EMD har imidlertid ved flere anledninger anvendt Mandela-reglene som del av kildegrunnlaget for avgjørelser om isolasjon i fengsel, og også norske domstoler har referert til Mandela-reglene i avgjørelser om konsekvenser for varetektsinnsatte av at de har sittet isolert, jf. eksempelvis Gulating lagmannsretts

avgjørelse i sak LG-2018-120758 og Høyesteretts avgjørelse HR-2019-2048-A i samme sak, der anke over lagmannsrettens avgjørelse ble forkastet.

3.6.2 Straffegjennomføringslovens regler om aktivitet, fellesskap og utelukkelse

Under straffegjennomføring har den domfelte plikt til å delta i arbeid, samfunnsnyttig tjeneste, opplæring, program eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet, jf. straffegjennomføringsloven § 3. Mange innsatte har svak tilknytning til arbeidslivet. Aktivitetsplikten kan styrke den enkeltes forutsetninger for å delta i samfunnet og arbeidslivet etter løslatelse. Kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid, jf. § 18. Varetektsinnsatte har ikke samme arbeidsplikt som innsatte som gjennomfører en idømt straff.

I tillegg til deltakelse i meningsfylt aktivitet, bygger straffegjennomføringsloven på en forutsetning om at fellesskap med andre innsatte kan bidra til rehabilitering for den enkelte. Det følger av straffegjennomføringsloven § 17 første ledd første punktum at innsatte i fengsel, så langt det er praktisk mulig, som hovedregel skal ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring og annen aktivitet, og i fritiden unntatt om natten. For innsatte på særskilt høyt sikkerhetsnivå følger det av straffegjennomføringsforskriften § 6-3 at de ikke skal ha fellesskap med innsatte fra andre avdelinger, og at det hører under lokalt nivå i kriminalomsorgen å beslutte om flere innsatte på avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå skal ha fellesskap med hverandre.

Straffegjennomføringsloven åpner for at kriminalomsorgen kan beslutte at innsatte i fengsel i gitte situasjoner kan utelukkes fra fellesskap med andre innsatte. Formålet med utelukkelse etter straffegjennomføringsloven kan være å forebygge skade eller uro (§ 37), eller å reagere på adferd i strid med regelverket (§§ 39 og 40). I tillegg åpner loven for at innsatte i noen grad kan utelukkes fra fellesskapet dersom bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det påkrevet eller den innsatte selv ønsker det (§ 37 åttende, niende og tiende ledd), og for at en innsatt kan settes i enerom med spesialtoalett dersom det er sannsynlig at vedkommende skjuler ulovlige rusmidler mv. i kroppen (§ 29 annet ledd). Utelukkelse fra fellesskap kan være hel eller delvis. I det omfanget utelukkelse realiseres, innebærer den fravær av kontakt med andre innsatte.

Det ligger i § 37 at utelukkelse fra fellesskap som et forebyggende tiltak ikke skal benyttes i større grad, eller vare lenger enn, det som er nødvendig for å forebygge nærmere angitte handlinger, og at utelukkelse skal benyttes med varsomhet slik at det ikke påføres unødig skade eller lidelse. Det er forutsatt i lovforarbeidene at adgangen til å utelukke innsatte fra fellesskapet på grunn av bygningsmessige og bemanningsmessige forhold bare skal benyttes unntaksvis, og at fengslene skal strekke seg langt for å tilrettelegge for fellesskap mellom innsatte, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) side 103. Videre har bestemmelsen regler om tilsyn og varsling av lege, og om foreleggelse av tilfeller av utelukkelse for regionalt nivå i kriminalomsorgen og Kriminalomsorgsdirektoratet. Det er særskilte begrensninger i adgangen til å utelukke innsatte under 18 år.

Etter straffegjennomføringsloven § 40 annet ledd bokstav d er utelukkelse fra fritidsfellesskapet med andre innsatte blant de typer reaksjoner som kan være aktuelle overfor innsatte som har brutt reglene for ro, orden og disiplin mv. i

fengselet eller i forbindelse med fengselsoppholdet. For innsatte over 18 år kan en slik reaksjon settes i verk umiddelbart for inntil 24 timer, jf. § 39.

3.6.3 Bruk av tvangsmidler i fengsel

Straffegjennomføringsloven § 38 åpner for at kriminalomsorgen i noen tilfeller kan benytte tvangsmidler overfor innsatte i fengsel. Utelukkelse fra fellesskap og bruk av tvang i fengsel er ulike tiltak med til dels forskjellige formål, men noen av tvangsmidlene har det til felles med utelukkelse at bruken av dem medfører at den innsatte holdes adskilt fra fellesskapet med andre innsatte. Dermed innebærer også disse formene for tvang en risiko for isolasjon. Begge tiltakene forutsetter at ansatte er i kontakt med den innsatte. Etter dagens regler kan utelukkelse fra fellesskapet være enten et forebyggende tiltak, eller en reaksjon på ureglementert adferd. Bruk av tvang skal alltid være basert på et behov for å forebygge skade, og skal således ikke anvendes som en form for straff eller represalie.

Etter straffegjennomføringsloven § 38 første kan kriminalomsorgen under visse omstendigheter ta i bruk sikkerhetscelle, sikkerhetsseng og «annet godkjent tvangsmiddel». Hva som er «annet godkjent tvangsmiddel», er regulert i retningslinjer til straffegjennomføringsloven, og fremgår også av § 38 annet ledd. Foruten sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, inngår håndjern, transportjern, spyttbeskytter, strips, bodycuff, kølle, skjold og gass i de tvangsmidlene som kriminalomsorgen har til disposisjon.

Sikkerhetscelle er en celle med en seng murt fast til gulvet, og toalett i form av et hull i gulvet. For øvrig er det ikke møbler eller gjenstander i cellen, for at risikoen for skade skal være minst mulig. Sikkerhetsseng kalles også belteseng, og bruk innebærer at den innsatte blir spent fast i sengen. Sikkerhetscelle og sikkerhetsseng er de mest inngripende tvangsmidlene. Disse tvangstiltakene brukes når innsatte er til fare for seg selv eller andre. Sikkerhetsseng brukes i de mest ekstreme tilfellene, hvor innsettelse i sikkerhetscelle ikke anses tilstrekkelig til å unngå skade.

Håndjern, transportjern og bodycuff brukes under transport og fremstilling for å forhindre rømming og vold. I noen grad brukes disse tvangsmidlene dessuten overfor innsatte som har vært utelukket fra felleskap med andre innsatte, ved utprøving av om de fungerer i fellesskapet igjen. Kølle, skjold og gass er i hovedsak aktuelt for å passivisere innsatte som går til angrep, eller for å slå ned eventuelle opptøyer, inntrengning eller lignende.

Straffegjennomføringsloven § 38 første ledd regulerer bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, mens samme bestemmelse annet ledd regulerer bruken av håndjern, transportjern, bodycuff, spyttbeskytter og tilsvarende «lettere» tvangsmidler. Tvangsmidlene kan bare brukes for de formålene som er listet opp i § 38 henholdsvis første og annet ledd. Foruten at vilkårene der må være oppfylt, gjelder at tvangsmidler bare skal brukes når det er strengt nødvendig, og når andre og mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelig, jf. § 38 tredje ledd. Sikkerhetscelle og sikkerhetsseng skal bare brukes når det er fare for liv eller helse, enten for den innsatte selv eller for andre innsatte eller ansatte. Paragraf 38 annet ledd angir en noe lavere terskel for bruk av håndjern, transportjern og lignende tvangsmidler enn for sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. For bruk av sikkerhetsseng og sikkerhetscelle krever loven at det

skal innhentes uttalelse fra lege, og foreleggelse for regionalt nivå i kriminalomsorgen og Kriminalomsorgsdirektoratet når tiltaket varer over en viss tid, jf. § 38 tredje, femte og sjette ledd.

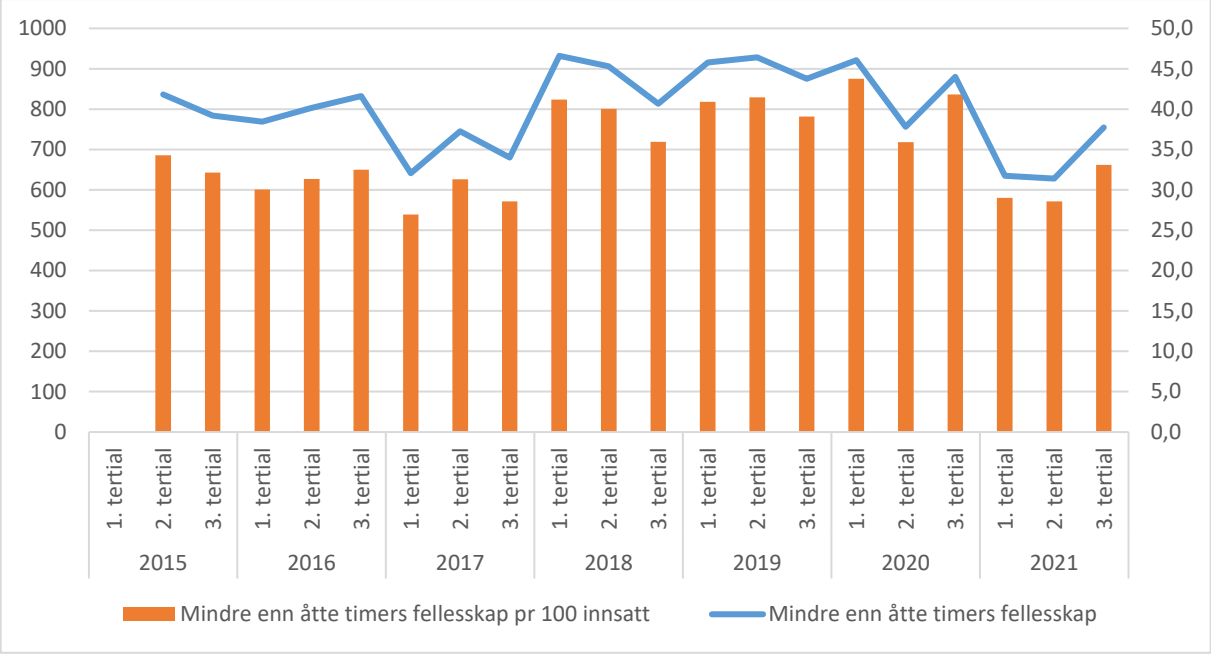
Paragraf 38 fjerde ledd oppstiller særskilte krav for bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år. Som det fremgår av bestemmelsen, er det en høyere terskel for å benytte tvangsmidler overfor slike, ved at tvangen da må være tvingende nødvendig. Ved bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng skal den innsatte under 18 år ha kontinuerlig tilsyn, og det er særskilte krav til foreleggelse for regionalt nivå og Kriminalomsorgsdirektoratet.

3.7 Tall for fellesskap, utelukkelse og bruk av tvangsmidler

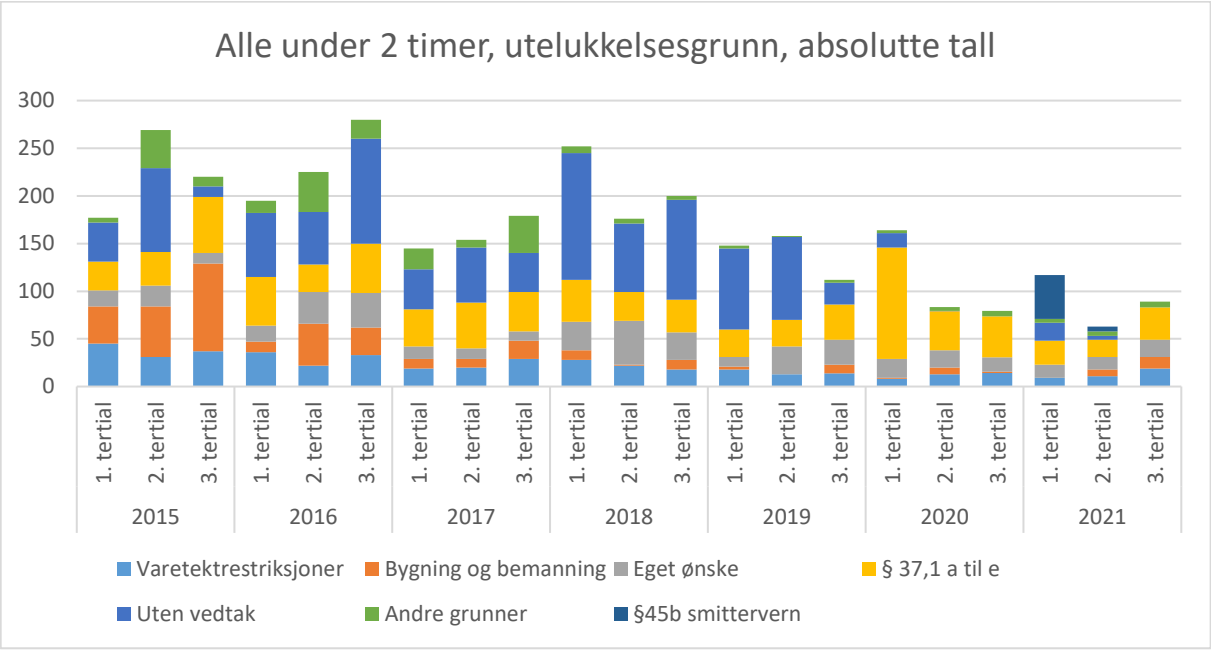
3.7.1 Fellesskap og utelukkelse

Som påpekt i Sivilombudsmannens særskilte melding om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler, manglet det i 2019 pålitelige data over omfanget av isolasjon i norske fengsler. I henhold til opplysninger fra KDI var det høsten 2019 ca. 200 innsatte som til enhver tid hadde mindre enn to timers fellesskap hver dag, og ca. 800 innsatte som til enhver tid hadde mindre enn åtte timers fellesskap daglig. Kriminalomsorgen mangler fortsatt IKT-verktøy som fortløpende gir fullstendig informasjon om hvor mye fellesskap og menneskelig kontakt de innsatte har. Det gjennomføres imidlertid dagsmålinger, og publiseres månedlig statistikk på kriminalomsorgens hjemmesider blant annet for hvor mange innsatte som har mindre enn åtte timer fellesskap med andre innsatte hver dag, og for hvor mange som daglig har mindre enn to timers fellesskap.

Per februar 2022 hadde kriminalomsorgen 2732 plasser i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, og 1084 plasser i fengsel med lavere sikkerhetsnivå (inkludert 128 plasser i overgangsbolig). Belegget varierer, men ved utgangen av oktober 2022 var det på rundt 85 prosent. I kriminalomsorgens årsrapport for 2021 er utviklingen i omfanget av utelukkelse mv. siden 2015 illustrert blant annet med de tre figurene som gjengis nedenfor.

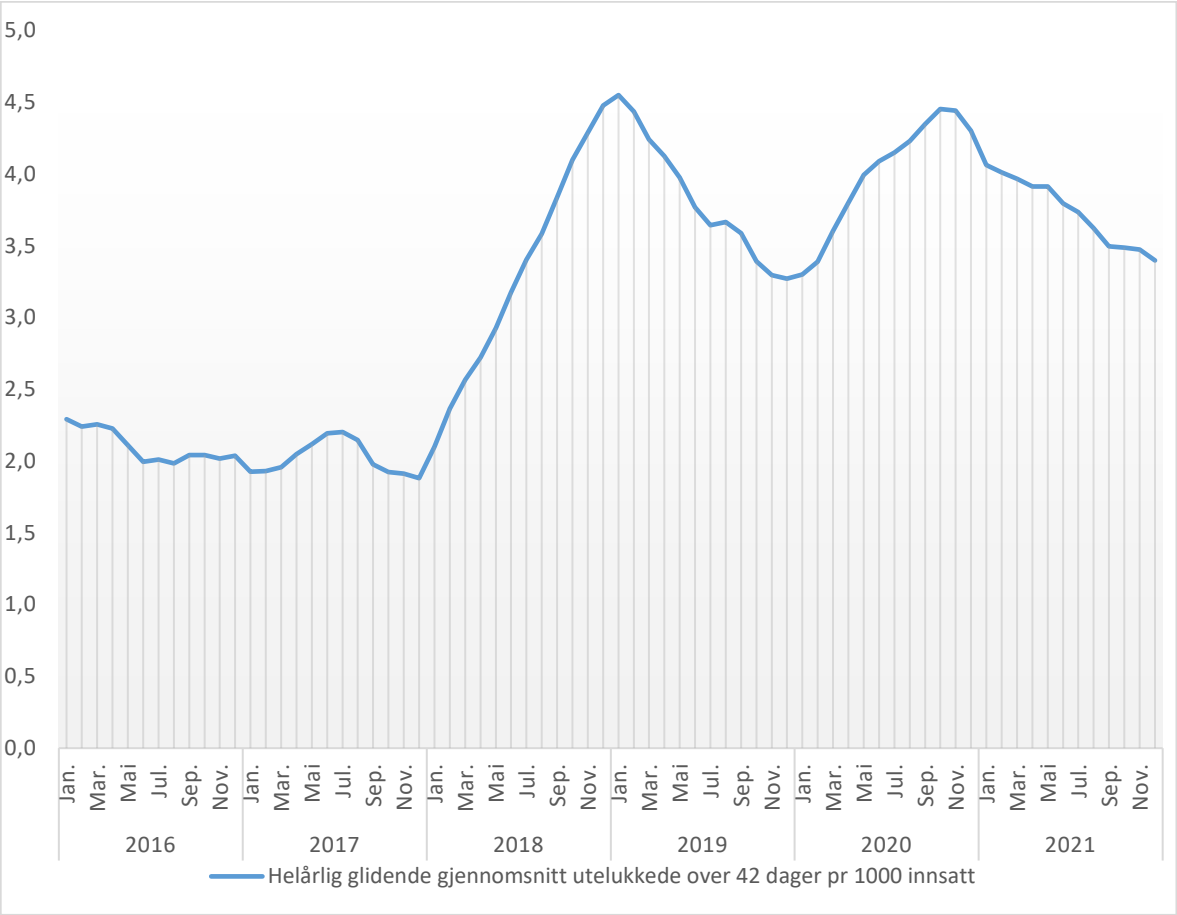


Figuren over viser utviklingen i antall innsatte på høyt sikkerhetsnivå med mindre enn åtte timer med fellesskap. Den viser en positiv utvikling fra 2020 til 2021. Mens det i henhold til dagsmålinger var i gjennomsnitt 850 innsatte som hadde mindre enn åtte timers fellesskap i 2020, var tilsvarende tall i 2021 ca. 673 innsatte.



Figuren over er basert på dagsmålinger i fengsler med høyt sikkerhetsnivå, og viser antall innsatte uten fellesskap eller med mindre enn to timer fellesskap med andre innsatte. Figuren viser også hjemmelsgrunnlaget for utelukkelse fra

fellesskapet. Kategorien «Andre grunner» omfatter blant annet innsatte som er uten fellesskap som følge av sykdom. Figuren viser blant annet at mange av utelukkelsene i første tertial 2020 skyldtes smitteverntiltak. Det fremgår også av figuren at det i 2021 var enkelte tilfeller av utelukkelse som ikke ble formalisert gjennom vedtak. Generelt har kriminalomsorgen nå oppmerksomhet mot at det skal være samsvar mellom realitet og formaliteter når det gjelder utelukkelse.



Figuren over viser utviklingen for tilfeller av utelukkelse over 42 dager, målt per 1000 innsatte. I 2021 svingte antallet innsatte undergitt langvarig utelukkelse mellom 6 og 14. Dette er en positiv utvikling fra 2020. Innsatte som er utelukket over så lang tid utgjorde langt under én prosent av det totale antall innsatte, men disse sto for 23 prosent av det totale antall timer med hel utelukkelse.

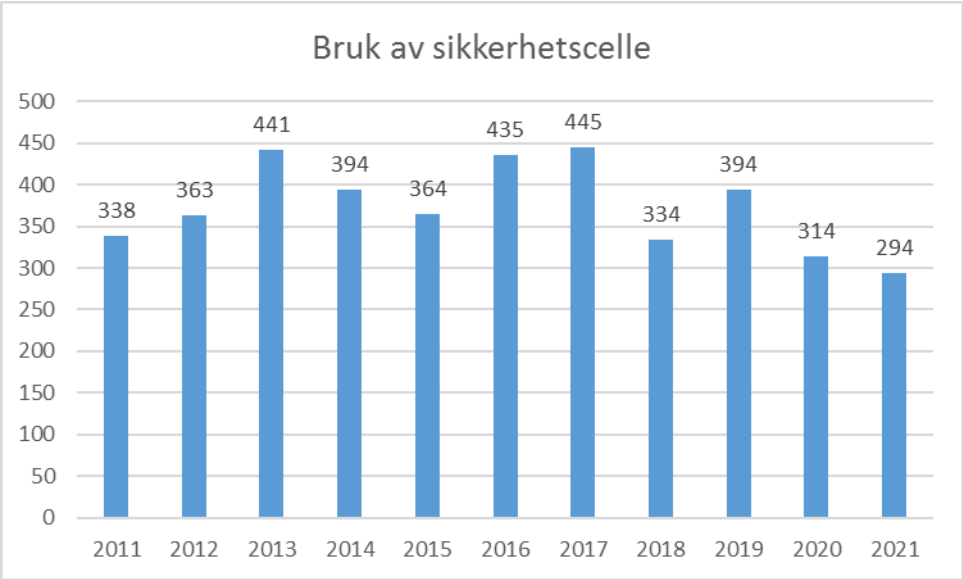
I anledning arbeid med dette høringsnotatet ga Kriminalomsorgsdirektoratet i juni 2022 følgende informasjon om hvor mange innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå som ikke har tilgang til minst åtte eller fire timer utenfor cellen hver dag (oversikt utarbeider på grunnlag av rapportering fra enhetene):

	Nasjonalt		
	Ukedag	Helg	Ukesnitt
Mindre enn 4 timer	238	368	244
Mindre enn 8 timer	500	1374	659

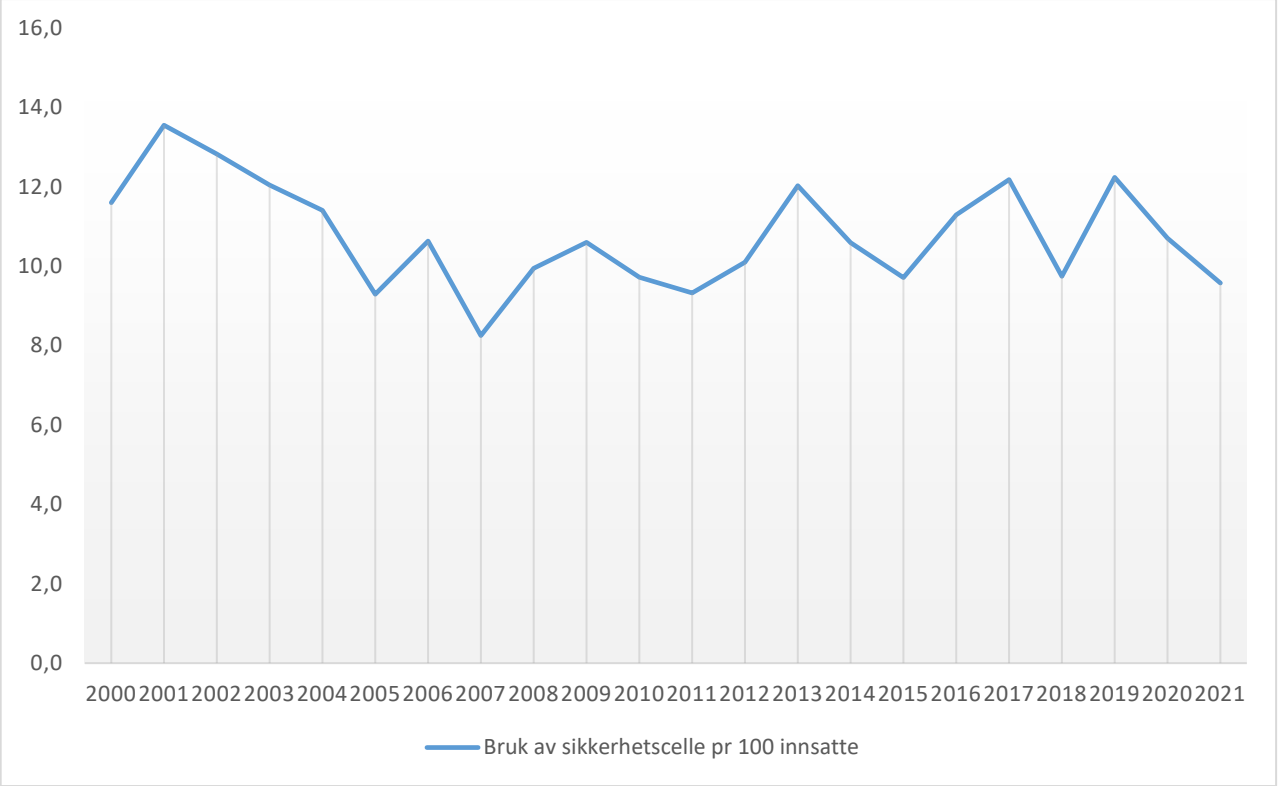
Videre har Kriminalomsorgsdirektoratet opplyst at ingen fengsler per juni 2022 har en dagsorden med mindre enn to timer felleskap, men også at en rekke fengsler har innsatte med store utfordringer på grunn av psykiske lidelser mv., og at det vil kreve ytterligere tiltak å kunne tilby alle to timers meningsfylt menneskelig kontakt hver dag.

3.7.2 Bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng

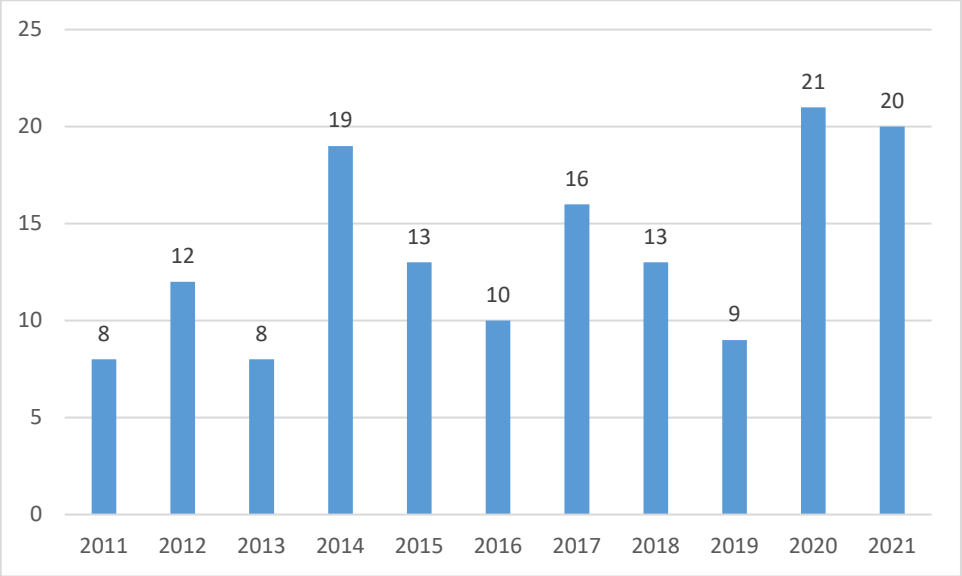
I henhold til kriminalomsorgens årsrapport for 2021 ble det samme år truffet 294 vedtak om bruk av sikkerhetscelle. Utviklingen over tid er samme sted beskrevet slik:



Figuren viser at antall vedtak om bruk av sikkerhetscelle har svingt betydelig i løpet av den perioden på 11 år som illustrasjonen dekker, med «topper» på over 400 vedtak i årene 2013, 2016 og 2017. Antall vedtak i 2020 og 2021 var henholdsvis 314 og 294, som er lavere enn det som ellers har vært vanlig gjennom den aktuelle perioden.



Grafen over viser bruken av sikkerhetscelle, målt per 100 innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. De siste ti årene har nivået ligget på mellom ca. 10 og 12 tilfeller per 100 innsatte. I 2020 ble det registrert 10,7 innsettelser i sikkerhetscelle per 100 innsatte. I 2021 gikk andelen ned til 9,6 innsettelser per 100 innsatte.



Figuren over viser antall vedtak om bruk av sikkerhetsseng. I 2020 og 2021 ble sikkerhetsseng brukt i henholdsvis 21 og 20 tilfeller. Det er langt høyere tall enn de fleste årene forut for 2020. I henhold til kriminalomsorgens årsrapport for 2021 gjaldt ni av vedtakene dette året én enkelt innsatt. For denne innsatte var

situasjonen at vedkommende gjentatte ganger skadet seg ved å slå hodet i veggen, men likevel ikke fikk behandlingsplass ved psykiatrisk sykehus. De resterende 11 vedtakene i 2020 gjaldt fire andre innsatte. Fordi tallstørrelsene (tross alt) er forholdsvis små, kan variasjoner i antall vedtak fra år til år si vel så mye om forekomsten av innsatte med alvorlige psykiske lidelser, som hvor dyktig kriminalomsorgen er til å forebygge at det oppstår behov for å benytte det særdeles inngripende tvangsmiddelet som sikkerhetsseng er.

I følge Kriminalomsorgsdirektoratets rapport for annet tertial 2022 ligger det an til at det i 2022 totalt sett vil bli flere tilfeller med bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng enn i 2021. Bakgrunnen for dette er at det har vært flere kvinnelige innsatte med betydelige psykiske lidelser. Kvinnefengslene er i liten grad tilrettelagt for å håndtere svært dårlig fungerende og utagerende innsatte.

4 Spørsmål om straffegjennomføringsloven bør suppleres med en henvisning til internasjonale konvensjoner

I motsetning til en del andre lover som hjemler inngrep overfor enkeltmennesker, inneholder ikke straffegjennomføringsloven en henvisning til forpliktelser som staten har påtatt seg gjennom internasjonale konvensjoner.

Politiloven § 3 angir at «[l]oven gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med fremmede stater». *Utlendingsloven* § 4 angir at loven «skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke individets stilling.» Av *straffeprosessloven* § 4 følger at «[l]ovens regler gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med fremmed stat». Denne typen lovbestemmelser reiser spørsmål om også straffegjennomføringsloven bør suppleres med en lignende bestemmelse.

NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* inneholder følgende forslag til en ny regulering i straffeprosessloven:

«§ 1-2. *Lovens forhold til folkeretten*
Loven gjelder med de begrensninger som følger av folkerettens regler om immunitet og jurisdiksjon.»

I punkt 7.2 i NOU 2016: 24 er dette forslag begrunnet slik:

«Utvalget mener loven, som i dag, innledningsvis bør inneholde en regulering om forholdet til folkerettslige regler …

Dagens regulering kom til som § 5 i straffeprosessloven 1887 ved lov 13. april 1962 nr. 1 om tillegg til rettergangslovgivningen når det gjelder folkerettslig immunitet (i forbindelse med ratifikasjonen av Genève-konvensjonene av 29. april 1958 om havets folkerett). Bestemmelsen ble videreført med tilnærmet likelydende ordlyd i straffeprosessloven 1981 § 4. Tilsvarende regulering – med noe skiftende ordlyd – finnes i straffeloven 1902 § 1 annet ledd, straffeloven 2005 § 2, tvangsfullbyrdelsesloven § 1-4 og tvisteloven § 1-2. Ofte sies det at bestemmelser av denne typen gir uttrykk for såkalt sektormonisme.

Den gjeldende reguleringen kom som nevnt til først og fremst som følge av folkerettslig jurisdiksjons- og immunitetsproblematikk, og ordlyden er preget av siktemålet om å begrense jurisdiksjonshevdelse. Også senere er det særlig strafferettens og strafferettens inngrepsaspekt som har vært fremme i lovgivers og ulike rettsanvenderes bevissthet. For eksempel er det verdt å merke seg at det i forbindelse med delegasjonshjemmelen i gjeldende § 4 annet ledd er

gitt uttrykk for at '[straffeprosesslovens geografiske virkeområde er regulert i § 4 […].' Dette synes å være et snevrere perspektiv enn den ofte forekommende henvisningen til at bestemmelsen etablerer såkalt sektormonisme på straffeprosesslovens område.

Det kan videre spørres hvor treffende der er å si at loven begrenses av folkeretten der folkerettslige regler gir utvidede prosessuelle rettigheter sammenlignet med rent intern rett. I disse tilfellene er det mer nærliggende å se det slik at man løser «motstrid/konflikt» i tråd med reguleringen i menneskerettsloven § 3, jf. § 2 og EØS-loven § 2, jf. § 1: Intern retts anvisning på frihet for myndighetene må vike for en plikt til å innrømme borgerne en eller annen rettighet, idet disse reglene gjelder som norsk lov og med forrang.

Utkastet bygger på at det uansett ikke lenger er nødvendig med en generell sektormonistisk bestemmelse. En hovedbegrunnelse for dette er at det utvidede vernet av rettigheter i Grunnloven etter revisjonen i 2014, menneskerettsloven §§ 2 og 3, EØS-loven § 2 og presumsjonsprinsippet innebærer at behovet for en generell folkerettsreservasjon er lite. Utenfor disse reglenes anvendelsesområde bør lovgiver etter utvalgets syn stå for gjennomføringen av internasjonale forpliktelser. Dette harmonerer i større grad med Grunnloven § 26 enn en generell regulering av forhold som vanskelig lar seg overskue, og som domstolene i praksis må 'lovgi' om. Større lovgivningsaktivitet for å gjennomføre internasjonale forpliktelser kan videre sikre forutberegnelighet ved at gjeldende rett i større grad kan leses ut av straffeprosesslovens ordlyd og tilknyttede rettskilder.

På denne bakgrunn går utvalget inn for å begrense folkerettens uttrykkelige gjennomslag til regler om jurisdiksjon om immunitet. Respekt for slike regler er nødvendig om folkeretten skal kunne fylle sin funksjon, og de er da også av særlig betydning for straffeforfølgningens rammer. Øvrige folkerettsregler som bør ha betydning for norsk straffeprosess, er allerede sikret et tilstrekkelig gjennomslag i rettssystemet på annet vis.»

Straffegjennomføring innebærer omfattende inngrep i enkeltpersoners grunnleggende rettigheter. Både EMK og øvrige konvensjoner nevnt i menneskerettsloven § 2 inneholder forpliktelser av betydning for hvordan idømt straff og ilagt varetektsfengsling kan gjennomføres. Disse forpliktelsene er allerede gjeldende rett, uavhengig av hvordan straffegjennomføringsloven er utformet, jf. menneskerettsloven § 3. Formelt trenger de derfor ingen henvisning i straffegjennomføringsloven. For konvensjonsforpliktelser som faller utenfor oppregningen i menneskerettsloven § 2, er bildet litt annerledes. Generelt er det en presumsjon for at norsk rett er i samsvar med folkerettslige forpliktelser, men disse forpliktelsene er ikke uten videre norsk rett. For straffeprosesslovens virkefelt, pekes det i sitatet ovenfor fra NOU 2016: 24 på at slike forpliktelser bør innarbeides i den nasjonale loven fremfor å lovfeste en vid og «uoverskuelig» regel om at loven gjelder med de begrensninger som følger av internasjonale konvensjoner.

Menneskerettighetene utvikler seg. For konvensjonsforpliktelser omfattet av menneskerettsloven § 2, sørger samme lov § 3 for at norsk rett alltid er i samsvar med de sentrale menneskerettskonvensjonene. Menneskerettslovens system er imidlertid ingen garanti for at vår nasjonale lovgivning gir et dekkende og oppdatert bilde av innholdet i regelverket. Som illustrasjon kan nevnes at Sivilombudet i en uttalelse av desember 2021 kom til at det er begrensninger i adgangen til å gjennomføre telefonkontroll overfor innsatte i fengsel, som ikke kommer til uttrykk i straffegjennomføringsloven (Sivilombudet sak 2021/244). Dersom straffegjennomføringsloven suppleres med en henvisning til internasjonale konvensjoner, kan dette fungere som en «påminnelse» om at det kan være regler av betydning også utenfor det som fremgår av det nasjonale regelverket. Men

påminnelsen vil ha begrenset verdi, siden den jo ikke forteller hva som kan utledes av de aktuelle konvensjonene. Det beste vil være om arbeidet med å holde nasjonalt regelverk oppdatert går så raskt at reglene «alltid» er ajour. Samtidig vil det gjerne ta noe tid før en rettsutvikling blir klar, og den nasjonale lovgivningsprosessen er i seg selv tidkrevende.

Selv om det ikke er en fullgod løsning på utfordringer med at den norske straffegjennomføringsloven ikke gir et fullstendig bilde, har departementet formulert forslag til et tillegg i straffegjennomføringsloven § 1 som viser at begrensninger kan følge av internasjonale konvensjoner. Isolert sett gir bestemmelsen lite informasjon, men den vil i hvert fall være en pekepinn mot at det norske regelverket må ses i sammenheng med internasjonale konvensjoner.

Et neste spørsmål blir da hvordan denne henvisningen skal utformes; om den skal nøye seg med å vise til konvensjonsforpliktelser som allerede har status som norsk rett, eller om den skal omfatte også andre konvensjoner eller forpliktelser. Som det fremgår ovenfor, nevner eksempelvis politiloven § 3 og dagens straffeprosesslov § 4 overenskomster med fremmede stater, og begrenser seg dermed ikke til det som allerede i utgangspunktet inngår i norsk rett. Formuleringen i utlendingsloven § 4 er litt annerledes, ved den angir at loven «skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke individets stilling». Forskjellen mellom alternativene er vesentlig, siden en formulering som angir at loven er begrenset av (eller skal anvendes i samsvar med) forpliktelser som formelt sett ikke er en del av norsk rett, i prinsippet vil innebære at disse får lovs rang. Det fremgår av sitatet fra NOU 2016: 24 at straffeprosesslovutvalget har anbefalt å unngå sistnevnte løsning for en ny straffeprosesslov.

Departementet har formulert et forslag som går ut på å lovfeste at straffegjennomføringsloven gjelder med «de begrensninger som følger av internasjonale konvensjonsforpliktelser som etter menneskerettsloven §§ 2 og 3 gjelder som norsk rett», jf. forslaget til § 1 annet punktum. Formålet med denne delen av lovforslaget er å få tydeligere frem det som allerede følger av menneskerettsloven § 2.

5 Spørsmål om straffegjennomføringsloven bør suppleres med en henvisning til den alminnelige retten til helsehjelp etter pasient- og brukerrettighetsloven

Innsatte i fengsel er berøvet friheten, men har for øvrig i behold sine alminnelige rettigheter så langt de er forenlige med frihetsberøvelsen. Dette inkluderer blant annet krav på velferdsytelser som nødvendige helsetjenester og grunnleggende skolegang. Slik norsk kriminalomsorg er organisert, skal slike krav oppfylles at de offentlige etatene som yter tilsvarende tjenester til resten av befolkningen. Dette kommer til uttrykk blant annet i straffegjennomføringsloven § 4. Etter denne bestemmelsens første ledd påligger det kriminalomsorgen, gjennom samarbeid med andre offentlige etater, å legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på. Av annet punktum fremgår det at etatenes samarbeid om tjenesteytelsen overfor fengselsinnsatte har to formål; det ene er å dekke de innsattes behov, og det annet er å fremme deres tilpasning til samfunnet.

For en del offentlige velferdstjenester er tilgangen i praksis avhengig av at den enkelte kan etterspørre tjenestene. Hvor gode forutsetninger den enkelte har for å etterspørre de tjenestene det er behov for, varierer, avhengig blant annet av språk, og om man disponerer og behersker moderne kommunikasjonsverktøy som mobiltelefon og pc. Også fengselsinnsatte er forskjellige, men generelt vil innsatte i fengsel ha betydelige ulemper når det gjelder å etterspørre offentlige tjenester, blant annet fordi de i mange tilfeller ikke disponerer en egen mobiltelefon eller pc, og fordi tilgangen til slike kommunikasjonsverktøy er begrenset. Ulempen ved å mangle slikt utstyr er på mange måter blitt større nå enn i tidligere tider, hvor heller ikke «folk flest» hadde slikt utstyr tilgjengelig, og systemene for timebestilling mv. derfor heller ikke var innrettet ut fra et slikt premiss. De ulempene som ligger i at fengselsinnsatte i mange tilfeller ikke disponerer moderne kommunikasjonsverktøy, bør løses med ulike virkemidler. Departementet går ikke nærmere inn på slike løsninger i dette høringsnotatet. Men en må kunne slå fast at det i dagens samfunn, med store krav til den enkeltes evne og mulighet til å orientere seg selv, er minst like viktig som før at lovgivningen gir veiledning om den enkeltes rettigheter.

Hverken straffegjennomføringsloven eller andre lover inneholder en uttømmende oppregning av hvilke offentlige tjenester og ytelser fengselsinnsatte har krav på. Spørsmål om rettigheter må besvares gjennom tolkning av den enkelte rettighetslov, slik som for befolkningen for øvrig. Denne innretningen av lovverket bidrar blant annet til å sikre at innsattes krav utvikles på samme måte som for andre. Departementet foreslår ikke å endre denne systematikken. Slik departementet ser det, bør imidlertid innsattes rett til helsehjelp etter helselovgivningen gjenspeiles noe tydeligere i straffegjennomføringsloven enn det som er tilfelle nå. Begrunnelsen for å fremheve akkurat denne retten, er at tilgang på nødvendig helsehjelp er en grunnleggende rettighet, og at fravær av slik hjelp etter omstendighetene kan medføre overtredelse av Grunnloven § 93 annet ledd og forpliktelser etter EMK. Som et tiltak for å sikre oversikt og informasjon for både innsatte selv, rettshjelpere og andre som bistår innsatte, kriminalomsorgen og de øvrige profesjonene som arbeider med innsatte i fengsel, foreslår departementet å ta inn i straffegjennomføringsloven at innsatte i fengsel har rett til helsehjelp fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten i samsvar med pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 2, jf. forslag til § 4 annet ledd. Forslaget er ikke ment å hverken utvide eller innskrenke innsattes rett til helsehjelp etter helselovgivningen, og har et rent pedagogisk formål.

Spørsmål om lovfesting av helsepersonells innsats i mer spesifikke situasjoner, drøftes i punkt 11.8.2 og punkt 13.4.3 nedenfor. Punkt 11.8.2 omhandler situasjonen ved utelukkelse, mens punkt 13.4.3 gjelder tilfeller med bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng.

6 Kriminalomsorgens ansvar for å forebygge isolasjon og skape trygge fellesskapsavdelinger

I den særskilte meldingen til Stortinget har Sivilombudsmannen anbefalt at det nedfelles en plikt i lov eller forskrift til å forebygge bruk av isolasjon i fengsel. I meldingen er det pekt på at den risikoen for skade som ligger i å bli utsatt for isolasjon, stiller strenge krav til fengselets kapasitet til å forebygge isolasjon. Ombudsmannen påpeker at det er en oppgave for fengslene selv, regionene, direktoratet og departementet å sikre effektiv forebygging, og mener det er behov for å styrke arbeidet i kriminalomsorgen for å forebygge situasjoner og hendelser som resulterer i isolasjon. Det er pekt på ulike grupper innsatte som er særlig avhengig av at det legges til rette for at de skal kunne fungere i et fellesskap, herunder innsatte med psykiske plager, innsatte som ikke tør delta i fellesskapet på grunn av aggressiv eller voldelig adferd hos andre innsatte, innsatte med lavt funksjonsnivå som på grunn av svake forutsetninger for å delta i fellesskapet flyttes til avdelinger med lite eller intet fellesskap, og dessuten unge innsatte. I meldingen vises det blant annet til faren for at isolasjon tiltar ved at det som i utgangspunktet var en utelukkelse fra fellesskapet går over til å bli selvvalgt isolasjon, og at det er utfordrende å få tjenester fra spesialisthelsetjenesten til enkelte innsatte som åpenbart har svært alvorlige psykiske lidelser.

Den nye 53 A i De europeiske fengselsreglene angir blant annet at:

"The longer prisoners are held in solitary confinement, the more steps shall be taken to mitigate the negative effects of their confinement by maximising their contact with others and by providing them with facilities and activities."

I januar 2020 ble det åpnet en nasjonal forsterket fellesskapsenhet ved Ila fengsel og forvaringsanstalt, med plasser for enkelte av de innsatte som har svakest forutsetninger for å kunne fungere i et vanlig fengselsfellesskap. Denne enheten vil disponere ressurser både fra kriminalomsorgen og fra helsetjenesten. Tiltaket rommer imidlertid bare seks plasser. Videre er det etablert et nasjonalt ressursteam ved Bredtveit fengsel for kvinner, og aktiviseringsteam i enkelte andre fengsler. Erfaring tyder på at bruk av ressursteam (med særlig ansvar for psykisk syke) og mer generelle aktiviseringsteam er gode verktøy i arbeidet med å redusere isolasjon blant innsatte.

Det er en sentral del av kriminalomsorgens oppdrag å etablere fellesskap som kan inkludere flest mulig av de innsatte, og på den måten forebygge isolasjon og isolasjonsskader, og også ellers bidra til en positiv utvikling for den enkelte innsatte. Departementet ser at det kan være grunn til å fremheve tydeligere i straffegjennomføringsloven av kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for fellesskap mellom innsatte, arbeide for å forebygge isolasjon, og avhjelpe negative virkninger av isolasjon så langt det er mulig innenfor de ressursene som kriminalomsorgen disponerer. Dette er derfor lagt inn i forslag til endring av straffegjennomføringsloven § 2 første ledd.

Det er i dag nedfelt i § 2 tredje ledd at kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon ved varetektsfengsling. Det tillegget til § 2 første ledd som foreslås i dette høringsnotatet vil omfatte både varetektsinnsatte og innsatte som gjennomfører straff. Med det tillegget til § 2 første ledd som foreslås her, blir dagens tredje ledd overflødig, og foreslås derfor opphevet.

Hvordan forpliktelsen til å legge til rette for fellesskap og avhjelpe negative konsekvenser av isolasjon konkret skal oppfylles, beror på kriminalomsorgsfaglige vurderinger, og kan eventuelt reguleres i retningslinjer fra Kriminalomsorgsdirektoratet. I kommentarer til den nye regelen 53 A i De europeiske fengselsreglene angis det blant annet:

«Rule 53A.2.*j* deals with what needs be done to assist prisoners who are being held in solitary confinement. For those prisoners, particularly those being held for longer periods, additional measures should be taken in order to provide them with appropriate conditions and treatment. Access to activities and educational courses should be provided where feasible. What is meant by the phrase "contact with others" will vary, depending on the purpose of solitary confinement. It may mean simply extra contact with prison staff, or with people who are not prison staff but fall into a different category, be they social workers, members of NGOs or family and friends. Contacts of various kinds may not be appropriate in all cases. While such contact cannot fully substitute for the absence of contact with fellow prisoners, it may ameliorate some deleterious effects of solitary confinement."

Et bredt fellesskap mellom innsatte og tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av isolasjon krever et fengselsmiljø med lavt frustrasjons- og konfliktnivå, og vil i sin tur også bidra til dette. Foruten gevinsten for den enkeltes velferd og rehabilitering, legger det grunnlag for lite vold og trusler. Utviklede teknikker for tvisteløsning kan være nyttige. Etter regel 38 nr. 1 i Nelson Mandela-reglene bør ledelsen i fengslene bruke konfliktforebygging eller andre tvisteløsningsordninger for å forhindre eller å løse konflikter. Det følger av samme regelverk nr. 76 bokstav c at ansatte bør også ha opplæring i forebyggende tiltak som forhandling og mekling.

Deltakelse i fellesskap vil forebygge isolasjon og negative konsekvenser av isolasjon. I tillegg er meningsfylt kontakt med ansatte i fengselet, mer tid ute i friluft eller til å trene, besøk og større tilgang til telefonsamtaler, eksempler på tiltak som kan avhjelpe negative konsekvenser av isolasjon i tilfeller der den innsatte har lite eller intet fellesskap med andre innsatte.

I den særskilte meldingen fra 2019 om isolasjon i fengsel, har Sivilombudsmannen påpekt at kriminalomsorgen bør utarbeide individuelle planer for å få innsatte som er utelukket, tilbake i fellesskapet (punkt 7, side 48 i meldingen. Kriminalomsorgsdirektoratet etablerer et system med aktiviseringsplaner for utelukkede som skal sikre at innsatte som er utelukket fra fellesskapet oppnår et visst minstemål av aktivitet og kontakt med andre mennesker. Slike aktiviseringsplaner vil ikke nødvendigvis sikre tilbakeføring til det alminnelige fengselsfellesskapet, men aktivitet og kontakt vil være et skritt i riktig retning.

7 Lovfesting av en rett for alle innsatte til et minimum av meningsfylt menneskelig kontakt hver dag

7.1 Innledning

Selv om utgangspunktet etter straffegjennomføringsloven § 17 er at innsatte skal ha fellesskap med andre innsatte, ligger det ikke alltid til rette for slikt fellesskap for alle innsatte. Innsatte i varetekt kan være underlagt isolasjon besluttet av domstolene etter straffeprosessloven § 186 a, eller være utelukket fra fellesskapet på grunn av enten egen adferd eller forholdene i fengselet, eller i noen tilfeller satt

på sikkerhetscelle eller lagt i sikkerhetsseng etter beslutning i kriminalomsorgen, jf. punkt 8 og 12 nedenfor. Under slike tiltak får ikke den innsatte del i fellesskap med andre innsatte. Tiltakene innebærer likevel ikke at den innsatte er utelukket fra kontakt med andre mennesker. Ved varetektsfengsling skal kriminalomsorgen legge forholdene til rette for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon, og skadelige følger av utelukkelse fra fellesskapet skal så vidt mulig forebygges eller bøtes på, jf. henholdsvis straffegjennomføringsloven § 2 tredje ledd og straffegjennomføringsforskriften § 3-35 annet ledd. Samvær med ansatte og besøk utenfra er eksempler på tiltak som kan forebygge negative virkninger av manglende fellesskap med andre innsatte.

Som nevnt i punkt 3, er det nedfelt i både Grunnloven § 93, EMK artikkel 3 og andre konvensjoner nevnt i menneskerettsloven § 2, at ingen må utsettes for tortur eller annen umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff. Forbudet er absolutt, og det kan ikke fravikes gjennom lovgivning. Omfattende isolasjon og mangel på kontakt med andre mennesker kan etter omstendighetene innebære en umenneskelig eller nedverdigende behandling. Om forholdene for en innsatt er i overensstemmelse med EMK artikkel 3, beror på en helhetsvurdering, jf. punkt 3.6.1 ovenfor. Selv om forholdene i et tilfelle ikke innebærer krenkelse av EMK artikkel 3, kan begrensninger i fellesskapet eller manglende helseoppfølgning utgjøre en krenkelse av retten til privatliv etter EMK artikkel 8.

FNs torturkonvensjon pålegger medlemsstatene å iverksette effektive tiltak for å forebygge situasjoner som utgjør en risiko for tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff. En effektiv lovgivning er blant de tiltak som kan bidra til å unngå slike forhold i fengsel. Andre nærliggende tiltak kan være opplæring av offentlige tjenestemenn og andre som kommer i kontakt med innsatte. Norge ratifiserte FNs torturkonvensjon i 1986. Konvensjonsforpliktelsene kommer til uttrykk i straffeloven §§ 174 og 175, som setter straff for tortur og grov tortur.

I Mandela-reglene nr. 44 første punktum er «isolasjon» definert som utelukkelser hvor den utelukkede er innesperret på cellen i 22 timer eller mer per døgn uten meningsfylt menneskelig kontakt. Videre benytter Mandela-reglene begrepet forlenget isolasjon, som betegner det å tilbringe 22 timer i døgnet eller mer innelåst på cellen uten meningsfylt kontakt i mer enn 15 dager sammenhengende. Etter Mandela-reglene skal forlenget isolasjon og tidsubestemt isolasjon være forbudt. Mandela-reglene slår videre fast at isolasjon kun kan skje i ekstraordinære tilfeller som en siste utvei, og at isolasjon skal vare så kort tid som mulig og være gjenstand for uavhengig etterprøving.

Sommeren 2020 fikk De europeiske fengselsreglene en ny bestemmelse som blant annet sier at innsatte som er utelukket, skal tilbys minst to timers meningsfylt menneskelig kontakt per dag (regel 53 A bokstav a). Det ligger i kommentarer til disse reglene at kontakten, for å anses som meningsfull, bør være empatisk og foregå ansikt til ansikt. Kommunikasjonen bør ikke ha en kortvarig og tilfeldig karakter eller skje som et ledd i utførelse av andre oppgaver.

Selv om vi ikke har formelt bindende regelverk som angir presist hvor mye kontakt med andre mennesker en innsatt må ha tilgang til for at forholdene i fengsel skal kunne anses forsvarlige, foreligger det rettsavgjørelser fra norske domstoler som trekker rettslige konsekvenser av at en innsatt har hatt liten tilgang

til kontakt med andre innsatte. I Høyesteretts dom-HR 2006-1981-A var forholdet at en varetektsinnsatt etter beslutning i kriminalomsorgen var innsatt i en avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Høyesterett kom til at dagjeldende bestemmelse om ekstra fradrag for varetektsfengsling ved isolasjon (straffeloven 1902 § 60 første ledd annet punktum) måtte gjelde også når isolasjonen var bestemt av kriminalomsorgen, på samme måte som når domstolene har besluttet isolasjon på grunnlag av straffeprosessloven. De periodene i varetekt da den innsatte ikke hadde hatt adgang til fellesskap med medinnsatte ble betegnet som fullstendig isolasjon, og ble ansett som grunnlag for ekstra varetektsfradrag.

Høyesteretts dom HR-2017-290-A gjelder domfellelse av en ungdom til forvaring for drap. Under varetektsperioden var domfelte på ulike institusjoner, i stor grad uten samvær med andre innsatte eller pasienter. Hun hadde imidlertid annen oppfølgning, dels døgnkontinuerlig, av ansatte og helsepersonell. Høyesterett kom til at denne oppfølgningen ikke reduserte kravet på ekstra varetektsfradrag etter straffeloven for hele den perioden hun hadde vært isolert fra andre innsatte.

Høyesteretts dom HR-2019-2048-A gjelder tolkningen av uttrykkene «seksuell omgang» og «seksuell handling» i straffeloven av 1902, men også spørsmål om ekstra varetektsfradrag på grunn av isolasjon i fengsel. På grunn av bygningstekniske begrensninger ved den aktuelle fengselsavdelingen hadde domfeltes fellesskap med andre innsatte i varetektstiden vært begrenset til to timer daglig eller mindre, i en 60 dagers periode. I likhet med lagmannsretten kom Høyesterett til at de belastningene dette medførte var så store at de måtte kompenseres. Etter analogi fra straffeloven av 2005 § 83 annet ledd ble domfelte tilkjent én dags ekstra varetektsfradrag for to døgns isolasjon. I dommen viser Høyesterett til Mandela-reglene, og uttaler blant annet (avsnitt 75):

«Det er på det rene at det er ekstra belastende å være utelukket fra fellesskap med medinnsatte i så mye som 22 timer i døgnet. Slik utelukkelse kan i verste fall føre til psykiske skader, også kalt isolasjonsskader. Dertil kommer at den type faktisk isolasjon som vi her står overfor, ikke er foranlediget av den innsattes eget forhold, men av bygnings- og ressursmessige begrensninger. Utelukkelsen fra fellesskapet er da ikke basert på et forutsigbart regelverk, og det fattes heller ikke begrunnede vedtak med informasjon om klagemuligheter. Vidtrekkende restriksjoner iverksatt under slike omstendigheter øker belastningen for den fengslede. Varetektsfengslede tilhører en ekstra sårbar gruppe, som lever i uvisshet, ikke bare med tanke på den forestående rettssaken, men og med tanke på hva fremtiden vil bringe. De er ikke endelig domfelt, og også uskyldspresumsjonen tilsier at deres deltakelse i sosialt og medmenneskelig fellesskap ikke begrenses mer enn absolutt nødvendig.»

Videre nevnes at Borgarting lagmannsretts kjennelse LB-2019-113010. Der kom retten til at en varetektsfengsling, hvor det i utgangspunktet kunne ligge an til fortsatt fengsling, ikke kunne forlenges, fordi den innsatte hadde sittet isolert uten at dette hadde grunnlag i straffeprosessloven eller straffegjennomføringsloven. På grunn av den isolasjonen den innsatte hadde vært utsatt for, mente domstolen at fortsatt varetektsfengsling ville være et uforholdsmessig inngrep. Over en periode på seks uker hadde den siktede vært utelukket fra ordinært fellesskap med andre innsatte i mer enn 22 timer i døgnet, fire dager i uken. I premissene for kjennelsen uttaler lagmannsretten blant annet:

«Ved forholdsmessighetsvurderingen etter straffeprosessloven § 170 vil ikke bare varetektsoppholdets lengde – men også oppholdets innhold – være av sentral betydning. Dersom varetekten utholdes under isolasjon, vil dette være inngripende, helseskadelig og

uheldig for en god tilbakeføring til samfunnet. Skadevirkningene vil øke med lengden og graden av isolasjon. Som det fremgår av ankeutvalgets avgjørelse er ulovlig isolasjon et forhold som kan innebære at en fengsling som ellers ikke ville blitt ansett som uforholdsmessig, likevel må anses som det.

Lagmannsretten legger til grunn at ulovlig isolasjon vil foreligge dersom en varetektsfengslet som ikke er underlagt isolasjon som restriksjon i medhold av straffeprosessloven § 186 a, i praksis blir utelukket fra ordinært fellesskap med andre i mer enn 22 timer i døgnet.»

Forut for denne kjennelsen fra Borgarting lagmannsrett hadde Høyesteretts ankeutvalg opphevet lagmannsrettens kjennelse om fortsatt varetektsfengsling, fordi lagmannsretten ikke hadde vurdert en anførsel om at siktede hadde vært underlagt ulovlig isolasjon, og at isolasjonen måtte tillegges betydning ved vurderingen av om fortsatt fengsling var forholdsmessig (HR-2019-1455-U og LB-2019-105128).

Etter sitt besøk til Norge i 2018 anbefalte CPT at norske myndigheter påser at innsatte som er utelukket fra fellesskap med andre innsatte, får minimum to timers meningsfylt kontakt per dag, og helst mer, jf. Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the European Committee for Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment from 28 May to 5 June 2018 side 37.

7.2 Nærmere om hva som drøftes i det følgende

Innsatte som deltar i det vanlige fengselsfellesskapet, vil normalt få dekket sitt behov for menneskelig kontakt på denne måten, og ved kontakt med ansatte. Også innsatte som ikke har tilgang til fellesskapet, vil ha kontakt med ansatte. Risikoen for at den innsatte blir værende mye alene, vil likevel da ofte være større. Kvalitativt sett kan kontakt med ansatte dessuten ikke nødvendigvis erstatte kontakt med andre innsatte, som den innsatte i prinsippet står på «like fot» med. Men selv om både deltakelse i fengselsfellesskapet og kontakt med ansatte er det som gir best utgangspunkt for mellommenneskelig kontakt og rehabilitering, er det av ulike grunner ikke alltid mulig å la en innsatt ta del i fengselsfellesskapet, jf. punkt 10 og 11 nedenfor. I det følgende drøftes om det bør lovfestes et nærmere angitt minimum for den enkelte innsattes tilgang til mellommenneskelig kontakt hver dag. Det vil i så fall være et minimum som skal gjelde for alle innsatte, uavhengig av om vedkommende har del i et fengselsfellesskap eller er utelukket. Spørsmålet om det bør lovfestes rett til et slikt minimum av meningsfylt menneskelig kontakt, vil primært være av betydning nettopp for innsatte som er underlagt domstolsbestemt isolasjon, eller som er utelukket eller plassert i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng etter beslutning fra kriminalomsorgen.

7.3 Departementets vurdering

Mennesker er avhengig av kontakt med andre mennesker for å ha god helse og en god utvikling. Ikke minst er dette viktig for fengselsinnsatte, som også skal rehabiliteres til et lovlydig liv utenfor fengselet. På den annen side er det ressurskrevende å skulle sørge for et tilbud om kontakt for alle innsatte, herunder for innsatte med svake sosiale ferdigheter eller som utøver vold. På bakgrunn av de menneskerettslige forpliktelsene om å unngå total isolasjon, og målet om at opphold i fengsel skal bidra til rehabilitering og motvirke nye straffbare forhold,

ser departementet at straffegjennomføringsloven bør understreke tydeligere enn i dag at alle innsatte må sikres meningsfylt menneskelig kontakt under fengselsoppholdet.

Samvær og fellesskap med andre innsatte vil ofte ha en særskilt verdi, siden de innsatte i prinsippet «står på like fot», og derfor kan oppleves som mer «autentiske», relevante eller trygge for meningsutveksling og som informasjonskilde og inspirasjon. Kriminalomsorgens arbeid med å legge til rette for fellesskap mellom innsatte, herunder med å inkludere innsatte som ikke uten videre selv tar initiativ til kontakt med andre innsatte, bør utvilsomt fortsette, og behovet for fellesskap må stå sentralt i den videre utviklingen av fengselsbygg og annen infrastruktur. Samtidig er det ikke alle innsatte som kan ha – eller ønsker å ha – kontakt med andre innsatte. Deres behov for menneskelig kontakt må ivaretas gjennom kontakt med ansatte i kriminalomsorgen eller de tjenestene som kriminalomsorgen samarbeider med, og personer utenfor fengselet. For å favne alle disse kategoriene innsatte, foreslår departementet at det inntas i straffegjennomføringsloven § 17 annet ledd en regel om at alle innsatte daglig skal sikres et visst minimum av meningsfylt kontakt med andre personer.

Med meningsfylt kontakt med andre personer menes kontakt ansikt til ansikt, og ut over den kontakten som finner sted gjennom utførelse av arbeidsoppgaver, som utdeling av mat eller medisiner, renhold mv. Samtaler mellom mennesker som fysisk er til stede i samme rom, er en typisk form for meningsfylt kontakt, men også samvær under utførelse av mer fysiske aktiviteter kan innebære slik kontakt. Kontakt med lyd og bilde på digitale plattformer, slik som f. eks. videosamtaler ved bruk av nettbrett, kan også bidra til å sikre meningsfylt kontakt i § 17 annet ledd sin forstand.

For at forslaget til § 17 annet ledd skal bli et reelt bidrag til at innsatte sikres tilstrekkelig menneskelig kontakt, bør bestemmelsen inneholde krav om en nærmere angitt mengde kontakt, slik det ligger eksempelvis i Mandela-reglene og De europeiske fengselsreglene, jf. punkt 7.1 ovenfor. Samtidig vil det alltid være en risiko ved å lovfeste et nærmere angitt minimum at dette kan oppfattes som en «normal», og dermed utilsiktet motvirke at innsatte får tilgang til *mer* kontakt enn det minimum som fremgår av loven. Formålet med forslaget her er at bestemmelsen skal angi en minste mengde kontakt den enkelte skal ha tilgang til hver dag, og at alle innsatte skal få oppfylt minst denne mengden, uavhengig av hvilken type avdeling eller celle den enkelte befinner seg på, og uavhengig av om den innsatte tar del i ordinært fengselsfellesskap eller ei. Innsatte som tar del i det ordinære fengselsfellesskapet, vil få oppfylt sitt «minstemål» og mer gjennom dette fellesskapet. Det er ikke for noen kategori innsatte meningen at lovbestemmelsen skal oppfattes som et maksimum, eller for øvrig ses som en grunn til ikke å realisere *mer* fellesskap eller kontakt.

Som det fremgår av punkt 6.1, er det både internasjonalt og i nasjonal rettspraksis pekt på at særlig isolasjon i 22 timer eller mer per døgn utgjør en stor belastning på den enkelte innsatte. Ideelt sett burde det minimum som eventuelt skal lovfestes, være mer enn to timer. Samtidig er det altså tale om en norm som forutsetningsvis skal gjelde for *alle* innsatte, herunder også for innsatte som ikke evner å tilpasse seg et normalt fellesskap, og som det på grunn av voldsutøvelse, sykdom eller annet krever store ressurser å få inn i et samspill med andre. Med vekt på at det må være realistisk

for kriminalomsorgen å oppfylle kravet, foreslår departementet at det skal lovfestes at alle innsatte skal sikres minimum to timer meningsfylt kontakt med andre personer daglig, jf. forslaget til straffegjennomføringsloven § 17 annet ledd. Dersom den innsatte har opphold i friluft eller trening etter § 22 i interaksjon med andre personer, kan denne aktiviteten inngå i de to timene, jf. forslaget til § 17 annet ledd siste punktum.

I tillegg til å sikre alle innsatte et visst minste kvantum meningsfylt menneskelig kontakt hver dag, bør innsatte så langt som mulig også ha fellesskap med andre innsatte. Reguleringen av fellesskap, og utelukkelse fra fellesskap, er tema for punkt 7 til 12 nedenfor. Som det fremgår der, foreslås det en rekke endringer i reglene om utelukkelse fra fellesskapet, herunder om tidsbegrensninger som skal bidra til at utelukkede raskt tilbakeføres til fellesskapet. For innsatte som ikke ønsker kontakt med andre innsatte, og for innsatte som er underlagt domstolsbesluttet isolasjon etter straffeprosessloven, må retten til kontakt etter forslaget til § 17 annet ledd ivaretas gjennom kontakt med ansatte og andre tilgjengelige ressurser.

7.4 Særlig om lufting

Frisk luft og fysisk aktivitet er av betydning for alle, ikke minst for fengselsinnsatte med lite kontakt med andre. Etter straffegjennomføringsloven § 22 skal innsatte så langt det er mulig få oppholde seg i friluft hver dag. Av retningslinjene til straffegjennomføringsloven fremgår det at innsatte som ellers oppholder seg innendørs hele dagen, så vidt mulig skal få anledning til å oppholde seg minst én time i friluft hver dag, og gis tilbud om utvidet lufting på søndager og andre høytids- og helligdager. Etter Mandela-reglene nr. 23 og De europeiske fengselsreglene skal alle innsatte som ikke arbeider utendørs, ha tilgang til minst en times opphold i friluft daglig dersom været tillater det.

Departementet ser at det, som et tiltak for å forebygge isolasjon og isolasjonsskader, kan være grunn til å gi lovens bestemmelse om lufting en mer forpliktende utforming. § 22 første punktum foreslås derfor formulert som en hovedregel om at alle innsatte skal få mulighet til å oppholde seg i friluft hver dag. Videre foreslås det tatt inn et nytt punktum om at dersom noe er til hinder for opphold utendørs, skal den innsatte få mulighet til å utøve fysisk aktivitet utenfor cellen på annen måte.

Dersom opphold utendørs eller trening som nevnt i § 22 skjer i interaksjon med andre personer, kan aktiviteten telle med i det minimum av kontakt med andre personer som innsatte skal ha etter forslaget til § 17 annet ledd, jf. sistnevnte bestemmelse.

8 Spørsmål om å innføre en generell standard for ulåst celle

8.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Det følger av straffegjennomføringsloven § 17 første ledd at innsatte, så langt det er praktisk mulig, skal ha adgang til felleskap under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i fritiden. Videre følger det av § 18 at kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid.

Det er nedfelt i retningslinjer til straffegjennomføringsloven at innenfor rammen av det enkelte fengsels innredning og bemanningsmessige ressurser, skal de innsatte som hovedregel være i fellesskap under arbeid, undervisning, programdeltakelse mv., og i fritiden. Regelverket angir imidlertid ikke et tidsintervall eller et bestemt antall timer hvor innsatte i utgangspunktet skal kunne forlate cellen og ha kontakt med andre innsatte. For varetektsinnsatte følger det av § 46 at skadelige virkninger av fengslingen så vidt mulig skal forebygges, og at kriminalomsorgen skal prioritere tiltak for å avhjelpe negative virkninger av varetektsfengsling, men heller ikke for denne gruppen angis en norm for i hvilken utstrekning den innsatte skal kunne forlate cellen og delta i fellesskap.

Fengslene har sin egen dagsorden. Innholdet i dagsorden varierer mellom de ulike fengsler og fengselsavdelinger. Kriminalomsorgsdirektoratet har innført et krav om at alle fengselsavdelinger skal ha en dagsorden som innebærer at innsatte skal ha tilbud om minst to timers fellesskap per dag, med en tilhørende avviksregistrering. For innsatte som er isolert fra andre innsatte med forventet varighet utover tre døgn, skal det lages en ukeplan som skal sikre at den innsatte tilbys minst to timers meningsfylt kontakt med andre mennesker hver dag.

Som nevnt i punkt 3.7.1, opplyste Kriminalomsorgsdirektoratet i juni 2022 at det på det tidspunktet var ca. 500 innsatte med tilgang til mindre enn åtte timer utenfor cellen per dag i ukedagene, og mellom 1300 og 1400 i helgene (den enkelte uke sett under ett, i gjennomsnitt 659 innsatte med tilgang til mindre enn åtte timer utenfor cellen). Tatt i betraktning at antallet plasser på høyt sikkerhetsnivå er drøyt 2700, betyr dette at de langt fleste innsatte på høyt sikkerhetsnivå allerede har tilgang til minst åtte timer utenfor cellen per dag, uken sett under ett. På grunn av lavere aktivitet lørdag og søndag blir resultatet for uken sett under ett betydelig svakere enn om man bare ser på ukedagene mandag til fredag.

8.2 Anbefalinger fra Sivilombudsmannen og Nasjonal institusjon for menneskerettigheter

I den særskilte meldingen til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig i norske fengsler (2019), har Sivilombudet pekt på at vi ikke har nasjonale regler for når og hvor lenge innsatte normalt skal kunne ha sosialt fellesskap. Gjennom fengselsbesøk har ombudet erfart at det er svært ulike inn- og utlåsningstider, både mellom fengsler og mellom ulike avdelinger innad i det enkelte fengsel. Sivilombudet peker videre på at mangel på tydelige krav i lov eller forskrift om hvor mye fellesskap innsatte skal ha rett til, skaper uklarhet om når det har skjedd en begrensning i fellesskapet som krever vedtak om utelukkelse. Dette anses igjen problematisk i lys av legalitetsprinsippet og menneskerettslige krav om lovhjemmel for inngripende tiltak, og svekker de innsattes rettssikkerhet, blant annet ved å frata dem mulighet til å klage. I meldingen nevnes også at praksis med ikke å treffe vedtak, svekker overordnede myndigheters kunnskap om det reelle omfanget av isolasjon og utelukkelse. Det anbefales å etablere «en nasjonal standard som sikrer at innsatte hver dag har mulighet til å tilbringe minst åtte timer i sosialt fellesskap med meningsfulle aktiviteter» (avslutningsvis i meldingen).

I sin årsmelding for 2020 har Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NIM) fremhevet seks anbefalinger fra ulike felt overfor norske myndigheter. En av anbefalingene er:

«Straffegjennomføringsloven bør endres slik at det fremgår at innsatte som hovedregel har rett til å tilbringe minst åtte timer i fellesskap utenfor cellen.»

Som begrunnelse for anbefalingen, har NIM pekt på følgende (fotnoter er utelatt her):

«En fast norm for felleskap vil være viktig for å forebygge risiko for krenkelse av vernet mot umenneskelig og nedverdigende behandling og bidra til oppfyllelse av innsattes rett til privatliv.

EMK artikkel 3 forbyr umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff. EMK artikkel 8 sikrer enhver rett til respekt for sitt privat- og familieliv, som omfatter retten til å etablere og utvikle relasjoner med andre mennesker og omverdenen. I et fengsel omfatter dette den innsattes rett til å ha fellesskap med andre. EMD har ikke uttalt seg eksplisitt om grenser for utetid fra cellen. Dette inngår i en bredere helhetsvurdering av soningsforholdene. Den europeiske torturkomité anbefaler imidlertid at åtte timer utenfor cellen bør være minimum for varetektsinnsatte, og at nivået bør være høyere for ordinære innsatte.

Det følger av straffegjennomføringsloven § 17 at innsatte så langt det er praktisk mulig skal ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak med andre. Det er imidlertid ingen lov- eller forskriftsfestet minstenorm for muligheten til å tilbringe tid utenfor cellen.

Sivilombudsmannen har dokumentert alvorlige utfordringer knyttet til det store omfanget av isolasjon i fengsler. Det påvises tre hovedårsaker til slik isolasjon: manglende nasjonale minstestandarder for fellesskap, begrenset aktivitetstilbud og fengselsavdelinger uten tilpassede lokaler.

Dette innebærer også at mye isolasjonsbruk ikke er vedtaksbesluttet. Utelukkelse fører til mer psykiske problemer som fører til mer isolasjon og tvangsbruk, som igjen medfører større risiko for menneskerettighetsbrudd.

NIM mener at en tydelig regulering av at innsatte som hovedregel skal tilbringe minst åtte timer utenfor cellen i fellesskap, vil bidra til å sikre menneskerettighetene til innsatte. Selv om torturkomiteens anbefalinger ikke er rettslig bindende, vil en regulering basert på en slik minstestandard bedre sikre at det ikke skjer brudd på retten til privatliv og forbudet mot umenneskelig og nedverdigende behandling. Det vil innebære at det blir tydelig når det skal treffes et vedtak om utelukkelse med tilhørende rettssikkerhetsgarantier, noe som er uklart i dag. Krav om åtte timer utenfor cellen kan også forebygge forløp der isolasjon bidrar til utagerende atferd fra den innsatte.»

Som nevnt i begrunnelsen fra NIM, har også Den europeiske torturforebyggingskomiteen (CPT) anbefalt at innsatte som minimum bør ha mulighet til å tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag.

8.3 Rettstilstanden i enkelte sammenlignbare land

8.3.1 Dansk rett

Etter den danske lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (straffuldbyrdelsesloven) § 33 første ledd skal innsatte i danske fengsler så vidt mulig ha adgang til fellesskap med andre innsatte. Lovens §§ 33 og 33 a gir enkelte unntak fra dette utgangspunktet. Videre har straffuldbyrdelsesloven §§ 63 og 64 regler om utelukkelse fra fellesskap.

Etter § 63 første ledd kan en innsatt utelukkes dersom dette er nødvendig for å forebygge unnvikelse, straffbar virksomhet eller voldsom adferd, for å

gjennomføre tiltak som er nødvendige av sikkerhetshensyn eller for å forebygge smittefare, eller fordi den innsatte utviser en grov eller ofte gjentatt utillatelig adferd som åpenbart er uforenlig med fortsatt opphold i fellesskap med andre innsatte. Det følger videre av § 63 blant annet at utelukkelse fra fellesskap ikke skal skje dersom utelukkelsen ville være et uforholdsmessig inngrep, at utelukkelse skal gjennomføres så skånsomt som forholdene tillater, og at utelukkelse straks skal avsluttes når betingelsene for dette ikke lenger er oppfylt. Som for norsk rett, er altså utgangspunktet etter dansk rett at innsatte skal ha fellesskap med andre innsatte, samtidig som loven gir hjemmel for i noen tilfeller å utelukke innsatte fra fellesskapet.

Etter den danske straffuldbyrdelsesloven § 33 sjette ledd fastsetter justisministeren regler om gjennomførelse av fellesskap etter bestemmelsen, herunder om «adgangen til at låse de indsatte inde». Justitsministeriet har gitt en særskilt bekjentgjørelse om innsattes adgang til fellesskap med innsatte i kriminalomsorgens institusjoner (Bekendtgørelse nr. 866 av 25. juni 2018 om indsattes adgang til fællesskab m.v. med andre indsatte i kriminalforsorgens institutioner (fællesskapsbekendt-gørelsen)). Dette regelverket setter begrensninger for hvor lang innlåsingsperioden kan være, og klokkeslett for når fengslet kan settes i nattstilling. I lukkede fengsler kan innlåsingen ikke vare lenger enn 12 timer mellom klokka 20 og klokka 9. I åpne fengsler kan innlåsingen vare fra klokka 21 til klokka 8 hvis det ut fra ordens- og sikkerhetsmessige forhold er hensiktsmessig og forsvarlig. Varetektsinnsatte kan være underlagt domstolsbesluttede restriksjoner etter retsplejeloven. For øvrig gjelder fællesskabsbekendtgørelsen med noen unntak også for varetektsinnsatte.

Fra selve bekjentgjørelsen:

«*Kapittel 2 Indlåsning af indsatte i visse tidsrum af døgnet*

«**§ 6.** I lukkede fængsler kan indsattes egne opholdsrum låses i højst 12 timer i perioden mellem kl. 20.00 og kl. 09.00.

Stk. 2. I arresthuse (Københavns Fængsler) kan indsattes egne opholdsrum låses hele døgnet, jf. dog §§ 11-19.

Stk. 3. I lukkede fængsler og arresthuse kan indsatte låses inde i eget opholdsrum eller på andet anvist opholdssted i arbejdstiden, hvis den indsatte

1) ikke kan være beskæftiget med en godkendt aktivitet på grund af sygdom,

2) i en kort periode ikke anvises beskæftigelse, mens det overvejes, hvilken af institutionens arbejdspladser den pågældende skal tilknyttes, eller

3) er fritaget fra beskæftigelse i anledning af en religiøs helligdag.

§ 7. I åbne fængsler kan indsattes egne opholdsrum låses mellem kl. 21.00 og kl. 8.00, hvis det ud fra de ordens- og sikkerhedsmæssige forhold i den enkelte institution findes hensigtsmæssigt og forsvarligt.

Stk. 2. I åbne fængsler kan indsatte låses inde i eget opholdsrum eller på andet anvist opholdssted i arbejdstiden, hvis den indsatte

1) ikke kan være beskæftiget med en godkendt aktivitet på grund af sygdom,

2) i en kort periode ikke anvises beskæftigelse, mens det overvejes, hvilken af institutionens arbejdspladser den pågældende skal tilknyttes, eller

3) er fritaget fra beskæftigelse i anledning af en religiøs helligdag.»

Som det fremgår, gir dette regelverket generelle regler for hvor lenge de innsatte per døgn kan være innelåst.

8.3.2 Svensk rett

Etter den svenske fängelslagen kapittel 6 §§ 1 og 2 skal innsatte i svenske fengsler som hovedregel ha samvær med andre innsatte under sysselsetting og fritid. Etter samme regelverk §§ 5-7 kan en innsatt holdes adskilt fra andre innsatte når dette er nødvendig for å opprettholde orden eller sikkerhet, hensynet til rikets sikkerhet krever det, eller det er risiko for noens liv eller helse, alvorlig skade på kriminalomsorgens eiendom, rømning mv. Etter fängelsesförordning (2010:2010) § 41 kan kriminalomsorgen gi ytterligere forskrifter. I likhet med Danmark, har Sverige regler som setter begrensninger for hvor lang tid innlåsingsperioden kan være, og for når fengslet kan settes i nattstilling. Innsatte i anstalter i sikkerhetsklasse 1 og 2 kan låses inn på cellen mellom klokka 19 og klokka 8, men ikke lenger enn 12 timer per døgn. Innsatte i anstalter i sikkerhetsklasse 3 kan låses inn på sine avdelinger mellom klokka 21 og klokka 8, men ikke lenger enn 10 timer per døgn. Fra selve regelverket (Kriminalvärdens föreskrifter och almenna råd för fängelse, KVFS 2011:1):

«*6 kap. Vistelse i gemensamhet och avskildhet*

1 § I en anstalt av säkerhetsklass A-D får intagna vara inlåsta i sina bostadsrum i anslutning till dygnsvilan under tiden klockan 19.00 - 08.00. Utöver tid för inlåsning och upplåsning av en avdelning får en intagen inte vara inlåst mer än tolv timmar per dygn enligt denna bestämmelse. Inlåsning får påbörjas 15 minuter före den tid som vid anstalten gäller för inlåsning i bostadsrummet. Upplåsning ska avslutas senast 15 minuter efter den tid som vid anstalten gäller för upplåsning av bostadsrummet.

2 § I en anstalt av säkerhetsklass E får intagna vara inlåsta på sina bostadsavdelningar i anslutning till dygnsvilan under tiden klockan 21.00 - 08.00. Utöver tid för inlåsning och upplåsning av en avdelning får en intagen inte vara inlåst mer än tio timmar enligt denna bestämmelse. Inlåsning får påbörjas 30 minuter före den tid som vid anstalten gäller för inlåsning på avdelningen. Upplåsning ska avslutas senast 30 minuter efter den tid som vid anstalten gäller för upplåsning av avdelningen.»

For innsatte i varetekt er situasjonen noe annerledes, men også for disse er hovedregelen at de skal kunne omgås andre innsatte.

I januar 2021 inspiserte CPT tre varetektsfengsler i Sverige. I rapport etter besøket har CPT uttalt blant annet at den generelle atmosfæren i disse fengslene var avslappet, og at fengslets personale generelt virket profesjonelt og kompetent. Komiteen har imidlertid påpekt at det er svakheter i bruken av restriksjoner, og anbefalt at svenske myndigheter tar skritt for å sikre at restriksjoner for varetektsinnsatte bare benyttes i ekstraordinære tilfeller og ikke gjøres mer omfattende enn situasjonen tilsier. Regimet for varetektsinnsatte underlagt restriksjoner er betegnes som mangelfullt («impoverished»). Svenske myndigheter oppfordres til å sørge for vesentlig forbedring i tilbudet til aktiviteter for varetektsinnsatte, med mål om å sikre at alle slike innsatte kan tilbringe minst åtte timer om dagen utenfor cellen, sysselsatt med ulike typer meningsfylte aktiviteter (rapport av 9. september 2021).

8.4 Departementets vurdering

I forbindelse med oppfølgning av anbefalingene i Sivilombudets særskilte melding fra 2019 er det gjort enkelte beregninger av hvilke økonomiske konsekvenser det vil ha å innføre en nasjonal standard om minimum åtte timers utlåsningstid. Kriminalomsorgsdirektoratet har innhentet utredningen *Økonomisk analyse av isolasjonsreduserende tiltak i kriminalomsorgen* av 18. desember 2020 fra Oslo Economics, som analyserer kriminalomsorgens mulighet for å realisere en generell norm om minst åtte timer fellesskap, og minst to timer daglig meningsfylt menneskelig kontakt for alle innsatte. I rapporten antas det at det er nødvendig med både bygningsmessige og organisatoriske endringer, nytt regelverk og tilførsel av kompetanse og personalressurser for å oppnå disse fellesskapsmålene. Det uttales også at fellesskapsmålene er mulig å nå uten investeringer i bygg og bemanning, men at dette vil ha store konsekvenser for kriminalomsorgens øvrige resultatoppnåelse, særlig hva gjelder aktivisering av innsatte.

Rapporten inneholder også ytterligere vurderinger av verdi for det videre arbeidet med å redusere isolasjon i fengsel. Blant disse er at det kan ligge et potensiale i å gjennomgå turnuser og arbeidstider for ansatte, for å frigjøre mer tid til aktivisering og oppfølgning av innsatte som mangler fellesskap, og at etablering av aktiviseringsteam trolig er det mest målrettede tiltaket for økt fellesskap. I rapporten uttaler Oslo Economics blant annet også (side 32):

«Slik vi vurderer det, gir det liten effekt å endre på lovverket eller innføre standarder om ikke fengslene har forutsetninger for å tilfredsstille kravene eller standardene. Dette vil lede til økt byråkrati, noe som vil få ytterligere konsekvenser for fengslenes mulighet til å tilby fellesskap.

Det vi imidlertid ser at en endring av regelverket kan bidra til mer fellesskap er i kravet om kontinuerlig tilsyn.»

Som nevnt var en av anbefalingene i NIMs årsmelding for 2020 at straffegjennomføringsloven endres slik at det fremgår at innsatte som hovedregel har rett til å tilbringe minst åtte timer i fellesskap utenfor cellen. I Justiskomiteens innstilling i saken bemerket Arbeiderpartiets og Senterpartiets medlemmer blant annet (Innst. 545 S (2020-2021)):

«Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet vil understreke at det i utgangspunktet er lett å støtte intensjonen i forslaget fra NIM vedrørende standardiserte utlåsningstider av innsatte. Slik disse medlemmer ser det, må forslaget forstås som et tiltak for å begrense isolasjon av innsatte, men vil likevel påpeke at forslaget kan medføre noen utilsiktede konsekvenser. Det er fra de ansattes forbund ved flere anledninger blitt påpekt en bekymring for at en standardisert utlåsningstid vil føre med seg at ansatte vil bruke alle ressurser på å overholde for eksempel 8-timers reglen. En slik regel vil kreve store bemanningsressurser for å føre tilsyn med felleskap på avdeling, og dette vil igjen føre til at det ikke vil være nok ansatte på jobb til å gjennomføre viktig rehabiliterende og aktiviserende arbeid med den enkelte innsatte, noe som er grunnleggende viktig for å levere på samfunnsoppdraget til kriminalomsorgen. Disse medlemmer mener at skal målet med å få bukt med ulovlig og uønsket isolasjon i fengslene nåes, så er det andre tiltak som må komme på plass før man eventuelt vurderer en standardisert utlåsningstid. Disse medlemmer viser til Arbeiderpartiets alternative budsjett hvor det legges til rette for økt bemanning, økt programvirksomhet, økt sysselsetting og flere soningsplasser med lavere sikkerhet. Disse forslagene er både hver for seg og i sum viktige tiltak for å stanse all ulovlig og uønsket isolasjon og må etter disse medlemmers mening komme på plass før det eventuelt er formålstjenlig å innføre standardisert utlåsningstid. Disse medlemmer vil også påpeke at

standarisert utlåsningstid vil medføre mer uønsket målstyring i statlige tjenester. Disse medlemmer mener tilstrekkelig antall ansatte som gis tillit til å gjennomføre sitt arbeid vil være den beste veien å gå for å bekjempe isolasjon i fengslene.»

Sosialistisk Venstrepartis medlem i Justiskomiteen viste til Sivilombudsmannens særskilte melding om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler, og Stortingets behandling av denne, og foreslo at Stortinget skulle be regjeringen «fremme forslag om å endre straffegjennomføringsloven slik at det fremgår at innsatte som hovedregel har rett til å tilbringe minst åtte timer i fellesskap utenfor cellen». Forslaget fikk ikke tilslutning fra andre partier, og saken ble avsluttet ved at Stortinget vedla årsmeldingen protokollen.

Så langt det er forenlig med hensynene til sikkerhet og god rehabilitering, må det være et mål at flest mulig innsatte kan tilbringe mest mulig tid utenfor cellen og ha god tilgang til fengselsfellesskapet. For å tydeliggjøre dette målet, foreslår departementet at § 17 første ledd får et nytt annet punktum som angir at «[k]riminalomsorgen skal arbeide for at innsatte kan tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag». Formuleringen gir uttrykk for et mål som kriminalomsorgen skal arbeide mot. Den innebærer imidlertid ikke et rettskrav for den enkelte innsatte, og heller ikke en konkret forpliktelse for kriminalomsorgen vis a vis den enkelte innsatte.

Det aller viktigste er å sørge for at alle innsatte får tilstrekkelig meningsfylt menneskelig kontakt hver dag til at fengselsoppholdet ikke medfører isolasjon og isolasjonsskader. Noen innsatte kan av sikkerhetsmessige grunner ikke ha fellesskap med andre innsatte, og heller ikke for øvrig har kriminalomsorgen per i dag nødvendige forutsetninger for å kunne realisere et mål om at alle innsatte kan tilbringe minst åtte timer utenfor cellen. Som det fremgår av punkt 16 om økonomiske og administrative konsekvenser, ville det kreve betydelige bevilgninger å gjøre kriminalomsorgen i stand til å oppnå at alle innsatte skal ha mulighet til å tilbringe minst åtte timer utenfor cellen. Ambisjonen om minst åtte timer formuleres derfor ikke som en rettighet for den enkelte innsatte. Oppfyllelse av ambisjonen vil være avhengig av hva som er praktisk mulig å få til innenfor de ressursene som kriminalomsorgen disponerer.

Med departementets forslag til § 17 første ledd annet punktum blir målet om tilgang til mye tid utenfor cellen og fellesskap, tydelig. Bestemmelsen avklarer blant annet at definisjonen i § 37 første ledd, som angir at innsatte med mindre enn fire timer fellesskap med andre innsatte skal anses som utelukket, ikke skal oppfattes som at fire timer utenfor cellen generelt er «nok». Definisjonen av utelukkelse i § 37 første ledd angir bare i hvilke tilfeller det må treffes vedtak om utelukkelse, jf. punkt 10.1 nedenfor, og skal altså ikke oppfattes som en begrensende norm for hvor mye tid innsatte «trenger» utenfor cellen.

En ambisjon om tilgang til et visst antall timer utenfor cellen hver dag kan i utgangspunktet forstås på ulike måter; enten som en ambisjon for hver enkelt dag, alle dager i uken, eller som en ambisjon for et gjennomsnitt over en noe lengre tidsperiode. Særlig fordi det normalt er lavere bemanning i helgene enn i ukedagene, er dette av betydningen for kostnadene ved å kunne realisere ambisjonen, jf. også punkt 16 nedenfor. Ved formulering av departementets forslag til § 17 første ledd annet punktum er tanken at ambisjonen vil være oppfylt

når en innsatt i gjennomsnitt har tilgang til 8 timer utenfor cellen hver dag, uken sett under ett.

8.5 Særlig om fellesskap for innsatte på avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå

Det følger av straffegjennomføringsloven § 10 annet ledd at avdeling i fengsel med høyt sikkerhetsnivå kan innrettes med særlig høyt sikkerhetsnivå (SHS). Slike avdelinger skal ha et høyere sikkerhetsnivå enn vanlige fengsler med høyt sikkerhetsnivå, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000-2001), merknad til § 10 annet ledd. Det hører under kriminalomsorgen å beslutte hvilke avdelinger som skal ha slike høyrisikoavdelinger. Per i dag er det en slik avdeling ved Telemark fengsel avdeling Skien fengsel og Ringerike fengsel. Det høye sikkerhetsnivået kommer til uttrykk blant annet gjennom særskilte fysiske innretninger som skal hindre at ansatte tas som gisler, og at kjøkkenutstyr og andre potensielt farlige gjenstander er innelåst eller sikret.

Anvendelsesområdet for SHS er domfelte og varetektsinnsatte som antas å medføre særlig rømningsfare, fare for anslag utenfra for å bistå til rømning, fare for gisseltaking eller fare for ny, særlig alvorlig kriminalitet, jf. straffegjennomføringsforskriften § 6-2. Når andre sikkerhetsmessige tiltak har vist seg utilstrekkelige, eller fremstår som åpenbart utilstrekkelige, kan også innsatte som har gjort seg skyldig i gjentatt vold eller særlig truende adferd, plasseres i en slik avdeling. Det hører under kriminalomsorgens regionale nivå å treffe vedtak om innsettelse eller fortsatt opphold i SHS, jf. forskriften § 6-1. Vedtak om innsettelse i slik avdeling kan vare i inntil seks måneder, men kan videreføres også etter seks måneder dersom regionen treffer vedtak om det.

Gjennom virketiden for dagens straffegjennomføringslov har det alltid vært svært få innsatte i SHS i Norge. I praksis preges slike avdelinger blant annet av at de innsatte der har mer plass tilgjengelig enn innsatte på vanlig høyt sikkerhetsnivå. Borgarting lagmannsretts avgjørelse i sak LB-2016-111749 gir en mer detaljert beskrivelse av forholdene for en innsatt på SHS.

Straffegjennomføringsloven § 17 annet ledd inneholder en særskilt regulering om fellesskap for innsatte på blant annet slike avdelinger. Mens det for andre innsatte følger av § 17 første ledd at de, så langt det er praktisk mulig, skal ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i fritiden, gir annet ledd følgende regel:

Fellesskapet for innsatte som gjennomfører straff i avdelingen som nevnt i § 10 annet ledd, kan helt eller delvis begrenses av hensyn til ro, orden og sikkerhet, eller dersom hensynet til innsatte selv eller andre innsatte tilsier det, og det ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep.

Det følger videre av § 37 ellevte ledd at for innsatte i avdeling med særskilt høyt sikkerhetsnivå, reguleres også spørsmål om utelukkelse av § 17 annet ledd.

Straffegjennomføringsforskriften kapittel 6 har særskilte regler om innsettelse og opphold i SHS. Etter straffegjennomføringsforskriften § 6-3 skal innsatte i slike avdelinger ikke ha fellesskap med innsatte fra andre avdelinger. Etter forskriften § 6-3 annet ledd hører det videre under lokalt nivå i kriminalomsorgen å beslutte om flere innsatte på SHS skal ha fellesskap med hverandre. I denne sammenheng vil

vurdering av risiko måtte stå sentralt. Forskriftsbestemmelsens tredje ledd angir at utelukkelse fra fellesskap i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå «ikke er begrenset i tid, forutsatt at utelukkelsen ikke anses uforholdsmessig».

Innsatte på SHS er også underlagt andre restriksjoner ved kontakt med andre mennesker. Det følger av straffegjennomføringsloven § 31 annet ledd at kriminalomsorgen skal kontrollere besøk i SHS. Besøk skal i utgangpunktet gjennomføres med glassvegg og avlytting eller en ansatt i rommet, jf. straffegjennomføringsforskriften § 6-10. Etter straffegjennomføringsloven § 30 annet ledd skal postsending til eller fra innsatte i SHS kontrolleres, og det følger av § 32 annet og tredje ledd at telefonsamtaler skal kontrolleres ved at samtalen avlyttes.

Som for andre innsatte, vil mulighet for fellesskap med andre innsatte kunne være av stor betydning for innsatte på SHS, særlig ved langvarig opphold på en slik avdeling. Kontakt med ansatte kan forebygge isolasjon og isolasjonsskader, men siden ansatte i noen tilfeller vil måtte formidle informasjon videre til sin leder, vil ikke kontakt mellom den innsatte og ansatte være fortrolig. Blant annet vil informasjon av betydning for sikkerheten rundt den innsatte, måtte bringes videre. At den innsatte og ansatte hverken formelt eller sosialt er på «like fot», vil gjelde enn mer for innsatte på SHS enn for andre innsatte. Samtidig vil det ligge i grunnlaget for innsettelse på en slik avdeling at det antas å knytte seg en særskilt sikkerhetsmessig risiko til den innsatte.

Kontakt mellom innsatte på SHS, eller mellom innsatt på en slik avdeling og innsatte på en «vanlig» avdeling med høyt sikkerhetsnivå, kan i seg selv representere en stor fare, enten for én av dem, for begge eller alle. Videre kan slik kontakt bidra til at de sikkerhetsmessige utfordringene som knytter seg til den enkelte, forsterkes eller utvides til flere innsatte, som følge av kontakt dem imellom. For eksempel vil planer om gisseltaking eller rømning kunne utgjøre en større potensiell fare dersom flere innsatte er involvert, og forsøk på slike handlinger være langt farligere når flere deltar. I det enkelte tilfellet kan således hensyn til sikkerhet – både for innsatte, ansatte og samfunnet for øvrig – tale tungt i retning av at den innsatte ikke har fellesskap med andre innsatte.

Heller ikke for innsatte i SHS skal fengselsoppholdet innebære tortur eller annen umenneskelig eller nedverdigende behandling, jf. blant annet Grunnloven § 93 og EMK artikkel 3. Spørsmål om forholdene for en innsatt oppfyller dette grunnleggende kravet, beror på en totalvurdering av den innsattes situasjon, herunder på tilgangen til meningsfylt menneskelig kontakt med andre, jf. også det som er sitert fra Høyesteretts ankeutvalg i punkt 3.6.1 ovenfor. EMDs avgjørelse i saken *Piechowicz mot Polen* (EMD-2007-20071) gjaldt en innsatt som hadde vært i en høysikkerhetsavdeling med et strengt soningsregime i to år og nesten ni måneder. Han hadde ikke fellesskap med andre innsatte (bortsett fra enkelte perioder hvor han delte celle med en annen innsatt), og kontakten med ansatte og familie var begrenset. Cellen var kontinuerlig kameraovervåket, og han ble kroppsvisitert og påsatt hånd- og fotlenker hver gang han var utenfor cellen. Det var ikke iverksatt kompenserende tiltak for å bidra til tilstrekkelige sosiale stimuli og menneskelig kontakt, og det var ikke tilfredsstillende vurdert om han ville klare å rømme dersom han sonet i et ordinært soningsregime. Den innsatte hadde ikke vært siktet for voldsutøvelse. EMD konstaterte at fengselsoppholdet innebar en krenkelse av EMK artikkel 3.

Ingen innsatte skal være helt isolert. Forslaget til § 17 annet ledd om at alle innsatte daglig skal sikres minimum to timers meningsfylt kontakt med andre personer, er ment å gjelde også for innsatte på SHS. Spørsmålet blir da hvilke øvrige regler loven bør gi for fellesskap og utelukkelse for denne kategorien innsatte.

Innsatte i SHS representerer forutsetningsvis en stor sikkerhetsrisiko. Det vil ligge i begrunnelsen for plasseringen at denne kategorien innsatte ikke kan være ute fra cellen og ha fellesskap i den utstrekning som ligger i forslaget til § 17 første ledd. Risikoen vil likevel kunne variere noe innenfor også denne kategorien innsatte. Regelverket må utformes på en måte som gjør det mulig å opprettholde et så høyt sikkerhetsnivå som det vurderes å være behov for opp mot den enkelte innsatte.

Departementet ser ikke at EMK eller tilsvarende konvensjoner inneholder et krav om at alle innsatte må ha tilgang til fellesskap med andre innsatte. Borgarting lagmannsretts dom LB-2016-111749 og Høyesteretts ankeutvalgs beslutning HR-2017-1127-U illustrerer at det i noen tilfeller er både forsvarlig og nødvendig å unngå at en innsatt har kontakt med andre innsatte. Dermed må regelverket også holde åpent for at situasjonen kan være slik. Samtidig er tilgangen på fellesskap med andre innsatte blant de faktorene som er av betydning for om forholdene for en innsatt totalt sett oppfyller menneskerettslige krav. Det ligger i det som er referert i punkt 3.6.1 ovenfor, om såkalt relativ isolasjon, at isolasjon «cannot ble imposed on a prisoner indefinitely». I LB-2016-111749 uttales det blant annet at «[b]åde praksis fra EMD og norsk straffe- og straffeprosesslovgivning bygger på en forutsetning om at utelukkelse fra fellesskap må være begrenset i tid» (dommens punkt 2.8). I tillegg til å åpne for at situasjonen for en innsatt kan være slik at vedkommende bør holdes adskilt fra andre innsatte, bør regelverket derfor stille krav som sikrer at spørsmålet om mulighet for kontakt med andre innsatte vurderes på nytt forholdsvis ofte. Ved slike vurderinger må både den sikkerhetsmessige siden og hensynet til den innsattes velferd tas i betraktning.

Med dagens regler er spørsmålet om fellesskap og utelukkelse fra fellesskap for innsatte i SHS i hovedsak regulert i § 17 annet ledd. Bortsett fra en språklig forenkling, ligger det i lovforslaget at § 17 annet ledd videreføres, nå som § 17 tredje ledd første punktum. Videre tilføyes et nytt punktum som angir at for innsatt på avdeling etter § 10 annet ledd som ikke har fellesskap med andre innsatte, skal kriminalomsorgen kontinuerlig vurdere om det kan legges til rette for at den innsatte kan ha kontakt med én eller flere andre innsatte. På denne måten vil regelverket markere at spørsmål om adgang til fellesskap med andre innsatte ikke kan anses avgjort «en gang for alle». På linje med det som gjelder for besøk og korrespondanse, jf. §§ 30 og 31, foreslås det dessuten å lovfeste at kriminalomsorgen skal kontrollere en eventuell kontakt mellom en innsatt i SHS og andre innsatte.

I dagens utforming av straffegjennomføringsloven er innsatte i SHS og andre typer avdelinger etter § 10 annet ledd, nevnt også i § 37 ellevte ledd, men bare ved at det der slås fast at det, for disse innsattes vedkommende, er § 17 annet ledd som kommer til anvendelse ved spørsmål om utelukkelse fra fellesskapet. Departementet har vurdert om det bør formuleres en egen bestemmelse om utelukkelse fra fellesskapet for innsatte på SHS, men foreløpig kommet til at det kan være hensiktsmessig å videreføre dagens ordning med at både utgangspunktet om fellesskap og adgangen til å begrense dette, reguleres i § 17 (nå som § 17 tredje ledd).

9 Regelverket om utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte

9.1 Oversikt over dagens regler

Det enkelte fengsel har en alminnelig dagsorden med tider for innlåsing mv. Hvordan dagsorden er innrettet, vil bero på hvilke aktiviteter og program som gjennomføres, som igjen vil være påvirket av fengselets belegg og sikkerhetsmessige og bygningsmessige forhold. Som nevnt følger det av straffegjennomføringsloven § 17 at innsatte så langt det er praktisk mulig skal ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i fritiden. Fellesskap etter straffegjennomføringsloven § 17 vil si samvær mellom flere innsatte (samsitting i felles celle regnes ikke som fellesskap). Fellesskap med andre innsatte vil normalt være positivt for den innsattes situasjon, og bidra til å motvirke negative følger av frihetsberøvelsen.

Straffegjennomføringsloven åpner for at kriminalomsorgen kan beslutte at fengselsinnsatte i gitte situasjoner kan utelukkes fra fellesskap med andre innsatte. Formålet med utelukkelse etter straffegjennomføringsloven kan være å forebygge skade eller uro (§ 37), eller å reagere på adferd i strid med regelverket (§§ 39 og 40). I tillegg åpner loven for at innsatte i noen grad kan utelukkes fra fellesskapet dersom bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det påkrevet eller den innsatte selv ønsker det (§ 37 åttende, niende og tiende ledd), og for at en innsatt kan settes i enerom med spesialtoalett dersom det er sannsynlig at vedkommende skjuler ulovlige rusmidler mv. i kroppen (§ 29 annet ledd). Ikke enhver innlåsing ut over fengselets normale rutiner vil representere en utelukkelse i lovens forstand. Helt kortvarig innlåsing i forbindelse med vaktskifte, bespisning eller lignende er eksempler på rutiner som ikke regnes som utelukkelse i lovens forstand.

Utelukkelse fra fellesskap kan være hel eller delvis. *Hel utelukkelse* betyr at innsatte overhodet ikke har fellesskap med andre innsatte i løpet av dagen. *Delvis utelukkelse* innebærer at innsattes adgang til det fellesskap er gjort mer begrenset enn det som følger av avdelingens alminnelige dagsorden. For eksempel kan den innsatte være fratatt adgangen til å ta del i arbeidsfellesskapet, men deltar fortsatt i fritidsfellesskapet senere på dagen.

Innledningsvis under et fengselsopphold kan det være behov for undersøkelser for å fremskaffe opplysninger om domfeltes bakgrunn, sosiale forhold mv. I en slik fase settes den innsatte ofte i en særskilt mottaksavdeling, jf. retningslinjer til straffegjennomføringsloven punkt 37.3. I praksis vil slike avdelinger ofte ha mindre fellesskap enn andre avdelinger. Plassering i en mottaksavdeling regnes ikke som utelukkelse fra fellesskapet såfremt den innsatte får ta del i det fellesskapet som er.

Det ligger i § 37 at utelukkelse fra fellesskap som et forebyggende tiltak ikke skal benyttes i større grad, eller vare lenger, enn det som er nødvendig for å forebygge nærmere angitte handlinger, og at utelukkelse skal benyttes med varsomhet slik at det ikke påføres unødig skade eller lidelse. Det er forutsatt i lovforarbeidene at adgangen til å utelukke innsatte fra fellesskapet på grunn av bygningsmessige og bemanningsmessige forhold, jf. straffegjennomføringsloven § 37 åttende, niende og tiende ledd, bare skal benyttes unntaksvis, og at fengslene skal strekke seg langt for å tilrettelegge for fellesskap mellom innsatte, se Ot.prp. nr. 5 (2000-

2001) side 103. Videre har § 37 regler om tilsyn med innsatte som er utelukket, om varsling av lege, og om foreleggelse av tilfeller av utelukkelse for regionalt nivå i kriminalomsorgen og Kriminalomsorgsdirektoratet. Det er særskilte begrensninger i adgangen til å utelukke innsatte under 18 år. Etter straffegjennomføringsforskriften § 3-35 tredje ledd skal det ved utelukkelse av barn fra fellesskapet iverksettes tiltak som kan forebygge skadevirkninger av utelukkelsen.

Etter straffegjennomføringsloven § 40 annet ledd bokstav d er utelukkelse fra fritidsfellesskapet med andre innsatte blant de typer reaksjoner som kan være aktuelle overfor innsatte som har brutt reglene for ro, orden og disiplin mv. i fengselet eller i forbindelse med fengselsoppholdet. For innsatte over 18 år kan en slik reaksjon iverksettes umiddelbart for inntil 24 timer, jf. § 39.

Det er lagt til grunn i retningslinjer til straffegjennomføringsloven at en beslutning om utelukkelse fra fellesskapet skal nedfelles i et formelt vedtak.

Ved varetektsfengsling skal kriminalomsorgen legge forholdene til rette for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon, og skadelige følger av utelukkelse fra fellesskapet skal så vidt mulig forebygges eller bøtes på, jf. henholdsvis straffegjennomføringsloven § 2 tredje ledd og straffegjennomføringsforskriften § 3-35 annet ledd. I retningslinjer til straffegjennomføringsloven punkt 37.14 annet ledd forklares det nærmere hva som ligger i at de mulige negative følgene av utelukkelsen skal forebygges. Det kan bety at innsatte får utvidet adgang til lufting, samvær med ansatte, utvidet adgang til besøk fra venner og familie, utvidet adgang til fysisk aktivitet, eller andre tiltak som kan forebygge skadevirkninger av å være utelukket fra fellesskapet. Nevnte tiltak vil være å regne som kompenserende tiltak, ikke som fellesskap.

Det følger av straffegjennomføringsloven § 37 syvende ledd annet punktum at innsatte som er helt utelukket fra fellesskapet, skal ha tilsyn av ansatte flere ganger daglig. Etter retningslinjer til straffegjennomføringsloven punkt 37.14 første ledd må det avgjøres i det enkelte tilfellet hvor mange ganger i døgnet den innsatte skal ha tilsyn. Tilsyn én gang i timen på dagtid danner utgangspunktet. Det skal sjekkes at den innsattes situasjon er forsvarlig, med vekt blant annet på om det kan foreligge risiko for at den innsatte kan pådra seg skade.

Det følger av straffegjennomføringsloven § 22 at innsatte så langt det er mulig skal få oppholde seg i friluft hver dag. I retningslinjene til straffegjennomføringsloven fremgår det at innsatte som ellers oppholder seg innendørs hele dagen, så vidt mulig skal få anledning til å oppholde seg minst én time i friluft hver dag. På høytids- og helligdager skal innsatte så langt det er praktisk mulig gis tilbud om utvidet opphold i friluft. Når det er praktisk mulig, kan det ellers tillates at innsatte tilbringer en del av sin fritid utendørs. Opphold i friluft kan i særlige tilfeller begrenses eller helt unnlates for en kort tid, for eksempel dersom akutt personalmangel eller andre ekstraordinære grunner tilsier det.

9.2 Nærmere om utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte

Straffegjennomføringsloven § 37 første ledd angir en rekke situasjoner der det kan være grunnlag for å utelukke en innsatt fra fellesskap med andre innsatte for å

forhindre mulige negative virkninger av fortsatt deltakelse. Etter bestemmelsen kan det besluttes helt eller delvis utelukkelse når dette er nødvendig for å

a) hindre at innsatte fortsetter å påvirke miljøet i fengselet på en særlig negativ måte,
b) hindre innsatte i å skade seg selv eller øve vold eller fremsette trusler mot andre,
c) hindre betydelig materiell skade,
d) hindre straffbare handlinger, eller
e) opprettholde ro, orden og sikkerhet.

I prinsippet innebærer alt samvær mellom mennesker en viss risiko for uheldig påvirkning, personlig eller materiell skadeforvoldelse, og andre typer handlinger som er belagt med straff. Selv om det ikke sies uttrykkelig i lovteksten, er det en forutsetning for utelukkelse etter bestemmelsen at den innsatte allerede har utvist adferd som gir grunn til å frykte handlinger som nevnt i § 37 første ledd bokstav a-d. Innholdet i første ledd er noe nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) punkt 7.6 og i merknader til § 37. Tidligere var det et vilkår for utelukkelse etter bokstav a at den innsatte hadde fått en skriftlig advarsel før vedkommende kunne utelukkes på grunnlag av bokstav a. Dette ble endret med virkning fra 2015, men det er fortsatt et krav at den innsatte skal være gjort kjent med at adferden oppfattes som problematisk, og at den vil kunne medføre utelukkelse, jf. Prop. 92 L (2012-2013) side 27.

Bestemmelsens første ledd bokstav e, som gir hjemmel for utelukkelse når dette er nødvendig for å «opprettholde ro, orden og sikkerhet», er noe nærmere presisert i retningslinjer til straffegjennomføringsloven. Etter retningslinjene punkt 37.7.5 er det uønsket opptreden som ikke dekkes inn av de øvrige alternativene i § 37 første ledd, som kan danne grunnlag for utelukkelse etter denne delen av bestemmelsen, men likevel slik at den aktuelle opptreden må være av tilnærmet samme alvorlighetsgrad som det som er nevnt i de øvrige deler av § 37 første ledd, og faktisk vil kunne forstyrre ro, orden og sikkerhet. Det er ikke uten videre gitt hva som kan anses nødvendig for å opprettholde ro, orden og sikkerhet i et fengsel, og det foreligger ikke lovforarbeider eller andre lett tilgjengelige kilder med en grundig redegjørelse for hvilke situasjoner som kan anses å gi grunnlag for utelukkelse etter denne delen av § 37 første ledd. I utredningen «Ivaretakelsen av menneskerettighetene ved håndteringen av utbruddet av covid-19» fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter i november 2020, gis det uttrykk for at straffegjennomføringsloven § 37 første ledd neppe ga hjemmel til å utelukke innsatte fra fellesskapet bare på grunnlag av at den innsatte utgjør en mulig eller konstatert smittefare (punkt 6.4 i rapporten). Senere er spørsmål om utelukkelse av smittevernhensyn regulert i straffegjennomføringsloven § 45 c, som gjelder til 1. juli 2023.

Etter straffegjennomføringsloven § 37 femte ledd fjerde punktum kan utelukkelse etter bestemmelsens første ledd bare strekke seg utover ett år dersom den innsatte selv ønsker det. Etter straffegjennomføringsloven § 37 åttende ledd kan utelukkelse etter § 37 første ledd omfatte ikke bare innsatte enkeltvis, men alle innsatte «dersom det er sannsynlig at et ubestemt antall innsatte har begått eller er i ferd med å begå handlinger som nevnt i første ledd». Etter denne delen av bestemmelsen er slik utelukkelse i utgangspunktet begrenset til inntil tre døgn,

men med mulighet for regionalt nivå til å forlenge tiltaket for inntil tre døgn dersom særlige grunner gjør det påkrevet.

Enkelte innsatte ønsker ikke kontakt med andre innsatte. Et slikt standpunkt kan i noen tilfeller skyldes at den innsatte føler seg utsatt for sjikane eller vold fra andre innsatte. Det er et ansvar for kriminalomsorgen å legge til rette for fellesskap som flest mulig av de innsatte kan føle seg trygge i, jf. også punkt 6 ovenfor. Men i tilfeller hvor den innsattes standpunkt klart og bygger på forhold som kriminalomsorgen ikke kan endre, og standpunktet heller ikke innebærer brudd på den aktivitetsplikten som domfelte innsatte har, må det respekteres at den innsatte ønsker å avstå fra kontakt med andre innsatte. Det følger således av § 37 niende ledd at en innsatt kan utelukkes fra fellesskapet dersom den innsatte selv ønsker det.

Mens utelukkelse etter straffegjennomføringsloven § 37 første ledd vil være et tiltak for å forebygge potensielt farlige eller problematiske situasjoner, har kriminalomsorgen også en viss adgang til å benytte utelukkelse fra fritidsfellesskapet som en reaksjon på brudd på «reglene for ro, orden og disiplin eller forutsetninger og vilkår fastsatt i eller i medhold av denne loven», jf. § 40 annet ledd bokstav d jf. første ledd. Hjemmelen omfatter også brudd som er begått under midlertidig fravær fra fengsel eller transport til og fra fengsel, jf. § 40 første ledd annet punktum. De påfølgende delene av § 40 gir ytterligere regler om fastsetting av reaksjoner. I tillegg følger det av § 39 at kriminalomsorgen, dersom en innsatt har opptrådt på en måte som kan føre til utelukkelse etter § 40 annet ledd bokstav d, umiddelbart kan utelukke den innsatte fra fellesskapet i inntil 24 timer.

9.3 Nærmere om utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet

Ikke bare forhold ved den innsatte, men også forhold ved fengselet, kan etter omstendighetene gi grunnlag for utelukkelse fra fellesskapet. Det følger av straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd første punktum at en innsatt helt eller delvis kan utelukkes fra fellesskapet dersom bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det påkrevet. Samme bestemmelses åttende ledd første punktum siste passus åpner videre for utelukkelse av alle eller enkelte innsatte «dersom akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det nødvendig». Etter denne delen av bestemmelsen er adgangen til slik utelukkelse i utgangspunktet begrenset til inntil tre døgn, men med mulighet for regionalt nivå til å forlenge tiltaket for inntil tre døgn dersom særlige grunner gjør det påkrevet.

Det fremgår av lovens forarbeider at adgangen til å utelukke innsatte på grunn av bygnings- og bemanningsmessige forhold bare skal benyttes unntaksvis, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) punkt 7.6.3.5 på side 150:

«Departementet anser det nødvendig å opprettholde bygningsmessige og bemanningsmessige forhold som grunnlag for å kunne beslutte hel eller delvis utelukkelse fra fellesskapet. Det er svært viktig at dette grunnlaget bare blir brukt unntaksvis, og fengslene skal strekke seg langt for å tilrettelegge for fellesskap mellom innsatte. Det kan imidlertid oppstå situasjoner der bemanningsmessige eller bygningsmessige forhold fører til at fellesskap ikke vil være sikkerhetsmessig forsvarlig. Et eksempel på det kan være ekstraordinært stort sykefravær blant de tilsatte. Utelukkelse på dette grunnlag kan ramme flere innsatte samtidig. Dette er

bakgrunnen for at departementet i lovutkastet § 37 nest siste ledd nå har tatt inn bygnings- og bemanningsmessige forhold også i regelen som gir adgang til kollektiv utelukkelse.

Lovteksten angir at utelukkelsen ikke skal vare lenger enn nødvendig, og at grunnlaget for den skal vurderes fortløpende. Det er videre foreslått at delvis utelukkelse skal besluttes fremfor hel utelukkelse når dette anses tilstrekkelig og at innsatte som er utelukket helt fra fellesskapet skal ha tilsyn flere ganger daglig. Lege skal videre underrettes uten ugrunnet opphold. Departementet viser for øvrig til at graden av tilsyn må reguleres nærmere i forskrift.»

I retningslinjer til straffegjennomføringsloven punkt 37.17 er det gitt følgende føringer for praktisering av adgangen til utelukkelse etter § 37 niende ledd:

«Utelukkelser på grunnlag av bygnings- eller bemanningsmessige årsaker skal søkes holdt til et absolutt minimum. Den enkelte enhet/avdeling bør driftes slik at alle innsatte til enhver tid under straffegjennomføringen gis adgang til fellesskap på dagtid, også i avdelinger uten ordinære fellesskapsarealer, jf. pkt. 37.3.

For at bestemmelsen skal kunne få anvendelse, må de bygnings- eller bemanningsmessige forhold være akutte (brann, skader eller uforutsett personalmangel), jf. ordlyden «påkrevet». Det er heller ikke adgang etter bestemmelsen til å utelukke innsatte fra et fellesskap ut i fra varige ressurs- eller bemanningsutfordringer.»

Kriminalomsorgens praksis med å utelukke innsatte på grunn av bygnings- og bemanningsmessige årsaker er kritisert fra nasjonale og internasjonale overvåkningsorganer. Kritikken går blant annet ut på at for mange innsatte utelukkes på slikt grunnlag, og at det mangler formelle vedtak i tilfeller hvor innsatte er faktisk isolert grunnet bygnings- og bemanningsmessige årsaker. Sivilombudet har blant annet pekt på at hjemmelen i § 37 niende ledd første punktum benyttes i tilfeller som ikke kan karakteriseres som «akutte», og over lengre perioder enn det som kan kalles «akutt». I punkt 6.1, på side 38 i den særskilte meldingen uttaler Sivilombudsmannen følgende:

«Isolasjon og begrensninger i fellesskapet skjer i stort omfang uten at det skyldes de innsattes egen atferd. Dersom årsaken til isolasjonen er akutte bygnings- eller bemanningsmessige forhold, slik som for eksempel oversvømmelse eller brann, kan det fattes vedtak om utelukkelse fra fellesskapet. 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. I noen av disse tilfellene fattes det vedtak, men på grunnlag av en bestemmelse som kun åpner for utelukkelse i akutte situasjoner.»

I den særskilte meldingen vises det også til avsluttende merknader fra FNs torturkomités til Norges 8. rapport om gjennomføringen av FNs torturkonvensjon av 5. juni 2018, hvor det gis uttrykk for bekymring for den registrerte økningen i bruken av utelukkelse, og som komiteen fant i stor grad skyldes bygnings- og bemanningsmessige forhold. Komiteen anbefalte staten å sikre at infrastruktur og bemanning ikke brukes som utelukkelsesgrunnlag. I rapport av 17. januar 2019, etter besøk i Norge fra 28. mai til 5. juni 2018, har Europarådets torturforebyggingskomité (CPT) gitt uttrykk for misnøye med at straffegjennomføringsloven § 37 tillater at innsatte kan utelukkes helt fra fellesskapet «dersom bygnings- eller bemanningsmessige forhold gjør det påkrevet». Ifølge komitéen er det ikke akseptabelt at hel utelukkelse benyttes i flere dager grunnet logistikk, og den har anbefalt å innføre tiltak for å hindre at dette skjer fremover.

9.4 Rapportering av utelukkelse til overordnet nivå i kriminalomsorgen

Etter straffegjennomføringsloven § 37 skal utelukkelse av innsatte fra fengselsfellesskapet i en del tilfeller rapporteres til overordnet nivå i kriminalomsorgen, til dels med plikt for overordnet nivå til å ta stilling til om utelukkelsen skal videreføres. Det følger av § 37 femte ledd at dersom et tilfelle av hel utelukkelse overstiger 42 dager, skal regionalt nivå ta stilling til om den innsatte fortsatt skal utelukkes. Dersom utelukkelsen samlet overstiger 42 dager, skal tiltaket etter loven meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet. Videreføres utelukkelsen også utover 42 dager, skal direktoratet motta melding om saken med 14 dagers mellomrom. For delvis utelukkelse følger av § 37 sjette ledd at dersom utelukkelsen overstiger 30 dager, skal tiltaket meldes til regionalt nivå.

9.5 Særskilte regler om utelukkelse av innsatte under 18 år

Det følger av straffegjennomføringsloven § 10 a at når noen under 18 år innsettes i fengsel, skal fengselsoppholdet tilrettelegges etter deres behov. Videre inneholder § 37 en rekke særregler om utelukkelse av innsatte under 18 år fra fengselsfellesskapet. Både § 10 a og særreglene for unge i § 37 kom inn i loven ved lov 20. januar 2012 nr. 6, samtidig med vedtakelse av blant annet ungdomsstraff som en ny straffart. De sentrale lovforarbeidene er Prop. 135 L (2010-2011) og Innst. 83 L (2011-2012). På bakgrunn av § 10 a har kriminalomsorgen gitt egne retningslinjer for straffegjennomføring for mindreårige innsatte og domfelte (tilgjengelig på kriminalomsorgen.no, som retningslinjer til § 10 a).

For utelukkelse, følger det for det første av § 37 annet ledd at det generelt er en høyere terskel for å utelukke innsatte under 18 år etter § 37 første ledd enn det som gjelder for andre innsatte. For innsatte under 18 år kan utelukkelse etter første ledd bare besluttes «dersom det er strengt nødvendig og mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige». Det alminnelige inngangsvilkåret etter § 37 første ledd er som nevnt at tiltaket «er nødvendig» for å hindre de situasjonene som er beskrevet i § 37 første ledd bokstav a til d, eller å opprettholde ro, orden og sikkerhet. For det annet ligger det i § 37 annet ledd at innsatte under 18 år ikke kan utelukkes fra fellesskapet på grunnlag av § 37 første ledd bokstav a, som gjelder utelukkelse på grunn av fortsatt påvirkning av fengselsmiljøet på en særlig negativ måte. Skulle en innsatt under 18 år opptre på en slik måte, må utfordringen dermed håndteres på annen måte enn gjennom utelukkelse.

Videre inneholder § 37 femte ledd nå særskilte regler om rapportering til overordnet nivå i kriminalomsorgen ved utelukkelse av innsatte under 18 år. Av femte ledd fjerde punktum fremgår at utelukkelse i slike tilfelle omgående skal meldes til regionalt nivå. Varer utelukkelsen mer enn tre dager, skal saken sendes til regionalt nivå for ny vurdering, og varer den mer enn fem dager, skal det sendes melding til Kriminalomsorgsdirektoratet, jf. § 37 femte ledd sjette og syvende punktum. Ved lov 20. januar 2012 ble det dessuten vedtatt å lovfeste at hel utelukkelse av innsatte under 18 år ikke under noen omstendighet kan overstige syv dager. Denne begrensningen, som er vedtatt som § 37 femte ledd åttende punktum, er fortsatt ikke satt i kraft.

For *delvis* utelukkelse av innsatte under 18 år følger det av § 37 sjette ledd at tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet dersom utelukkelsen varer mer enn syv dager, og slik at direktoratet skal ta stilling til om den innsatte fortsatt skal utelukkes. Vedvarer utelukkelsen, skal melding deretter gis til direktoratet med syv dagers mellomrom.

Mens det for utelukkelse generelt er lovfestet at den utelukkede skal ha tilsyn av ansatte «flere ganger daglig», er det nedfelt i § 37 syvende og tiende ledd at utelukkede innsatte under 18 år skal ha «kontinuerlig tilsyn».

Videre er adgangen til å utelukke innsatte under 18 år på grunn av bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold, særskilt regulert i § 37 tiende ledd, slik;

«Kriminalomsorgen kan beslutte at innsatte under 18 år skal utelukkes helt eller delvis dersom akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det strengt nødvendig, eller dersom innsatte selv ønsker det og det anses strengt nødvendig. Mindre inngripende tiltak må forgjeves ha vært forsøkt eller være åpenbart utilstrekkelige. Beslutning om utelukkelse av person under 18 år skal omgående meldes til regionalt nivå. Slik utelukkelse kan opprettholdes i inntil 2 døgn. Regionalt nivå kan forlenge utelukkelsen med inntil 2 døgn dersom særlige grunner gjør det påkrevet. I så fall skal det samtidig sendes melding til Kriminalomsorgsdirektoratet. Utelukkelse skal brukes med varsomhet slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse. Innsatte under 18 år skal ha kontinuerlig tilsyn. Kriminalomsorgen kan gi nærmere regler om utelukkelse av innsatte under 18 år, samt om tiltak for å avhjelpe mulige negative skadevirkninger av slik.»

Det følger av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Begrunnelsen for dette prinsippet er at barn står i en annen stilling enn voksne hva gjelder avhengighet og modenhet, og har svakere mulighet til å ivareta sine egne interesser. De som er involvert i beslutninger som angår barn, må eksplisitt forholde seg til barnets interesser. Jo mer inngripende et tiltak er, desto viktigere er det at hensyn til barnets beste ivaretas og vektlegges. FNs barnekomite har definert regelen om hensynet til barnets beste som både en selvstendig rettighet, et grunnleggende juridisk tolkningsprinsipp og en saksbehandlingsregel, jf. punkt 6 i Generell kommentar nr. 14 (2013).

Hva som vil være til barnets beste må vurderes konkret i hvert tilfelle, i lys av blant annet alder, modenhet, sosial og kulturell kontekst, og av alternativer. Det følger av artikkel 12 i FNs barnekonvensjon at barn har rett til å uttale seg i alle saker som påvirker dem, og barnets egne synspunkter er blant det som må tas i betraktning. Som en vesentlig premiss for retten til å uttale seg, følger det videre av artikkel 17 at barnet har rett til informasjon.

Straffegjennomføringsforskriften § 3-35 oppstiller krav om at kriminalomsorgen, ved vurdering av om barn skal utelukkes fra fellesskapet, skal vurdere hensynet til barnets beste. Så vidt mulig skal det innhentes en uttalelse fra det tverretatlige teamet ved en ungdomsenhet, med mindre det av tidsmessige årsaker ikke er mulig. Videre følger det av samme forskriftsbestemmelse at kriminalomsorgen skal sørge for at barn som utelukkes fra fellesskapet etter straffegjennomføringsloven § 37, får utvidet adgang til lufting, samvær med ansatte, utvidet adgang til besøk fra venner og familie, utvidet adgang til fysisk aktivitet og andre tiltak som kan forebygge skadevirkninger av å bli utelukket fra fellesskapet. Jo lenger en utelukkelse varer, desto strengere krav må stilles til tiltak

og aktivitet for å motvirke eventuelle skadevirkninger, jf. også retningslinjer om straffegjennomføring for mindreårige innsatte og domfelte punkt 8.10.5. Det følger av straffegjennomføringsforskriften § 3-1b første punktum at alle handlinger og avgjørelser som berører barn, skal ta hensyn til barnets beste. Barnet skal kunne gi uttrykk for egne synspunkter, enten direkte eller gjennom representant, og det skal fremgå av enkeltvedtak som gjelder barn at hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn og hvilken vekt hensynet til barnets beste er tillagt. Det fremgår av samme forskrift § 3-35 fjerde ledd at kriminalomsorgen i vurderingen av om barn skal utelukkes fra fellesskapet, skal vurdere hensynet til barnets beste.

Mens straffegjennomføringsloven § 37 regulerer adgangen til å utelukke innsatte som et forebyggende tiltak, gir samme lov §§ 40 og 39 som nevnt i punkt 8.1 en viss hjemmel for at utelukkelse fra fritidsfellesskapet kan benyttes også som en reaksjon for brudd på ordensregler og annet regelverk. Ved lov 20. januar 2012 nr. 6 ble det vedtatt at en slik reaksjon ikke kan benyttes overfor innsatte under 18 år, som straffegjennomføringsloven § 39 nytt annet punktum og § 40 nytt tiende ledd (med dagens utforming av § 40 er dette tillegget niende ledd). Nevnte del av endringen av § 40, og en samtidig vedtatt hjemmel for at departementet kan gi forskrift med utfyllende bestemmelser om mindre inngripende reaksjoner ved brudd på straffegjennomføringen for denne gruppen innsatte, er fortsatt ikke satt i kraft.

9.6 Lovgivningen i enkelte sammenlignbare land

9.6.1 Dansk rett

Det følger det av den danske lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (straffuldbyrdelsesloven) § 33 første stykket at innsatte i danske fengsler så vidt mulig skal ha adgang til fellesskap med andre innsatte. Lovens §§ 33 og 33 a gir enkelte unntak fra dette utgangspunktet. Etter § 33 andre stykket kan det besluttes at fellesskap skal gjennomføres som cellefellesskap med en annen innsatt i et eget oppholdsrom i fengselsavdelinger eller arresthus som er utpekt for anbringelse av innsatte hvis tilstedeværelse skaper en særlig risiko for overgrep på medinnsatte, ansatte eller andre i institusjonen. Videre er det lovfestet i § 33 tredje stykket at dersom den innsatte selv ønsker det, og forholdene tillater det, fullbyrdes fengselsstraff uten eller med begrenset fellesskap.

Etter § 33 a første stykke kan kriminalforsorgen midlertidig begrense eller oppheve fellesskapet i institusjonen, eller i deler av denne, når helt ekstraordinære ordens- eller sikkerhetsmessige hensyn krever det, herunder når dette på grunn av en generelt truende stemning i institusjonen er nødvendig av hensyn til medinnsattes eller personalets sikkerhet. Det fremgår videre av § 33 a at en slik avgjørelse om midlertidig begrensning eller opphevelse av fellesskapet ikke skal gis større omfang eller varighet enn det som er nødvendig på grunn av de ekstraordinære ordensmessige eller sikkerhetsmessige forholdene, at tiltaket skal gjennomføres så skånsomt som omstendighetene tillater, og at kriminalforsorgen daglig skal vurdere om tiltaket kan oppheves eller begrenses. Det er også lovfestet at kriminalforsorgen løpende skal være oppmerksom på om det er innsatte som bør tas ut av institusjonen, ved å overføres til en annen institusjon. Kriminalforsorgen

lokalt skal også underrette Direktoratet for Kriminalforsorgen om tiltaket så hurtig som mulig, jf. § 31 a femte stykke.

Videre har straffuldbyrdelsesloven §§ 63 og 64 regler om utelukkelse fra fellesskap. Utelukkelse etter § 63 er et fremadrettet og forebyggende inngrep overfor den innsatte for å unngå en nåværende og fremtidig atferd. Tiltaket skiller seg fra innbringelse i straffecelle (straffuldbyrdelsesloven § 68), som er en sanksjon for noe som allerede har skjedd. Etter § 63 første ledd kan en innsatt utelukkes fra fellesskap med andre innsatte dersom dette er nødvendig

«1) for at forebygge undvigelse, strafbar virksomhed eller voldsom adfærd,

2) for at gennemføre foranstaltninger, der er nødvendige af sikkerhedshensyn eller for at forebygge smittefare, eller

3) fordi den indsatte udviser en grov eller oftere gentagen utilladelig adfærd, som er åbenbart uforenelig med fortsat ophold i fællesskab med andre indsatte.»

§ 63 andre stykket inneholder videre en hjemmel for at kriminalforsorgen unntaksvis kan utelukke en innsatt fra fellesskap med andre innsatte i opptil fem dager dersom dette er nødvendig for å beskytte den innsatte mot overgrep.

En innsatt som er utelukket fra fellesskapet, skal «isoleres i opholdsrum på særlig afdeling, i eget opholdsrum eller i et arresthus», jf. § 63 tredje stykket. Videre inneholder bestemmelsens femte stykke en hjemmel for at innsatte som soner straff for grov kriminalitet ved anvendelse av våpen eller andre personfarlige metoder, og under straffullbyrdelsen eller forutgående varetektsfengsling har unnveket eller forsøkt å unnvike ved anvendelse av våpen eller andre personfarlige metoder, kan Direktoratet for Kriminalforsorgen bestemme at det skal gjennomføres isolasjon «på skift» i særlig sikrede avdelinger og oppholdsrom i forskjellige lukkede fengsler og arrester, såfremt det er en særlig sterk mistanke om at den innsatte på ny vil forsøke å unnvike.

Det følger videre av § 63 blant annet at utelukkelse fra fellesskap ikke skal skje dersom tiltaket ville være et uforholdsmessig inngrep, at utelukkelse skal gjennomføres så skånsomt som forholdene tillater, og at utelukkelse straks skal avsluttes når betingelsene for dette ikke lenger er oppfylt. Etter § 63 åttende stykket skal kriminalforsorgen vurdere minst én gang per uke om utelukkelsen helt eller delvis skal bringes til opphør. Etter § 63 niende stykket kan utelukkelse ikke overstige tre måneder. Dersom det foreligger helt særlige omstendigheter, kan imidlertid Direktoratet for Kriminalforsorgen beslutte utelukkelse for lengre tid.

Straffuldbyrdelsesloven § 64 avklarer at reglene i § 63 ikke gjelder for beslutning om kortvarig opphold i eget oppholdsrom eller i en særlig observasjonscelle av ordens- eller sikkerhetsmessige grunner, og om at en innsatt som nekter å ta del i en godkjent aktivitet skal oppholde seg i et eget oppholdsrom eller på et anvist oppholdssted i arbeidstiden.

9.6.2 Svensk rett

Etter den svenske fängselslagen kapittel 6, 1 og 2 § skal innsatte i svenske fengsler som hovedregel ha samvær med andre innsatte under sysselsetting og i fritiden.

Innsatte som selv ikke ønsker fellesskap, kan holdes adskilt fra andre innsatte, jf. 4 §. Et samtykke til å være adskilt fra andre skal vurderes på nytt når det finnes grunn til det, og senest en gang i måneden.

For øvrig inneholder kapittel 6, 5-7 § regler om adskillelse «av ordnings- och säkerhetsskäl». Etter 5 og 6 § kan innsatte midlertidig («tillfälligt») holdes adskilt fra hverandre dersom det er nødvendig for at orden og sikkerhet skal kunne opprettholdes, eller på grunn av at den innsatte er voldelig eller beruset. Videre gir 7 § følgende regulering:

«7 § En intagen får hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt

1. med hänsyn till rikets säkerhet,

2. med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på egendom som tillhör eller har upplåtits till Kriminalvården,

3. med hänsyn till att det finns en risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet,

4. för att hindra att den intagne påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen i anstalten,

5. för att hindra att den intagne medverkar till att någon annan intagen får tillgång till alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, eller

6. för att hindra att den intagne allvarligt ofredar någon annan intagen.

Ett beslut om avskildhet enligt första stycket ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.»

Videre inneholder fängselslagen kapittel 6 enkelte mer begrensede hjemler for utelukkelse (8 og 9 §).

Fängelsesförordning (2010:2010) gir ytterligere regler, blant annet om krav til dokumentasjon ved utelukkelse fra fellesskapet (18 §).

10 Departementets innledende vurderinger om utformingen av regler om utelukkelse fra fellesskapet

10.1 Krav om at det skal treffes et formelt vedtak. Definisjon av «utelukkelse»

Som nevnt er det ulike årsaker til at innsatte utelukkes fra fellesskap med andre innsatte. I noen tilfeller beslutter kriminalomsorgen utelukkelse fordi den innsatte har en adferd som innebærer en særskilt sikkerhetsrisiko. I andre tilfeller kan manglende fellesskap være en konsekvens av den innsatte er plassert i et fengsel eller en fengselsavdeling som ikke er tilrettelagt for fellesskap. Det følger av retningslinjer til straffegjennomføringsloven at alle fengselsavdelinger skal ha en alminnelig dagsorden som angir i hvilke tidsrom de innsatte skal kunne ha fellesskap. Videre følger det av punkt 37.1 i retningslinjene at dersom det treffes beslutning om utelukkelse etter straffegjennomføringsloven § 37, «skal det alltid treffes enkeltvedtak om utelukkelse etter straffegjennomførings- og forvaltningslovens bestemmelser». Etter de samme retningslinjene skal dessuten

enhver utelukkelse ut over helt kortvarig innlåsing i forbindelse med vaktskifte mv. registreres i saksbehandlingssystemet Kompis.

Retningslinjene punkt 37.2 og 37.3 omtaler særskilt fellesskap i henholdsvis ressursavdelinger eller avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå (punkt 37.2), og i mottaksavdelinger (punkt 37.3). I sistnevnte punkt nevnes det at behovet for observasjon av innsatte i en tidlig fase av fengslingen kan innebære at fellesskapet i slike avdelinger er begrenset, og at en begrensning av fellesskapets omfang i mottaksavdeling ikke innebærer en utelukkelse fra fellesskapet etter straffegjennomføringsloven § 37 dersom de innsatte fullt ut får delta i det eksisterende fellesskapet. I punkt 37.4 om «Begrepsavklaring» står det videre blant annet at:

«Fellesskapet i en avdeling vil være definert av fengselsavdelingens alminnelige dagsorden som vil bero på det konkrete aktivitetstilbudet; hvordan arbeid, fritidsaktiviteter, studier eller programdeltagelse gjennomføres, men også på fengselets belegg, de sikkerhetsmessige grunner og fengselets bygningsmessige utforming.»

Etter retningslinjene er det tale om «hel utelukkelse» i tilfeller der innsatte overhodet ikke har noe fellesskap med andre innsatte i løpet av dagen, mens «delvis utelukkelse» anses å foreligg dersom den innsattes adgang til det fellesskapet som til enhver tid gjelder for den aktuelle avdelingen (alminnelig dagsorden), innskrenkes delvis. Videre sier retningslinjene punkt 37.4 blant annet:

«Hvorvidt innsattes adgang til fellesskapet skal kunne sies å være innskrenket (delvis utelukkelse), med den følge at vedtak etter forvaltningsloven (fvl.) må treffes, vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet, jf. fvl. § 2 som krever at vedtak treffes der innskrenkningen er konkret bestemmende for den innsattes rett til fellesskap etter § 17 (alminnelig dagsorden).»

Tidligere har kriminalomsorgens praksis med å treffe vedtak ved utelukkelse i tilfeller der utelukkelsen skyldes forhold ved fengselet, ikke vært helt konsistent. Med også svakheter i innretningen av kriminalomsorgens saksbehandlingssystem, har det vært vanskelig å få et dekkende bilde av hvor mye fellesskap en del fengselsinnsatte faktisk har hatt. I Sivilombudsmannens særskilte melding fra 2019 er det påpekt at regelverket, herunder kravene om at det skal treffes vedtak, bør innrettes slik at det blir mulig å få en full og alminnelig tilgjengelig oversikt over alle tilfeller der innsatte faktisk ikke har fellesskap med andre innsatte, inkludert innsatte i mottaksavdelinger og innsatte som isolerer seg selv.

Kriminalomsorgen har nå mer oppmerksomhet mot at utelukkelse må nedfelles i formelle vedtak. I dagsmålinger gjennomført i 2020 ble det ikke avdekket tilfeller av utelukkelser uten at det var truffet vedtak. En dagsmåling i første tertial 2021 viste at 19 innsatte var utelukket uten at det var truffet vedtak om dette. Disse tilfellene gjaldt ett og samme fengsel, hvor et stort antall innsatte var utelukket som følge av problemer med alarmanlegget. I første tertialrapport for 2021 antok Kriminalomsorgsdirektoratet at det aktuelle avviket hadde årsak i en akutt situasjon.

Regelverket bør utvetydig kreve at det ved utelukkelse fra fellesskapet treffes et formelt vedtak som registreres i kriminalomsorgens saksbehandlingssystem. Dette er viktig både for at rettssikkerhetsgarantier som tilsyn og klageadgang for den enkelte skal være effektive, og for at etatens praksis med utelukkelse skal inngå i styringsinformasjonen til overordnet nivå i kriminalomsorgen og andre myndigheter. Det ligger i departementets forslag til § 37 fjerde ledd å lovfeste at

utelukkelse fra fellesskapet er enkeltvedtak som skal nedtegnes skriftlig og begrunnes. For innsatte som avstår fra fellesskapet etter eget ønske, foreslås det å lovfeste at dette skal registreres, se også nærmere om slike tilfeller i punkt 11.3 nedenfor.

Kortvarig innlåsing ut fra praktiske behov i forbindelse med vaktskifte, måltider og lignende, og innlåsing på nattestid, faller utenfor det som er utelukkelse i lovens forstand, og som krever at det treffes et individuelt vedtak. For øvrig er ikke regelverket og dagens retningslinjer helt entydig med hensyn til hva som er utelukkelse i lovens forstand. Dette bør klargjøres. Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NIM) var inne på dette i sin årsmelding for 2020, hvor institusjonen anbefalte at straffegjennomføringsloven bør endres «slik at det fremgår at innsatte som hovedregel har rett til å tilbringe minst åtte timer i fellesskap utenfor cellen.» I begrunnelsen for anbefalingen, står det blant annet (årsmeldingen side 33, her uten fotnoter):

«NIM mener at en tydelig regulering av at innsatte som hovedregel skal tilbringe minst åtte timer utenfor cellen i fellesskap, vil bidra til å sikre menneskerettighetene til innsatte. Selv om torturkomiteens anbefalinger ikke er rettslig bindende, vil en regulering basert på en slik minstestandard bedre sikre at det ikke skjer brudd på retten til privatliv og forbudet mot umenneskelig og nedverdigende behandling. Det vil innebære at det blir tydelig når det skal treffes et vedtak om utelukkelse med tilhørende rettssikkerhetsgarantier, noe som er uklart i dag. Krav om åtte timer utenfor cellen kan også forebygge forløp der isolasjon bidrar til utagerende atferd fra den innsatte.»

NIM mente altså at det bør lovfestes et krav om minst åtte timer i fellesskap utenfor cellen, blant annet fordi dette vil gjøre det tydeligere når det skal treffes et vedtak om utelukkelse, med tilhørende rettssikkerhetsgarantier. Som nevnt i punkt 8, fulgte ikke Stortinget opp denne konkrete anbefalingen fra NIM. Poenget med å nevne anbefalingen akkurat her er at også NIM pekte på behovet for en definisjon som gjør det klart hva som kjennetegner eller definerer at en innsatt er utelukket. Formålet med å definere i loven hva som er å anse som utelukkelse, vil særlig være å få klarere frem når det må treffes et formelt vedtak som kan påklages av den enkelte innsatte. Dette vil gjøre behandlingen av de innsatte mer regelbundet, og mindre avhengig av skjønn fra kriminalomsorgens side. Videre vil en «skarpere» definisjon kunne bidra til at det blir lettere å få frem et dekkende bilde av hvor mye fellesskap fengselsinnsatte generelt har.

Etter dette er spørsmålet hva som vil være en hensiktsmessig definisjon av utelukkelse, for innarbeiding i straffegjennomføringsloven.

En definisjon av utelukkelse fra fellesskapet kan tenkes utformet på forskjellige måter. Én mulighet kunne være å definere som utelukkelse alle tilfeller hvor den innsatte ikke har fellesskap med andre innsatte (hel utelukkelse), eller den innsatte har mindre fellesskap enn andre innsatte på samme avdeling (delvis utelukkelse). Anvendt på fengsler og fengselsavdelinger der de innsatte generelt har mye fellesskap, kunne en slik definisjon være hensiktsmessig. Særlig fordi fengslene har ulike bygningsmessige fasiliteter, varierer det imidlertid som nevnt hvor mye fellesskap som er det «normale». Det å knytte definisjonen av utelukkelse til hvor mye fellesskap andre innsatte har, vil i liten grad bidra til å belyse forholdene i fengsler eller fengselsavdelinger hvor de innsatte generelt har lite fellesskap. Satt på spissen ville det bety at i avdelinger hvor ingen innsatte har fellesskap, vil heller ingen være utelukket fra fellesskap. En slik relativ definisjon vil derfor ikke

være egnet til å få frem et dekkende bilde av forholdene for de innsatte. Det sentrale i denne forbindelse er forholdene for den enkelte, ikke nødvendigvis om andre innsatte på samme avdeling har mer eller mindre fellesskap.

En annen tilnærming er å angi i loven at innsatte som har mindre enn et visst antall timer fellesskap per dag, skal anses som utelukket fra fellesskapet. Det forslaget fra NIMs årsmelding fra 2020 som er nevnt ovenfor, kan ses som en slik modell; at et definert timetall fellesskap settes som en standard, og at negative avvik fra denne standarden krever vedtak om utelukkelse. En slik modell gir klarhet om i hvilke tilfeller en innsatt skal anses utelukket, med tilhørende plikt for kriminalomsorgen til å treffe et formelt vedtak, som i sin tur kan påklages. Utfordringen med en slik modell vil være å finne frem til et timetall som er hensiktsmessig anvendt på virksomheten ved alle landets fengsler.

Som det fremgår av punkt 8 ovenfor og forslaget til straffegjennomføringsloven § 17 første ledd, foreslår departementet å lovfeste at kriminalomsorgen skal arbeide for at innsatte kan tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag. På den bakgrunn kan det i utgangspunktet synes nærliggende å anta at det samme timetallet bør være definerende også for hvem som skal anses utelukket. Etter departementets vurdering så langt er imidlertid ikke dette den mest hensiktsmessige innretningen. I henhold til foreliggende tallmateriale er det for tiden mellom 600 og 700 innsatte som ikke har tilgang til så mye som åtte timer utenfor cellen hver dag (en uke sett under ett). Blant annet fordi det tar tid å forbedre kriminalomsorgens bygningsmasse, må det påregnes at det fortsatt en stund fremover vil være et betydelig antall innsatte som ikke har tilgang til åtte timer utenfor cellen hver dag. Baseres definisjonen av utelukkelse på åtte timer, vil det således være mange innsatte som vil være utelukket i lovens forstand. For å unngå at kriminalomsorgen stilles overfor en umulig oppgave, vil man i så fall måtte ha mer romslige hjemler for utelukkelse enn om definisjonen av utelukkelse baseres på et lavere antall timer.

Etter departementets foreløpige vurdering er det beste å knytte definisjonen av utelukkelse til et nivå som det er realistisk å oppnå på forholdsvis kort sikt, og til gjengjeld ha forholdsvis stramme rammer for utelukkelse. Samtidig bør det timetallet som definerer utelukkelse, være høyt nok til å være forenlig med en akseptabel livskvalitet. På denne bakgrunn antar departementet at timetallet bør være høyere enn de to timene med kontakt per dag som foreslås lagt inn som et «gulv» for alle innsatte, inkludert for innsatte som er helt utelukket fra fellesskapet (om dette i punkt 7 ovenfor og forslaget til § 17 annet ledd), men lavere enn den ambisjonen på åtte timer utenfor cellen som ligger i forslaget til § 17 første ledd. Som en noe ambisiøs, men samtidig realistisk størrelse, foreslår departementet at definisjonen skal knyttes til fire timer per dag, ved at utelukkelse defineres slik (forslaget til straffegjennomføringsloven § 37 første ledd første punktum):

«Innsatt som ikke har fellesskap med andre innsatte, eller som har tilgang til mindre enn fire timers fellesskap med andre innsatte hver dag, anses som utelukket.

Med departementets lovforslag vil det ligge i § 17 første ledd at kriminalomsorgen skal arbeide for at innsatte kan tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag, og ha

adgang til fellesskap under arbeid, opplæring eller andre aktiviteter, og i fritiden. Disse forventningene til kriminalomsorgen vil gjelde fullt ut, og nevnte definisjon av utelukkelse vil ikke innebære at kriminalomsorgen generelt vil kunne anse loven oppfylt ved at innsatte daglig får tilgang til fire timers fellesskap med andre innsatte. Definisjonen i § 37 første ledd skal med andre ord ikke ses som en begrenset ambisjon for «hvor lite» fellesskap innsatte skal ha. Formålet med definisjonen er bare at den klart skal angi når en innsatt skal anses som utelukket i lovens forstand, og dermed når det er påkrevd å treffe vedtak om slik utelukkelse. Forslaget til § 37 første ledd vil heller ikke definere i hvilke tilfeller eller situasjoner kriminalomsorgen kan beslutte at en innsatt skal utelukkes fra fellesskapet. Adgangen til å beslutte utelukkelse vil etter forslaget være regulert i § 37 a, § 37 b, § 37 c, § 37 f og § 37 g.

Med en så konkret definisjon som foreslås i § 37 første ledd, blir det mindre behov for å skille mellom hel og delvis utelukkelse i loven. Det vil følge av § 17 første ledd at innsatte så langt mulig skal ha adgang til fellesskap, og av § 37 femte ledd at utelukkelse ikke skal være mer omfattende enn nødvendig. Om fellesskapet for en innsatt av en eller annen grunn må begrenses, skal det aldri begrenses mer enn nødvendig, uansett om det begrensede nivået er på over eller under fire timer. Utgjør fellesskapet mindre enn fire timer per dag, vil den innsatte måtte anses som utelukket. Samtidig ser departementet at kriminalomsorgen i noen tilfeller kan finne det nødvendig å legge *enkelte* begrensninger på en innsatts tilgang til fellesskapet, for eksempel fordi den innsatte erfaringsmessig forårsaker sikkerhetsmessige utfordringer i en bestemt type fellesskapsaktivitet, og at det bør være registrering og noen typer rettssikkerhetsgarantier også for dette. Gitt at den innsatte likevel, tross slike mindre begrensninger, har tilgang til minst fire timers fellesskap, defineres dette i forslaget til § 37 første ledd annet punktum som «delvis utelukkelse», slik:

«*Innsatt som har tilgang til fire timers fellesskap med andre innsatte hver dag, men hvor fellesskapet ut over fire timer er begrenset på grunn av forhold ved den innsatte, anses som delvis utelukket.*»

Kravene om lovhjemmel, at det skal treffes vedtak mv., vil etter forslaget gjelde også for delvis utelukkelse. En del av de øvrige kravene og begrensningene for utelukkelse som kommer til uttrykk i lovforslaget, skal imidlertid bare gjelde for hel utelukkelse.

Departementet foreslår ikke å videreføre dagens særskilte regulering av såkalt kollektiv utelukkelse (beslutninger om utelukkelse som omfatter flere innsatte). Det vil fortsatt kunne besluttes at flere innsatte skal utelukkes av samme årsak (f. eks. ved akutte hendelser som for en periode gjør det umulig å bruke deler av et fengselsbygg, jf. forslaget til § 37 c), men beslutningen må komme til uttrykk som enkeltvedtak overfor hver av de innsatte som omfattes.

Etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav b kan saksbehandlingen i kriminalomsorgen være muntlig når tidsmessige grunner gjør det nødvendig. Det fremgår av bestemmelsen at denne muligheten for muntlighet gjelder også for selve vedtaket, og for underretningen om vedtaket til den innsatte. Bakgrunn for bestemmelsen er at det i kriminalomsorgens daglige virke kan oppstå akutte situasjoner hvor det må treffes beslutninger og handles raskt. Det å utelukke en

innsatt fra fellesskapet, kan nettopp være et tiltak som må iverksettes raskt. Departementet foreslår derfor ikke å hindre at utelukkelse i noen tilfeller kan gjennomføres før beslutningen er nedfelt skriftlig. Med forslaget til § 37 tredje ledd blir det imidlertid tydeligere enn i dag at beslutningen under enhver omstendighet må nedfelles skriftlig og begrunnes, også om tiltaket måtte iverksettes før det ble anledning til å utforme vedtaket skriftlig. En forutsetning om skriftlighet kommer til uttrykk også i forarbeidene til dagens lov (Ot.prp. nr. 5 (2000-2001), merknad til § 7), men den bør likevel formuleres som en klar regel når det gjelder utelukkelse fra fellesskapet.

10.2 Særlig om vedtak vedrørende innsatte under 18 år

Som nevnt følger det av Grunnloven og barnekonvensjonen at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle avgjørelser om barn.

For å sikre at barnets rett til å få sitt beste vurdert og vektlagt som et grunnleggende hensyn, må alle vedtak om utelukkelse av innsatte under 18 år begrunnes på en måte som viser hva som er vektlagt, og hvordan hensynet til barnets beste er ivaretatt og vektlagt. Det er ikke tilstrekkelig å angi på generelt grunnlag at andre hensyn overstyrer det beste for barnet; alle hensyn i saken må spesifiseres, og det må eventuelt forklares hvorfor hensynet til barnets beste ikke tillegges avgjørende vekt. Det foreslås lovfestet i § 37 f at hensynet til barnets beste skal vurderes før en eventuell beslutning om utelukkelse, og at det skal fremgå at vedtak om utelukkelse av innsatte under 18 år at hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn.

10.3 Tekniske spørsmål om hvordan regelverket om utelukkelse bør innrettes

Som det fremgår av punkt 3.3, benyttes uttrykket «isolasjon» med forskjellig meningsinnhold. Dette kan skape usikkerhet om hva som faktisk menes. Departementet har vurdert om begrepsbruken i straffegjennomføringsloven bør endres, men foreløpig kommet til at straffegjennomføringslovens begrep «utelukkelse» fortsatt er hensiktsmessig. «Utelukkelse» er definert i forslaget til § 37 første ledd. Videre foreslås loven supplert med regler som skal hindre at innsatte – både generelt og de som er utelukket – får for lite menneskelig kontakt, se lovforslaget § 17 annet ledd og § 37 tredje ledd. Med disse terminologiske løsningene vil det fortsatt bare være isolasjon besluttet av domstolene i forbindelse med varetektsfengsling, som i loven betegnes som «isolasjon». Ordet «isolasjon» brukes dessuten også i forslaget til § 2, som et mer generelt uttrykk for at kriminalomsorgen skal forebygge at innsatte over tid blir værende med lite kontakt med andre mennesker, og avhjelpe negative virkninger av lite kontakt.

Straffegjennomføringsloven § 37, som er den mest sentrale lovbestemmelsen om utelukkelse fra fellesskap i fengsel, har i dag hele elleve ledd, og regulerer en lang rekke ulike forhold. Bestemmelsen regulerer utelukkelse både på grunn av den (eller de) innsattes forhold, og på grunn av bygnings- og bemanningsmessige forhold. Den har både materielle regler om når det kan besluttes utelukkelse, og prosessuelle regler om involvering av, eller melding til, overordnet nivå i kriminalomsorgen, og om tilsyn og varsling av lege. Videre gir bestemmelsen både «normalregler» og særregler for innsatte under 18 år, og særregler for utelukkelse

fra fellesskapet etter eget ønske og for såkalt kollektiv utelukkelse (utelukkelse av flere innsatte ved samme beslutning), og for innsatte på avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Totalt sett er bestemmelsen temmelig uoversiktlig. I tillegg til innholdsmessige endringer, foreslås det derfor også en ny redigering for denne lovgivningen.

I høringsnotatet her foreslår departementet at reguleringen inndeles i seks forskjellige paragrafer, slik;

- § 37 Utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte (en generell bestemmelse)
- § 37 a Utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte
- § 37 b Utelukkelse av smittevernhensyn
- § 37 c Utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet
- § 37 d Tilsyn og oppfølging fra kriminalomsorgen
- § 37 e Rapportering ved utelukkelse
- § 37 f Særregler om utelukkelse av innsatte under 18 år

Dagens regler om kollektiv utelukkelse videreføres ikke, jf. punkt 10.1 ovenfor.

Straffegjennomføringsloven § 40 annet ledd bokstav d og § 39 gir hjemmel for å benytte utelukkelse fra fellesskap som en reaksjon når en innsatt har «brutt reglene for ro, orden og disiplin eller forutsetninger og vilkår fastsatt i eller i medhold av denne loven», jf. § 40 første ledd. Som det fremgår under punkt 11.6 nedenfor, foreslår departementet å oppheve denne adgangen. Det foreslås derfor å oppheve § 39 og å endre § 40.

11 Departementets vurdering av hva reglene om utelukkelse bør gå ut på

11.1 Innledning

I det følgende drøftes hva hjemlene for utelukkelse innholdsmessig bør gå ut på. Etter innledningen her, drøftes først innholdet i en hjemmel om utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte (punkt 11.2), og spørsmål knyttet til situasjoner hvor en innsatt ikke ønsker fellesskap med andre innsatte (punkt 11.3). Deretter drøftes innretningen av en hjemmel for utelukkelse av smittevernhensyn (punkt 11.4) og om utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet (punkt 11.5). Spørsmål om å videreføre en hjemmel for utelukkelse som reaksjon på utvist adferd drøftes i punkt 11.6.

I punkt 11.7 drøftes om det bør lovfestes en fast, ytre ramme for hvor lenge en innsatt kan være utelukket fra fellesskapet. De hensyn som spiller inn ved vurderingen av om det bør lovfestes en fast, ytre tidsramme, er noe forskjellige, avhengig av hva som er bakgrunnen for utelukkelsen. I punkt 11.7 drøftes derfor spørsmålet om en slik tidsramme opp mot hver av de ulike hjemlene for utelukkelse som foreslås.

Tema for punkt 11.8 er hvilke regler vi bør ha for tilsyn med, og oppfølging av, innsatte som er utelukket, mens 11.9 gjelder rapportering til overordnet nivå i kriminalomsorgen. I punkt 11.10 drøftes hvilke særskilte regler som bør gjelde for utelukkelse av innsatte under 18 år, og i punkt 11.11 særregler for innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå.

Avslutningsvis i punkt 11 omtales forslag til regler om at utelukkelse av varetektsinnsatte fra fellesskapet i noen tilfeller skal medføre ekstra fradrag ved utmåling av straff i straffesaken. Videre drøftes om loven bør angi at utelukkelse skal gi grunnlag for fradrag i straffen for domfelte som gjennomfører straff (punkt 11.12).

11.2 Utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte

Som beskrevet i punkt 9.2 ovenfor, åpner straffegjennomføringsloven § 37 for utelukkelse fra fellesskapet i en del situasjoner hvor det er forhold ved den enkelte innsatte som medfører en særskilt risiko for skade eller sikkerhetsmessige utfordringer. I den særskilte meldingen om isolasjon i fengsel har Sivilombudsmannen tatt opp at terskelen for utelukkelse etter § 37 første ledd – at tiltaket må være «nødvendig» – er mindre strengt enn det som følger av menneskerettslige standarder. Etter disse standardene må tiltaket begrenses til ekstraordinære tilfeller der det er strengt nødvendig. Videre mener Sivilombudsmannen at hjemmelen etter § 37 første ledd bokstav e for å utelukke fra fellesskapet når dette er nødvendig for å «opprettholde ro, orden og sikkerhet», er for lite presis i angivelsen av hvilken adferd som kan medføre utelukkelse (meldingen punkt 6.2). Det er også påpekt at det er uklarheter ved den ettårsfristen for utelukkelse som er nedfelt i § 37 femte ledd, og at det mangler en øvre tidsramme for utelukkelse som forebyggende tiltak av innsatte i avdelinger tilrettelagt for innsatte med særlige behov, og i avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå (ut over at inngrepet ikke må være uforholdsmessig, meldingen punkt 6.4).

Departementet foreslår for det første at adgangen til å utelukke innsatte over 18 år på grunn av forhold ved den enkelte, skal reguleres i en ny § 37 a. På bakgrunn av det som er påpekt av Sivilombudsmannen, foreslår departementet videre at grunnvilkåret for utelukkelse etter bestemmelsen skal være at det er tale om et ekstraordinært tilfelle, og at tiltaket må være strengt nødvendig. Sammenlignet med dagens § 37 første ledd, vil den nye utformingen markere tydeligere at terskelen for utelukkelse etter bestemmelsen skal være høy, og at vanskelig adferd fra en innsatt må søkes håndtert på andre måter enn gjennom utelukkelse. I noen tilfeller vil adferden være uttrykk for problemer med å tilpasse seg fengselshverdagen. Da kan det å utelukke den innsatte være et lite fruktbart bidrag.

Mange fengselsinnsatte har svak helse, og en kartlegging fra 2014 viser at forekomsten av psykisk lidelse er betydelig større blant domfelte i norske fengsel enn i normalbefolkningen. Blant funnene var at 73 prosent at de kartlagte hadde personlighetsforstyrrelse, 42 prosent hadde en angstlidelse, 12 prosent hadde risikofaktorer for selvmord og 4 prosent hadde en pågående psykose. Kriminalomsorgen opplever i dag at mange innsatte har mentale lidelser som medfører at de ikke fungerer i fengselsfellesskapet. I noen tilfeller gir lidelsene seg utslag i skadelige og farlige handlinger, som å dunke hodet hardt i veggen eller selvmordsforsøk. Kriminalomsorgen forsøker å håndtere slike situasjoner på en deltakende og empatisk måte, men det skjer at den innsatte må tas ut av fellesskapet for å unngå at han eller hun skader seg selv eller andre. Videre blir innsatte i noen tilfeller voldelige eller utagerende, og må av sikkerhetsmessige grunner holdes adskilt fra andre innsatte. I seg selv er utelukkelse fra fellesskapet ofte ikke en god løsning, men situasjonene må håndteres. Foruten å skjerpe

grunnvilkårene for utelukkelse etter § 37 første ledd, jf. straks ovenfor, går departementet inn for at loven fortsatt skal inneholde en hjemmel for utelukkelse i tilfeller hvor dette er strengt nødvendig for å hindre innsatte i å skade seg selv eller andre eller hindre betydelig materiell skade, se forslaget til § 37 a første ledd bokstav a og b.

Dagens § 37 første ledd åpner som nevnt for utelukkelse også der dette er nødvendig for å hindre at en innsatt fortsetter å påvirke miljøet i fengselet på en særlig negativ måte (bokstav a). Etter sin ordlyd er denne hjemmelen utpreget skjønnsmessig. Det fremgår imidlertid av forarbeidene til § 37 første ledd bokstav a at det skal være en forutsetning for utelukkelse etter denne delen av bestemmelsen at den innsatte tidligere har fått en advarsel om at en gitt oppførsel anses problematisk og kan medføre utelukkelse om den fortsetter, se Prop. 92 L (2012-2013). Dette sikrer en viss forutberegnelighet for den innsatte, og reduserer dermed de rettssikkerhetsmessige betenkelighetene ved en skjønnsmessig utforming noe. Det kan være behov for å kunne utelukke en innsatt på grunn av problematisk oppførsel selv om den aktuelle oppførselen ikke truer noens person eller innebærer risiko for betydelig materiell skade, for eksempel der den innsatte driver verbal trakassering. Departementet går derfor inn for å videreføre denne delen av bestemmelsen, nå som § 37 a første ledd bokstav d. Denne delen av bestemmelsen er også ment å inkludere bruk av rusmidler i fellesskapet med negativ effekt på fengselsmiljøet.

Også dagens bokstav d, som hjemler utelukkelse i tilfeller der dette er nødvendig for å «hindre straffbare handlinger» foreslås videreført (som bokstav c). Den overlapper til dels andre deler av § 37 første ledd, og er i prinsippet videre formulert enn det som gjelder oversikt og sikkerhet i fengselsmiljøet. Også for utelukkelse etter denne delen av bestemmelsen må det imidlertid være en forutsetning at tiltaket er nødvendig for å hindre adferd som kan påvirke fengselsmiljøet for innsatte eller ansatte. At den i noen grad overlapper andre deler av bestemmelsen, er etter departementets vurdering heller ikke en avgjørende innvending. Dagens § 37 første ledd bokstav d videreføres etter dette som § 37 a første ledd bokstav c.

Som nevnt i punkt kan det være uklart hva som ligger i hjemmelen etter § 37 første ledd bokstav e for å utelukke en innsatt fra fellesskapet dersom dette er nødvendig for å «opprettholde ro, orden og sikkerhet». I utgangspunktet kunne bestemmelsen tenkes å fylle behovet for en hjemmel for utelukkelse for å hindre spredning av en allmennfarlig smittsom sykdom i fengsel, men etter at blant annet NIM og Korona-kommisjonen har tolket bestemmelsen dit hen at den ikke gir rettsgrunnlag for utelukkelse på grunn av faren for spredning av covid-19, kan bokstav e i § 37 første ledd vanskelig sies å fylle denne funksjonen. Senere er det da også vedtatt en særskilt bestemmelse om utelukkelse av smittevernhensyn, jf. straffegjennomføringsloven § 45 c (midlertidig til 1. juli 2023). Med de erfaringene som foreligger om uklarhet om innholdet i bokstav e, er departementets foreløpige vurdering at denne delen av dagens § 37 bør oppheves. De hjemler for utelukkelse som skal foreligge fremover, bør ha et tydeligere innhold.

11.3 Innsattes eget ønske om å avstå fra fellesskap med andre innsatte

Noen innsatte ønsker ikke fellesskap med andre innsatte. Et slikt standpunkt kan ha mange årsaker, blant annet at den innsatte ikke opplever fengselsfellesskapet som trygt nok. Kriminalomsorgen må legge til rette for at innsatte kan delta i et fellesskap som er trygt for den enkelte, jf. punkt 6. Men avstår den innsatte fra å delta i fellesskapet ut over det som eventuelt ligger i aktivitetsplikten, må dette standpunktet respekteres. Det er nedfelt i den danske straffuldbyrdelseslov § 33 stk. 3 at «[s]åfremt den indsatte selv ønsker det og forholdene tillader det, fuldbyrdes fængselsstraf uden eller med begrænset fællesskab». Den svenske fängselsloven kapittel 6, 4 § sier at «[e]n intagen får, om det är lämpligt, medges att på egen begäran hållas avskild från andra intagna. Ett medgivande till avskildhet enligt första stycket ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden». Som det ligger implisitt i den svenske lovbestemmelsen, medfører utelukkelse etter eget ønske et behov for at kriminalomsorgen har oppmerksomhet mot hva den innsatte faktisk ønsker. Innsatte i norske fengsler som avstår fra fellesskap, blir låst inn på cellen. Det kan således også være behov for kompenserende tiltak som forebygger isolasjon og isolasjonsskader.

Kriminalomsorgen har tatt opp at det ikke bør kreves at kriminalomsorgen skal treffe vedtak om utelukkelse i tilfeller der den innsatte selv ikke ønsker å delta i fellesskapet. Departementet er enig i at et krav om vedtak om utelukkelse i slike tilfeller ikke er helt treffende. Samtidig er det særdeles viktig at kriminalomsorgen har oversikt over, og kan rapportere om, omfanget av innsatte som etter eget ønske avstår fra fellesskapet, blant annet fordi opplysningen gir viktig informasjon om forholdene i fengslene. Departementet har derfor lagt inn i forslaget til straffegjennomføringsloven § 37 fjerde ledd at dersom en innsatt motsetter seg å delta i fellesskapet, skal dette registreres.

Lovens utgangspunkt er som nevnt at innsatte så langt det er praktisk mulig, skal ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring eller andre aktiviteter, og i fritiden, jf. § 17. Samtidig bør innsatte – ut over det som må til for å oppfylle den aktivitetsplikten som domfelte har – i prinsippet ha i behold sin personlige frihet til å velge å avstå fra kontakt med andre innsatte. På samme måte som det ikke er helt treffende å oppstille krav om at det skal treffes vedtak om utelukkelse i slike tilfeller, er det etter departementets vurdering heller ikke naturlig å formulere en hjemmel for at kriminalomsorgen kan akseptere at en innsatt ikke ønsker kontakt med andre innsatte. Særlig fordi isolasjon sjelden vil bidra til rehabilitering, og kan være selvforsterkende, er det imidlertid all grunn til å motvirke at innsatte over tid blir værende med lite sosial kontakt. Som det fremgår av punkt 11.8 nedenfor, er departementets foreløpige vurdering at det mest adekvate regelverksmessige tiltaket er å formulere en plikt for kriminalomsorgen til å utarbeide og følge en individuell plan for hvordan en innsatt som i utgangspunktet velger å avstå fra fellesskap med andre innsatte, skal integreres eller tilbakeføres til fellesskapet, jf. også forslaget til § 37 d tredje ledd.

11.4 Utelukkelse av smittevernhensyn

Med virkning frem til 1. juli 2023 har straffegjennomføringsloven et kapittel 3 A med særskilte bestemmelser under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom.

Fengsel innebærer at mange mennesker bor eller arbeider under samme tak, med begrensede muligheter til å trekke seg tilbake. Kapittel 3 A er vedtatt i perioden med covid-19, som ett av flere tiltak for å sikre forsvarlig straffegjennomføring og varetektsfengsling også i perioder med utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter ved indirekte kontakt, dråpesmitte eller luftbåren smitte, jf. også straffegjennomføringsloven § 45 a. Kapittel 3 A inneholder blant annet følgende bestemmelse:

§ 45 c *Utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte*
Når det følger av lov eller forskrift, eller av beslutning i medhold av smittevernloven, at en person som er innsatt i fengsel skal være i isolasjon eller karantene, eller personen har symptomer som er forenlig med en allmennfarlig smittsom sykdom som skal medføre isolasjon, kan kriminalomsorgen etter en konkret vurdering av personen beslutte at vedkommende helt eller delvis skal utelukkes fra fellesskapet med andre innsatte dersom dette er nødvendig for å forebygge smitteoverføring. Første punktum gjelder ikke dersom utelukkelse vil innebære et uforholdsmessig inngrep. Kriminalomsorgen skal så vidt mulig rådføre seg med helsepersonell før det besluttes utelukkelse på grunn av symptomer. I tillegg skal kriminalomsorgen straks varsle ansvarlig helsetjeneste om beslutninger om utelukkelse på grunn av symptomer, og anmode om at den innsatte undersøkes.

Utelukkelse etter bestemmelsen her skal uten opphold meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet. I tillegg gjelder § 37 fjerde til syvende ledd tilsvarende. Dersom behovet for utelukkelse kan avhjelpes eller forkortes gjennom testing, skal kriminalomsorgen legge til rette for at helsetjenesten kan gjennomføre testing.

Innsatte som er utelukket fra fellesskapet etter bestemmelsen her skal hver dag ha tilbud om meningsfylt menneskelig kontakt eller tiltak som kompenserer for fravær av meningsfylt kontakt i til sammen minst to timer hver dag. Tiltak som kompenserer for fravær av meningsfylt kontakt skal inkludere mulighet for kontakt med familie eller andre ved bruk av fjernkommunikasjon hver dag.

For varetektsinnsatte som har vært utelukket etter bestemmelsen her, gjelder straffeloven § 83 annet ledd annet og tredje punktum tilsvarende.

Straffegjennomføringsloven kapittel 3 A er vedtatt på bakgrunn av Prop. 126 L (2021-2022) og Prop. 34 (2021-2022), som igjen viser til tidligere tilsvarende bestemmelser og deres forarbeider Prop. 129 L (2020–2021) og Prop. 36 L (2020–2021).

Innledningsvis etter utbruddet av covid-19 i Norge i mars 2020 besluttet kriminalomsorgen i en del tilfeller at innsatte skulle utelukkes fra fellesskapet av smittevernhensyn. Blant annet ble det i en periode besluttet at alle nyinnsatte skulle utelukkes i 14 dager, under henvisning til straffegjennomføringsloven § 37 første ledd bokstav e, som hjemler tiltak for å «opprettholde, ro, orden og sikkerhet». Senere vurderte blant annet NIM det slik at straffegjennomføringsloven § 37 neppe gir kriminalomsorgen hjemmel for å utelukke innsatte fra fellesskapet bare på grunnlag av en mulig eller konstatert smittefare, og anbefalte at det fremmes forslag til en regulering av karantene og isolasjon i fengsel av smittevernhensyn. Dette ble fulgt opp gjennom det som nå er § 45 c. Som nevnt er bestemmelsen i sin nåværende form ikke knyttet direkte opp mot covid-19, men mer generelt til situasjoner med utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter ved indirekte kontakt, dråpesmitte eller luftbåren smitte, jf. straffegjennomføringsloven § 45 a.

Smittevernloven skal verne befolkningen mot smittsomme sykdommer ved å forebygge dem og motvirke utbredelse av smitte. Loven gir nasjonale og kommunale myndigheter hjemmel for å fastsette ulike restriksjoner av smittevernhensyn, herunder om isolasjon. Tidligere under covid-19-pandemien har det vært gitt forskrifter i medhold av smittevernloven med omfattende krav om isolasjon og karantene. Med utviklingen av sykdommen og utbredt testing og vaksinering, er slike tiltak mot spredning av covid-19 senere opphevet.

Som det fremgår av ordlyden i § 45 c første ledd, er det to mulige innganger til at kriminalomsorgen kan beslutte utelukkelse på grunnlag av denne bestemmelsen. Den ene er at den innsatte er i en situasjon hvor det følger av lov, forskrift eller beslutning i medhold av smittevernloven, at vedkommende skal være i isolasjon eller karantene. Den andre mulige inngangen er at den innsatte har symptomer som er forenlige med den aktuelle sykdommen. Videre er det et vilkår for å beslutte utelukkelse etter § 45 c at dette er nødvendig for å forebygge smitte, og at tiltaket ikke vil innebære et uforholdsmessig inngrep overfor den innsatte. For utelukkelse på grunnlag av symptomer, krever bestemmelsen at kriminalomsorgen så vidt mulig rådfører seg med helsepersonell før det eventuelt besluttes utelukkelse. Bestemmelsen åpner ikke for rutinemessige beslutninger om utelukkelse, men krever konkrete vurderinger opp mot den innsatte som det er aktuelt å utelukke. Ved beslutning om utelukkelse på grunnlag av symptomer, krever bestemmelsen at kriminalomsorgen straks skal varsle helsetjenesten, og samtidig anmode om at den innsatte undersøkes. Etter § 45 c annet ledd første punktum skal alle vedtak etter bestemmelsen uten opphold meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet.

Gjennom henvisning til straffegjennomføringsloven § 37 fjerde til syvende ledd, ligger det videre i § 45 c blant annet at utelukkelse etter bestemmelsen ikke skal opprettholdes lenger enn nødvendig, at kriminalomsorgen fortløpende skal vurdere om det fortsatt er grunnlag for tiltaket, og at utelukkelse skal benyttes med varsomhet, slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse. Innsatte som er helt utelukket fra fellesskapet, skal tilses av ansatte flere ganger daglig. Lege skal varsles om utelukkelsen uten ugrunnet opphold, og innsatte under 18 år skal ha kontinuerlig tilsyn. Etter § 45 c annet ledd tredje punktum er det videre krav om at det vurderes om et behov for utelukkelse kan avhjelpes gjennom testing, og det er gitt ytterligere føringer om testing i Prop. 34 L (2021-2022) punkt 4.4.3.

Bestemmelsens tredje ledd skal forhindre at utelukkelse etter § 45 c medfører negative konsekvenser av isolasjon. Første punktum krever at innsatte som er utelukket etter bestemmelsen, hver dag skal ha tilgang til meningsfylt menneskelig kontakt med andre mennesker. Videre følger det av annet punktum at denne kontakten, eventuelt i kombinasjon med tiltak som kompenserer for lite meningsfylt menneskelig kontakt, i omfang skal utgjøre til sammen minst to timer hver dag. Utvidet telefonering og videosamtaler via nettbrett er eksempler på slike kompenserende tiltak. Endelig ligger det i tredje punktum at dersom den meningsfylte menneskelige kontakten har et mindre omfang enn to timer hver dag, skal den innsatte ha mulighet for kontakt med familie eller andre ved bruk av fjernkommunikasjon hver dag. Det ligger videre i § 45 c fjerde ledd at varetektsinnsatte som utelukkes etter bestemmelsen, ved utmåling av straff i straffesaken, skal ha avkortning i straffen på samme måte som når den tiltalte har vært varetektsfengslet med restriksjoner etter straffeprosessloven § 186 a.

Selv om covid-19 ikke lenger truer liv, helse og samfunn på samme måte som tidligere, kan det komme nye pandemier eller sykdomsutbrudd som krever tiltak, herunder behov for å hindre smittespredning i fengsel. Mens vi ved utbruddet av covid-19 i Norge våren 2020 manglet en hensiktsmessig lovregulering av dette, er det nå arbeidet frem en midlertidig bestemmelse som avveier hensynene til den enkelte innsatte og behov for å hindre smittespredning på en adekvat måte. Når straffegjennomføringslovens regler om utelukkelse nå foreslås justert i lys av påpekte mangler, er det etter departementets vurdering naturlig å foreslå at de nye bestemmelsene også skal regulere spørsmålet om utelukkelse av smittevernhensyn. Forhåpentlig vil det gå lang tid mellom hver gang det bryter ut en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter ved alminnelig sosial omgang, og krever tiltak for å hindre smittespredning i fengsel. Slik sett vil den aktuelle bestemmelsen i større grad ha karakter av å være en beredskapshjemmel enn de øvrige bestemmelsene om utelukkelse i straffegjennomføringsloven. Straffegjennomføring og varetekt er imidlertid en virksomhet som må pågå kontinuerlig, også når samfunnet rammes av negative, uforutsette forhold, som en pandemi. Som samfunn står vi derfor sterkere om de lovmessige rammene for virksomheten gir anvisning for håndteringen av mange av de situasjonene som kan oppstå, herunder for situasjoner som bare sjelden vil inntreffe. På denne bakgrunn har departementet utformet forslag til § 37 b om utelukkelse av smittevernhensyn.

Anvendelse av dagens § 45 c forutsetter at vilkårene også etter § 45 a er oppfylt. Sistnevnte bestemmelse definerer hvilken sykdomssituasjon som må foreligge for at det kan være aktuelt å anvende hjemlene i kapittel 3 A, og angir at bestemmelsene i kapittelet ikke kan anvendes uten at Kriminalomsorgsdirektoratet har konstatert at det foreligger en slik sykdomssituasjon, og at det er nødvendig med tiltak etter kapittel 3 A. I lovforarbeidene er det angitt at direktoratet også bør angi hvilke typer tiltak som kan være aktuelle, jf. Prop. 34 L (2021-2022) punkt 4.2 og Prop. 129 L (2020-2021) punkt 7. Siden vilkårene i § 45 a teknisk sett ikke automatisk «blir med» i en lovbestemmelse som videreführer § 45 c, har departementet lagt inn i forslaget til § 37 b at anvendelse av bestemmelsen forutsetter at Kriminalomsorgsdirektoratet har konstatert at det foreligger utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som skal medføre isolasjon eller karantene, og at det er nødvendig med tiltak i form av utelukkelse. Meningen er at det skal ligge til direktoratet å eventuelt konstatere at det foreligger en sykdomssituasjon som åpner for tiltak i form av utelukkelse av smittevernhensyn. Vurderingen av nødvendigheten og forholdsmessigheten av tiltaket opp mot den enkelte, aktuelle innsatte, er ment å ligge til lokalt nivå på vanlig måte.

Etter § 45 a er det videre et krav at det er tale om en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter «ved indirekte kontakt, dråpesmitte eller luftbåren smitte». Med denne formuleringen markeres at allmennfarlig smittsom sykdom som krever mer intim kontakt, slik som for eksempel seksuelt overførbare sykdommer, ikke er gir grunnlag for tiltak etter kapittel 3 A. Forslaget til § 37 b oppstiller krav om at det må være tale om en «allmennfarlig smittsom sykdom som skal medføre isolasjon eller karantene», eller symptomer på slik sykdom. Med dette kravet om at sykdommen skal medføre isolasjon eller karantene, antar departementet at det – også uten en presisering om smittemåter – er tilstrekkelig presisert i § 37 b at bestemmelsen bare skal hjemle tiltak i situasjoner med en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter lett.

Dagens § 45 c viser til § 37 fjerde til syvende ledd, som angir at utelukkelse skal benyttes varsomt og ikke opprettholdes lenger enn nødvendig, og gir regler om melding til overordnet nivå i kriminalomsorgen, tilsyn mv. Med departementets lovforslag vil de samme temaene være dekket med forslaget til §§ 37, 37 d og 37 e. Det ligger i forslaget til §§ 37 f og 37 g at hjemmelen for utelukkelse av smittevernhensyn skal gjelde også overfor innsatte under 18 år og innsatte på avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå.

11.5 Utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet

Som nevnt i punkt 9.3 inneholder straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd første punktum en hjemmel for at en innsatt helt eller delvis kan utelukkes fra fellesskapet dersom bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det påkrevet. Samme paragraf åttende ledd første punktum åpner videre for utelukkelse av alle eller enkelte innsatte «dersom akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det nødvendig», i utgangspunktet begrenset til maksimalt tre døgn. Etter lovens forarbeider skal adgangen til å utelukke innsatte grunnet bygnings- og bemanningsmessige forhold bare skal benyttes unntaksvis. Brann, andre bygningsmessige skader og uforutsett personalmangel er eksempler på situasjoner som kan danne bakgrunn for utelukkelse på grunn av bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold etter dagens § 37 åttende eller niende ledd.

I praksis har en del innsatte vært utelukket fra mulighet til fellesskap med andre innsatte på grunn av bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold. Denne praksisen er kritisert av nasjonale og internasjonale overvåkningsorganer. Kritikken går blant annet ut på at for mange innsatte utelukkes på slikt grunnlag. Sivilombudsmannen kritiserer både manglende vedtak i tilfeller hvor innsatte er faktisk isolert grunnet bygnings- og bemanningsmessige årsaker, og at bruken av denne hjemmelen er for omfattende. Hva angår sistnevnte, viser Sivilombudsmannen til at hjemmelen § 37 niende ledd første punktum benyttes i tilfeller som ikke kan karakteriseres som «akutte», og fordi den benyttes over perioder som er lengre enn det som kan kalles «akutt». I punkt 6.1, på side 38 i den særskilte meldingen uttaler Sivilombudsmannen følgende:

«Isolasjon og begrensninger i fellesskapet skjer i stort omfang uten at det skyldes de innsattes egen atferd. Dersom årsaken til isolasjonen er akutte bygnings- eller bemanningsmessige forhold, slik som for eksempel oversvømmelse eller brann, kan det fattes vedtak om utelukkelse fra fellesskapet. 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. I noen av disse tilfellene fattes det vedtak, men på grunnlag av en bestemmelse som kun åpner for utelukkelse i akutte situasjoner.»

I den særskilte meldingen fra Sivilombudsmannen vises det også til merknader fra FNs torturkomité. Komitéen ga, i sine avsluttende merknader til Norges 8. rapport om gjennomføringen av FNs torturkonvensjon, uttrykk for bekymring over den registrerte økningen i bruken av utelukkelse, som i praksis utgjør faktisk isolasjon, og som etter komitéens erfaring i stor grad skyldes bygnings- og bemanningsmessige forhold. Komiteen har anbefalt staten å sikre at infrastruktur og bemanning ikke brukes som utelukkelsesgrunnlag. Europarådets torturforebyggingskomité (CPT) er også kritisk til straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd. I komitéens rapport av 17. januar 2019, etter besøk i Norge fra

28. mai til 5. juni 2018, er det blant annet gitt uttrykk for at det ikke er akseptabelt med hel utelukkelse i flere dager på grunn av logistikkmessige forhold (ansattes fravær eller bygningenes utforming). Komiteen har anbefalt å innføre tiltak både ved Ila fengsel og forvaringsanstalt og andre fengsler, for å forhindre slike tilfeller i fremtiden.

Som nevnt er § 37 niende ledd i noen grad benyttet som grunnlag for mer varig utelukkelse, blant annet på grunn av mangel på egnede fellesskapsarealer. For å tydeliggjøre at bestemmelsen bare skal benyttes når det foreligger akutte forhold, endret KDI retningslinjene til straffegjennomføringsloven punkt 37.17 i 2017.

Mens straffegjennomføringsloven § 37 åttende ledd (om utelukkelse av flere innsatte) og tiende ledd (om utelukkelse av innsatte under 18 år) er tydelig med hensyn til at bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold må være «akutte» for å kunne gi grunnlag for utelukkelse, og at utelukkelse av slike grunner bare kan være kortvarig, er § 37 niende ledd etter sin ordlyd mer generelt utformet. Departementet ser at regelverket om dette er fragmentarisk og lite oversiktlig, og derfor bør justeres. Departementet foreslår en egen bestemmelse – § 37 c – som skal regulere adgangen til utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet.

I enkelte situasjoner kan det være nødvendig å utelukke innsatte fra fellesskap med andre innsatte på grunn av bygnings- eller bemanningsmessige forhold. Eksempel på slike situasjoner kan være brann, andre typer bygningsmessige skader som inntreffer plutselig, og uforutsett personalmangel. For å dekke dette behovet, foreslår departementet å videreføre i § 37 c at kriminalomsorgen kan beslutte at innsatte skal utelukkes fra fellesskap med andre innsatte dersom bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det påkrevet. Samtidig er utelukkelse av slike grunner uheldig fordi det svekker muligheten for personlig utvikling og rehabilitering. For å få tydeligere frem enn i dag at det ikke skal være adgang til å utelukke innsatte på grunn av varige ressurs- eller bemanningsutfordringer, foreslår departementet derfor at § 37 c får et annet punktum som slår fast at utelukkelse etter bestemmelsen bare kan benyttes i ekstraordinære tilfeller, og for så kort tid som mulig. I tillegg vil det fremgå av § 37 femte ledd at utelukkelse ikke skal vare lenger enn nødvendig, og at kriminalomsorgen fortløpende skal vurdere om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen. I punkt 11.7.5 nedenfor drøftes om det også bør lovfestes en fast, ytre tidsramme for hvor lenge utelukkelse etter § 37 c kan vare.

Videre vil det følge av § 37 at utelukkelse alltid skal benyttes med varsomhet, slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse, at negative virkninger av utelukkelse skal avhjelpes, og at kriminalomsorgen skal forebygge bruk av utelukkelse. Vurderingene må nedfelles skriftlig, både vurderingene ved det opprinnelige vedtaket, og de etterfølgende vurderingene.

For innsatte under 18 år følger det av forslaget til § 37 f at det ikke vil være hjemmel for utelukkelse på grunn av bygnings- eller bemanningsmessige forhold.

11.6 Utelukkelse som reaksjon på utvist adferd

Som nevnt i punkt 9.2 følger det i dag av straffegjennomføringsloven § 40 annet ledd bokstav d, jf. første ledd, at dersom innsatte forsettlig eller uaktsomt har brutt

reglene for ro, orden og disiplin eller forutsetninger og vilkår fastsatt i eller i medhold av straffegjennomføringsloven, kan kriminalomsorgen ilegge en reaksjon i form av utelukkelse fra fritidsfellesskapet eller andre aktiviteter i fritiden for et tidsrom av inntil 20 dager for brudd som utmåles i samme reaksjonssak. Det følger av straffegjennomføringsloven § 39 at dersom det er sannsynlig at en innsatt har begått handling som kan føre til reaksjon etter § 40 annet ledd bokstavene c, d og e, kan kriminalomsorgen helt eller delvis utelukke den innsatte fra fellesskapet i inntil 24 timer (umiddelbar utelukkelse). Begrunnelsen for dette er at en reaksjon etter § 40 antas å måtte iverksettes raskt for at den skal få den virkningen som er tilsiktet. Det følger av § 39 siste punktum at umiddelbar utelukkelse fra fellesskapet ikke kan benyttes på innsatte under 18 år.

Kriminalomsorgsdirektoratet har foreslått at § 39 oppheves som overflødig. Videre har direktoratet foreslått at også hjemmelen i § 40 for utelukkelse fra fritidsfellesskapet som en reaksjon på utvist adferd, oppheves. Også CPT har anbefalt at straffegjennomføringsloven § 39 oppheves, blant annet fordi behovet for å kunne utelukke innsatte er dekket gjennom § 37, og det er tale om en disiplinærreaksjon uten nødvendige rettssikkerhetsgarantier.

Reaksjonen utelukkelse etter § 40 annet ledd bokstav d ble innført i forbindelse med at andre typer reaksjoner, som «eneromsrefselse» og utelukkelse fra arbeid for inntil fjorten dager, ble opphevet, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) punkt 7.6.5.5. De gamle reaksjonene ble ansett som lite egnede til å fremme en ønsket rehabilitering. Senere er adgangen til å beslutte utelukkelse etter § 40 annet ledd bokstav d vedtatt opphevet for innsatte under 18 år, jf. lov av 20. januar 2012 nr. 6, men denne endringen er fortsatt ikke trådt i kraft. Bakgrunnen for vedtaket om å oppheve denne regelen om utelukkelse overfor barn var blant annet at det pønale reaksjonssystemet ble ansett lite egnet til å påvirke barns atferd i positiv retning. Det samme kan i noen grad gjelde også overfor voksne innsatte.

Hjemmelen for utelukkelse etter § 40 annet ledd gjelder bare utelukkelse fra fritidsfellesskapet. I utgangspunktet kan det tilsi at utelukkelse etter denne bestemmelsen har mindre potensiale for negative virkninger enn hel utelukkelse i forebyggende øyemed etter § 37. For innsatte som ikke har dagtilbud i form av arbeid eller opplæring, vil imidlertid utelukkelse etter § 40 i praksis likevel kunne medføre at vedkommende blir helt utelukket. Det samme kan være tilfelle for varetektsinnsatte, som ikke har samme aktivitetsplikt som domfelte. Faren for negative virkninger av utelukkelse gjør seg således gjeldende også i tilknytning til hjemmelen i § 40. I Sivilombudsmannens særskilte melding uttales det at denne formen for utelukkelse er mindre utbredt i omfang og varighet enn andre former for utelukkelse, jf. fotnote 14 på side 19. Dette harmonerer godt med kriminalomsorgens egen vurdering av at hjemmelen for utelukkelse i § 40 annet ledd kan oppheves. Etter dette foreslår departementet at utelukkelse fra fellesskapet ikke lenger skal inngå blant de reaksjoner som kan ilegges etter § 40. Bestemmelsen vil fortsatt gi hjemmel for at kriminalomsorgen kan ilegge reaksjoner for brudd blant annet på regler om ro, orden og disiplin i fengselet, men utelukkelse fra fritidsfellesskapet vil altså ikke inngå blant de reaksjoner som kan ilegges.

11.7 Spørsmål om fastsetting av en fast ytre tidsbegrensning for utelukkelse

11.7.1 Innledning

Det følger av straffegjennomføringsloven § 37 femte ledd fjerde punktum at utelukkelse etter bestemmelsens første ledd bare kan strekke seg utover ett år dersom den innsatte selv ønsker det. Videre følger det av § 37 åttende ledd at kollektiv utelukkelse på grunn av handlinger nevnt i første ledd, eller på grunn av akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold, bare kan opprettholdes i inntil tre døgn, men slik at regionalt nivå kan forlenge utelukkelsen med inntil tre døgn dersom særlige grunner gjør det påkrevet. For innsatte under 18 år følger det videre av § 37 tiende ledd at utelukkelse på grunn av akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold, eller etter eget ønske, bare kan opprettholdes inntil to døgn, men slik at regionalt nivå kan forlenge utelukkelsen med inntil to døgn dersom særlige grunner gjør det påkrevet. Endelig ble det ved lov 20. januar 2012 nr. 6 vedtatt som et siste punktum i straffegjennomføringsloven § 37 femte ledd at hel utelukkelse av en innsatt under 18 år ikke kan overstige syv dager. Denne sistnevnte tilføyelsen i loven er ikke satt i kraft.

Som det beskrives mer detaljert i punkt 11.9 nedenfor, har loven også en rekke ulike regler om involvering av overordnet nivå i kriminalomsorgen ved utelukkelse, enten ved at det skal sendes melding om utelukkelse, eller at overordnet nivå skal ta stilling til om utelukkelsen skal videreføres. Slik involvering kan medføre at en utelukkelse avsluttes. Det samme kan naturligvis bli utfallet av behandling av en klage over utelukkelse fra den innsatte. Men utover de tidsrammene som er nevnt i foregående avsnitt, angir ikke straffegjennomføringsloven noen ytre tidsfrist for hvor lenge en innsatt kan være utelukket fra fellesskapet med andre innsatte.

Både FNs torturkomite og FNs menneskerettskomite har pekt på utfordringer med at innsatte i Norge er isolert over lang tid. Menneskerettskomiteen anbefalte i 2018 at det settes en absolutt tidsgrense i tråd med internasjonale standarder, mens Torturkomiteen samme år anbefalte blant annet at lovverket endres for å sikre at isolasjon brukes bare i ekstraordinære tilfeller. I den særskilte meldingen om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler anbefalte Sivilombudsmannen blant annet at straffegjennomføringsloven endres for å sikre at isolasjon bare benyttes i ekstraordinære tilfeller og for så kort tid som mulig, og at isolasjon i 22 timer eller mer i døgnet forbys i de tilfeller som angis i Mandela-reglene. I punkt 6.4 i meldingen påpekes følgende (siteres uten fotnoter):

«Straffegjennomføringsloven § 37 femte ledd tillater at isolasjon kan pågå i inntil ett år av gangen. En ny ettårsperiode kan ifølge lovforarbeidene påbegynnes etter at innsatte er «prøvd ut i fellesskapet», uten at det er nærmere angitt hva dette innebærer. For avdelinger tilrettelagt for innsatte med særlige behov, eller for innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå, finnes heller ingen øvre tidsgrense, bortsett fra at inngrepet ikke må fremstå som «uforholdsmessig». Det mangler også øvre tidsgrense for innsatte som selv ønsker isolasjon, for bruk av isolasjon av ressursmessige hensyn og for bruk av sikkerhetscelle.

Sivilombudsmannen har gjentatte ganger pekt på at norsk lovgivning åpner for langvarig isolasjon som er i strid med menneskerettslige minstestandarder. Internasjonale menneskerettsorganer har også kritisert Norge for dette. FNs torturkomité uttrykte i 2018 bekymring for at det ikke er satt en øvre grense for antall dager en innsatt kan være

fullstendig utelukket, og anbefalte at en maksimal grense for bruk av utelukkelse fra fellesskapet angis i lovgivningen.»

Fengselsloven av 1958 hadde enkelte regler om utelukkelse og innsettelse på enerom som reaksjon på brudd på orden og disiplin, men inneholdt ikke regler om utelukkelse fra fellesskapet som et såkalt forebyggende tiltak. Det var imidlertid nedfelt i fengselsreglementet at innsatte kan utelukkes eller begrenses fra fellesskapet når bemannings- eller bygningsmessige forhold gjør det nødvendig, når innsatte selv ønsker det, og når innsatte øver uheldig innflytelse på medinnsatte ved å unnlate å oppfylle arbeidsplikten. Videre kunne innsatte etter fengselsreglementet utelukkes, eller tilgangen til fellesskapet begrenses, når det var nødvendig for å hindre skade på person, ikke ubetydelig skade på eiendom eller straffbart forhold for øvrig, eller minske en særlig fare for rømning og hindre alvorlig forringelse eller forstyrrelse av samværet mellom innsatte, herunder når det var nødvendig for å opprettholde ro og orden i fengslet. Det fremgikk av fengselsreglementet at tiltak som iverksettes ikke skal være mer omfattende enn nødvendig, og at tiltak skal undergis fortløpende vurdering.

Som nevnt i punkt 8.1 ligger det i Mandela-reglene at det å tilbringe 22 timer i døgnet eller mer innelåst på cellen uten meningsfylt kontakt i mer enn 15 dager sammenhengende, eller å være innelåst med tilsvarende lite tid på ubestemt tid, skal være forbudt. Mandela-reglene slår videre fast at isolasjon kun kan skje i ekstraordinære tilfeller som en siste utvei, og at isolasjon skal vare så kort tid som mulig og være gjenstand for uavhengig etterprøving.

Det er argumenter både for og imot lovfesting av konkrete tidsfrister. Hensynet til den enkelte innsatte taler i utgangspunktet for konkrete tidsfrister, og for langt kortere frister enn dagens «maksimalfrist» om ett år. Forholdsvis korte, konkrete tidsfrister vil gi den innsatte noe å holde seg til og se frem mot, og dermed redusere en belastende usikkerhet om egen situasjon fremover, jf. også Mandela-reglenes føring om at isolasjon ikke skal være tidsubestemt. Samtidig er det alltid en fare for at konkrete tidsfrister i praksis kan bidra til å forlenge et tiltak som det hadde vært mulig å avvikle før tidsfristen er utløpt. Slik sett kan man si at det optimale er en regel som angir at et inngripende tiltak ikke kan opprettholdes lenger enn helt nødvendig, fulgt opp med god etterlevelse fra kriminalomsorgens side.

Innføring av nye tidsfrister forutsetter at kriminalomsorgen har handlingsalternativer som gjør det mulig å overholde fristene, uten at det går på bekostning av andre grunnleggende hensyn til noens liv eller helse. Hvis utelukkelse av en innsatt er det eneste som ivaretar forsvarlige forhold for eksempelvis andre innsatte eller ansatte, kan det etter omstendighetene være bedre at utelukkelsen videreføres enn at andre mennesker utsettes for en stor risiko. Ved utelukkelse av bygningsmessige forhold vil det heller ikke alltid foreligge akseptable alternativer, siden fremskaffelse av lokaler for fellesskap kan kreve både tid og ressurser, og derfor ligger langt utenfor det som det enkelte fengsel kan sørge for i det enkelte tilfellet. De ulike hensynene kan gjøre seg gjeldende på forskjellig måte eller med ulik styrke, avhengig av hva som er grunnlaget for utelukkelsen. Spørsmålet om innføring av nye frister bør derfor vurderes opp mot de ulike utelukkelsesgrunnlagene.

11.7.2 Tidsbegrensning ved utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte

Fengselslovutvalget avga sitt forslag til en ny fengselslov i NOU 1988: 37 *Ny fengselslov*. Utvalgets lovforslag inneholdt et kapittel 6 Kortvarige forebyggende tiltak, hvor §§ 6-2 og 6-3 gjaldt utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte når dette er nødvendig for henholdsvis å opprettholde ro og orden (§ 6-2), og å hindre en innsatt i å skade seg selv eller øve vold mot andre, hindre betydelig materiell skade, hindre omsetting av rusmidler, og å minske en åpenbar fare for rømning (§ 6-3). Forslaget til disse bestemmelsene inneholder begge følgende begrensning:

«Tiltak etter denne paragraf kan opprettholdes i inntil fem døgn. I særlige tilfelle kan det besluttes at iverksatt tiltak kan forlenges med inntil fem døgn. Flere gangers anvendelse av tiltaket må samlet ikke overstige 30 døgn pr. år.»

Videre inneholdt forslaget en § 6-4 om kollektiv utelukkelse på grunn av nærmere angitt alvorlige handlinger eller «andre alvorlige brudd på orden og disiplin». I forslaget til § 6-4 var det angitt at tiltak etter denne bestemmelsen kan opprettholdes inntil tre døgn.

På bakgrunn av forslag i Ot.prp. nr. 5 (2000-2001), fikk straffegjennomføringsloven ved vedtakelsen i 2001 en § 37 om utelukkelse fra fellesskapet som et forebyggende tiltak. Bortsett fra at den ikke hadde særskilte regler om innsatte under 18 år, var bestemmelsen vedtatt i 2001 langt på vei den samme som dagens § 37. Etter § 37 femte ledd fjerde punktum kan utelukkelse etter bestemmelsens første ledd bare strekke seg utover ett år dersom den innsatte selv ønsker det. Det forslaget til tidsfrister som lå i Fengselslovutvalget forslag til §§ 6-2 og 6-3, ble således ikke tatt inn i Ot.prp. nr. 5 (2000-2001). I nevnte proposisjon viser departementet til at det foreslås tidsangivelser for når vedtak om utelukkelse skal overprøves av overordnet instans og daværende Kriminalomsorgens sentrale forvaltning underrettes ved melding, og en øvre tidsgrense på ett år for hvor lenge hel utelukkelse kan vare (punkt 7.6.3.5). Fengselslovutvalgets forslag til tidsbegrensning nevnes, men departementet gikk ikke i proposisjonen nærmere inn på dette.

Det følger av Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) punkt 7.6.3.5 at ettårsfristen ikke er ment å stenge for videre utelukkelse, men at det er en forutsetning at den innsatte prøves ut i fellesskapet før en eventuell ny periode med utelukkelse fra fellesskapet påbegynnes.

For dansk rett gir straffuldbyrdelsesloven § 63 regler om utelukkelse fra fellesskap blant annet for å forebygge rømning, straffbar virksomhet eller voldsom adferd, eller fordi den innsatte utviser «en grov eller oftere gentagen utilladelig adfærd, som er åpenbart uforenelig med fortsat opphold i fællesskab med andre indsatte». Bestemmelsens stykke 8 og 9 gir regler om varigheten av utelukkelse, og lyder:

«Stk. 8. Udelukkelse fra fællesskab skal straks bringes til ophør, når betingelserne herfor ikke længere er opfyldt. Kriminalforsorgsområdet skal mindst én gang om ugen overveje spørgsmålet om helt eller delvis at bringe udelukkelsen fra fællesskab til ophør.

Stk. 9.Udelukkelse fra fællesskab må ikke overstige 3 måneder. Direktoratet for Kriminalforsorgen kan dog træffe afgørelse om udelukkelse fra fællesskab i mere end 3 måneder, såfremt der foreligger helt særlige omstændigheder. I givet fald finder stk. 8, 2. pkt., tilsvarende anvendelse.»

Den svenske fängelseslagen 6 kapittel 7 § gir hjemmel for utelukkelse («avskild från andra intagna») om det er nødvendig på grunn av blant annet risiko for andres sikkerhet eller for alvorlig skadeverk. Loven ses ikke å inneholde en fast definert tidsfrist. Etter nevnte bestemmelse annet ledd skal imidlertid en avgjørelse om utelukkelse «omprövas så ofte finns anledning till det, dock minst var tionde dag».

I utgangspunktet taler særlig hensynet til den enkelte innsatte for at loven bør sette en forholdsvis kort og konkret frist for hvor lenge en innsatt kan være utelukket på grunnlag av forslaget til § 37 a. Departementet har vurdert om det bør oppstilles en tidsfrist i tråd med Fengselslovutvalgets forslag, som en regel om at utelukkelse om nødvendig kan opprettholdes i inntil fem døgn, i særlige tilfeller forlenges med inntil fem døgn, og samlet ikke kan overstige 30 døgn per år. Forutsetningen for et slikt forslag må imidlertid være at kriminalomsorgen har en realistisk mulighet til å overholde den aktuelle regelen.

Som nevnt i punkt 3.2 er det kartlagt at fengselsinnsatte har betydelig større helseutfordringer enn befolkningen for øvrig. Forekomsten av psykiske lidelser er stor, og mange har flere slike lidelser samtidig. Kriminalomsorgen rapporterer at det til enhver tid er innsatte i norske fengsler med en adferd som er uforenlig med opphold i fellesskap med andre. Kriminalomsorgsdirektoratet mener at utelukkelse over tid vil være uunngåelig også fremover, og at det derfor i praksis ikke vil være mulig å overholde en kort og absolutt tidsfrist. Direktoratet har bemerket at slike frister vil medføre at fengselsenhetene og deres ansatte blir tvunget til å utelukke de aktuelle innsatte på grunnlag av nødrettsbetraktninger, og at dette ikke vil være en god situasjon. Direktoratet mener videre at slike tidsfrister vil medføre en langt større risiko for både ansatte og innsatte enn med dagens regelverk, og at antallet volds- og trusselsituasjoner kan øke. På sikt vil en større risiko for å bli utsatt for alvorlige hendelser også kunne ha en negativ effekt på rekrutteringen av nye fengselsbetjenter. Videre kan korte og absolutte tidsfrister fremtvinge flere overføringer til fengsel med særlig høyt sikkerhetsnivå, med betydelige økonomiske konsekvenser.

I praksis vil innsatte med en utagerende adferd ofte ha tilstander eller utfordringer som ikke nødvendigvis kan avhjelpes gjennom tiltak fra kriminalomsorgen. Den innsatte kan ha behov for andre typer velferdstjenester, for eksempel helsetjenester. Kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte kan motta helsehjelp og andre velferdstjenester, men råder ikke selv over innsattes tilgang til slike tjenester. Regelverket bør kreve at kriminalomsorgen jobber for å inkludere også «vanskelige» innsatte i fellesskapet, men ved utformingen av reglene må det også tas i betraktning at kriminalomsorgen i mange tilfeller ikke har de virkemidlene som trengs for å kunne integrere den innsatte i et fellesskap.

Som nevnt angir den danske straffuldbyrdelsesloven en frist på tre måneder, med adgang for Direktoratet for Kriminalforsorgen til å treffe avgjørelse om utelukkelse i mer enn tre måneder dersom det foreligger «helt særlige omstændigheter», jf. § 63 niende stykket. Her oppstiller loven altså en konkret

frist, men en betydelig lenger frist enn i forslaget fra det norske Fengselslovutvalget. I tillegg er fristen etter den danske loven ikke absolutt, ved at direktoratet er gitt en viss adgang til å avvike fra den.

De utfordringene med å angi en bestemt lengstefrist som er nevnt ovenfor, gjør seg i prinsippet gjeldende uavhengig av om fristen settes til fem dager, tre måneder, eller et annet tidsintervall. Mangler kriminalomsorgen et reelt alternativ til å holde den innsatte utelukket, vil nærmest enhver konkret tidsbegrensning kunne bli «umulig» å overholde. Samtidig vil en konkret tidsbegrensning være en tydelig markør for at utelukkelse ikke skal være en permanent tilstand. På denne bakgrunnen antar departementet at forslaget til § 37 a bør angi en slik begrensning, men at bestemmelsen – som en «sikkerhetsventil» – også bør åpne for at en utelukkelse kan videreføres utover tidsfristen dersom forholdene krever det. For å få tydeligere frem enn i dag at utelukkelse normalt skal være et kortvarig tiltak, bør tidsfristen være kortere enn ett år. På den annen side bør ikke fristen være så kort at den lett blir illusorisk. I lys av den danske straffuldbyrdelsesloven § 63 åttende og niende stykke foreslår departementet å lovfeste en regel om at utelukkelse etter § 37 a ikke skal overstige tre måneder, men at overordnet nivå i kriminalomsorgen, dersom det foreligger helt særlige omstendigheter, kan beslutte at en utelukkelse skal videreføres også utover tre måneder. Etter departementets vurdering vil dette være en bedre løsning enn den ettårsfristen som ligger i dagens § 37 femte ledd fjerde punktum.

Samtidig ser departementet at det kan være behov for en «fastere» regel om regelmessig ny vurdering av en utelukkelse enn det som ligger i forslaget til § 37 a annet ledd første punktum. Det er derfor lagt inn i bestemmelsens annet ledd annet punktum at spørsmål om fortsatt utelukkelse skal vurderes på nytt minst hver uke.

11.7.3 Spørsmål om fastsetting av en tidsbegrensning ved utelukkelse etter eget ønske

Den regelen om utelukkelse i maksimalt ett år som ligger i dagens § 37 femte ledd fjerde punktum, gjelder etter lovens ordlyd som nevnt ikke dersom den innsatte avstår fra fellesskap etter eget ønske. Prinsipielt sett kan dette ses som en naturlig følge av at innsatte ikke kan pålegges å ha sosial omgang med andre innsatte (ut over den omgangen som for domfelte kan ligge i å oppfylle aktivitetsplikten etter straffegjennomføringsloven § 3 tredje ledd). På denne bakgrunnen foreslår departementet heller ikke i dette høringsnotatet å lovfeste en fast ytre tidsfrist for hvor lenge en innsatt kan velge å avstå fra kontakt med andre innsatte. Samtidig er det all grunn til å motvirke at innsatte blir sittende med lite sosial kontakt – ikke minst når den innsatte selv trekker seg tilbake. Som kjent kan isolasjon være selvforsterkende, ved at den som i utgangspunktet har lite kontakt med andre, kan opparbeide en stadig større motvilje mot å åpne seg for kontakt med andre. Når det her er tale om å avstå fra fellesskap «etter eget ønske», må man altså ta i betraktning at et slikt «ønske» kan være resultatet av en i utgangspunktet ufrivillig situasjon med lite kontakt med andre.

Departementet ser at det er behov for regelverksmessige tiltak for å motvirke at innsatte etter eget ønske blir sittende svært lenge uten kontakt med andre innsatte, men antar i utgangspunktet at dette bør få en annen form enn som en fast definert ytre tidsfrist. Som det fremgår av punkt 11.8 nedenfor og forslaget til § 37 d,

foreslår departementet heller å lovfeste en plikt for kriminalomsorgen til å utarbeide en individuell plan for hvordan en innsatt som i utgangspunktet velger å avstå fra fellesskap med andre innsatte, skal integreres eller tilbakeføres til fellesskapet.

11.7.4 Tidsbegrensning ved utelukkelse av smittevernhensyn

Ved utelukkelse av smittevernhensyn etter forslaget til § 37 b, vil det regelverket eller den beslutningen i medhold av smittevernloven som fastsetter isolasjon eller karantene, angi en varighet for tiltaket. Denne fastsatte varigheten av isolasjon eller karantene vil utgjøre et tidsmessig maksimum også for hvor lenge utelukkelsen kan vare. I tiden med covid-19 har tidsangivelsen for isolasjon eller karantene på grunn av fare for smitte av denne sykdommen variert, med 14 dager som lengste tid. Ved utelukkelse på grunn av symptomer vil det ikke foreligge en fastsatt varighet på samme måte, men det kan maksimalt være tale om den tiden det tar å få avklart om den innsatte har en allmennfarlig smittsom sykdom som smitter ved alminnelig sosial omgang, og som det er nødvendig å forebygge overføring av. Det følger imidlertid av forslaget til § 37 b annet ledd at kriminalomsorgen skal legge til rette for å gjennomføre testing dersom dette kan avhjelpe eller forkorte behovet for utelukkelse, og det ligger som en forutsetning for hjemmelen for utelukkelse på grunn av symptomer at det bare er snakk om et lite antall dager.

11.7.5 Tidsbegrensning ved utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet

Som nevnt inneholder dagens § 37 i straffegjennomføringsloven fragmentariske regler om utelukkelse på grunn av bygnings- og bemanningsmessige forhold. Det fremgår, dels av lovteksten og dels av lovforarbeider, at hjemlene for slik utelukkelse bare gjelder for akutte situasjoner. Samtidig er det et faktum at ikke alle fengsler eller fengselsavdelinger disponerer arealer som er egnet for fellesskapsaktiviteter, og i praksis har innsatte noen steder over tid manglet tilbud om fellesskap av den grunn. Situasjonen er bedret gjennom bygningsmessige tiltak, blant annet etableringen av et nytt Agder fengsel. Arbeidet med å sikre kriminalomsorgen hensiktsmessige bygninger er imidlertid tid- og ressurskrevende, og fortsatt mangler noen fengselsavdelinger fellesskapsarealer. Kriminalomsorgsdirektoratet har opplyst at det per juni 2022 var 660 fengselsplasser (av en total kapasitet på ca. 2700 plasser i fengsel med høyt sikkerhetsnivå) hvor de innsatte i gjennomsnitt har under åtte timer fellesskap per dag, og 250 fengselsplasser hvor de innsatte i gjennomsnitt har mindre enn fire timer fellesskap per dag. Kriminalomsorgen arbeider med å gjennomgå behovet for fellesskapsarealer i fengslene.

Det ligger i forslaget til § 37 c første ledd annet punktum at utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet bare kan være aktuelt i ekstraordinære tilfeller, og for så kort tid som mulig. Det ligger en tidsmessig begrensning både i denne formuleringen, og i de generelle kravene etter forslaget til § 37 om at utelukkelse ikke skal være mer omfattede enn nødvendig. Disse begrensningene gir anvisning på et skjønn. Det videre spørsmålet blir da om det – også for utelukkelse av bemanningsmessige eller bygningsmessige forhold – i tillegg bør lovfestes en mer fiksert, ytre tidsbegrensning. Etter dagens § 37 åttende ledd, som blant annet hjemler kollektiv utelukkelse på grunn av akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige

forhold, kan kriminalomsorgen beslutte utelukkelse i inntil tre døgn, men slik at regionalt nivå kan forlenge utelukkelsen med inntil tre døgn dersom særlige grunner gjør det påkrevet. Niende ledd gir også hjemmel for utelukkelse fra fellesskapet på grunn av bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold, uten en tilsvarende definert tidsbegrensning. Dagens § 37 tiende ledd, som gjelder utelukkelse av innsatte under 18 år på grunn av akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold, setter en tidsbegrensning på to døgn, med mulighet for regionalt nivå til å forlenge for ytterligere i to døgn.

Det følger av forslaget til § 37 f i høringsnotatet her at innsatte under 18 år ikke skal kunne utelukkes på grunn av bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold. Spørsmålet om bestemmelsen skal angi en fiksert ytre tidsbegrensning berører således bare voksne innsatte. Skal det angis en slik tidsbegrensning, bør den komme til uttrykk som et eget ledd i § 37 c.

Alle innsatte uten egne forhold som krever utelukkelse, bør ha tilgang til fellesskap med andre innsatte. Langvarig isolasjon av innsatte på grunn av bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold, i noen tilfeller uten at det er truffet formelle vedtak, står sentralt i den kritikken som er rettet mot norske myndigheter for isolasjon i fengslene. Uhensiktsmessige eller utilstrekkelige bygg er en vesentlig årsak til forholdene. Noen av fengslene er gamle, til dels helt fra 1860-tallet, og oppført i en tid hvor idealet var at innsatte skulle sitte alene og gjøre bot og tenke gjennom egne ugjerninger. Tanken om rehabilitering gjennom aktivitet og kontakt med andre mennesker er nyere enn det som gjenspeiles i den bygningsmassen som kriminalomsorgen disponerer.

Selv om det fortsatt er utfordringer med fengselsbyggene, bør regelverket utformes på en måte som sikrer at vi unngår langvarig utelukkelse på grunn av bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold fremover. Med utgangspunkt i dagens regler, er det naturlig å foreslå lovfestet at utelukkelse av slike grunner maksimalt kan strekke seg over tre døgn, med adgang for regionen i kriminalomsorgen til å beslutte forlengelse med ytterligere tre døgn, se forslaget til § 37 c annet ledd. En slik regel vil kreve bygningsmessige endringer i noen fengsler, og den kan medføre at kapasiteten i fengsler med høy sikkerhet reduseres. I sin tur gir dette en viss risiko for at soningskøen blir lengre enn den ellers ville vært. Alle disse elementene må ses i sammenheng, og det må sikres at iverksetting av denne regelen ikke får andre alvorlige negative, utilsiktede virkninger. Departementet tar derfor forbehold om at det vil kunne ta noe tid før et eventuelt lovvedtak settes i kraft for § 37 c annet ledds vedkommende. Det skal imidlertid jobbes målrettet med dette, slik at overgangsperioden blir så kort som mulig.

11.7.6 Tidsbegrensning ved utelukkelse av innsatte under 18 år

For *innsatte under 18 år* er det som nevnt vedtatt en absolutt tidsfrist på syv dager, jf. straffegjennomføringsloven § 37 femte ledd siste punktum. Denne delen av dagens § 37 er ikke satt i kraft. Departementet mener at det bør være en slik ytre tidsfrist for utelukkelse av innsatte under 18 år, og har innarbeidet tidsfristen i forslaget til § 37 f tredje ledd.

11.8 Tilsyn og oppfølging av innsatte som er utelukket

11.8.1 Generelt

Det følger av straffegjennomføringsloven § 37 syvende ledd at innsatte som er helt utelukket fra fellesskapet med andre innsatte, skal ha tilsyn av ansatte «flere ganger daglig». Er den innsatte under 18 år, skal vedkommende ha kontinuerlig tilsyn, jf. syvende ledd fjerde punktum og tiende ledd åttende punktum. I tillegg skal lege varsles ved beslutning om utelukkelse, jf. § 37 syvende ledd tredje punktum.

Etter straffegjennomføringsforskriften § 3-35 tredje ledd skal skadelige følger av utelukkelse fra fellesskapet så vidt mulig forebygges eller bøtes på. I kriminalomsorgens retningslinjer til straffegjennomføringsloven § 37 er det angitt at tilsyn én gang i timen på dagtid danner utgangspunktet, men at det må avgjøres i det enkelte tilfellet hvor mange ganger innsatte skal ses til i løpet av døgnet under utelukkelsen. Under tilsynet må ansatte se til at den innsattes situasjon er forsvarlig, og det nevnes i retningslinjene at oppmerksomheten særlig skal rettes mot innsatte som det er grunn til å frykte kan pådra seg skade under utelukkelsen. Videre nevnes at plikten til å forebygge skadelige følger kan bety at den innsatte får utvidet adgang til lufting, samvær med ansatte, utvidet adgang til besøk fra venner og familie, utvidet adgang til fysisk aktivitet eller andre tiltak som kan forebygge skadevirkninger av utelukkelsen, og at slike kompenserende tiltak skal loggføres, herunder slik at det kan føres etterkontroll med forholdsmessigheten av tiltaket fra fengselsleders og overordnet nivås side.

For kravet om legetilsyn, vises det i kriminalomsorgens retningslinjer til angivelsen i Helsedirektoratets veileder for «Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel», hvoretter helse- og omsorgstjenesten i fengselet skal se til en innsatt som er utelukket når det er medisinske grunner for tilsyn. Det nevnes i retningslinjene at dette kan være når den innsatte ber om det, eller når opplysninger fra kriminalomsorgen eller andre gir grunn til å tro at den innsatte har behov for tilsyn. Videre gjengir retningslinjene enkelte ytterligere føringer om helsepersonells funksjon, og kontakt mellom helsepersonell og kriminalomsorgen. Dersom helsetjenesten eller fengselet finner at den innsattes helsetilstand gjør det uforsvarlig å holde vedkommende utelukket, eller legens anbefalinger ikke ligger innenfor fengselsleders kompetanse etter straffegjennomføringsloven, skal fengselsleder straks legge legens råd og sin egen vurdering fram for regionalt nivå i kriminalomsorgen. Regionalt nivå skal etter dette ta stilling til saken.

I rapport til norske myndigheter etter besøk i Norge i 2011, anbefalte CPT at det ble tatt skritt for å sikre at alle innsatte som er utelukket, daglig får tilsyn av lege eller kvalifisert sykepleier som rapporterer til en lege. CPT har også i andre sammenhenger pekt på at helsepersonell bør besøke utelukkede hver dag, og at helsepersonellet må ha regelmessige og konfidensielle samtaler med den utelukkede slik at behov kartlegges og følges opp.

I den særskilte meldingen til Stortinget i 2019 pekte Sivilombudsmannen på statens ansvar for å sikre at det blir iverksatt tiltak for å hindre at innsatte får skader som følge av isolasjon, og at meningsfylt menneskelig kontakt er den mest effektive måten å redusere skadevirkninger av isolasjon på (særlig meldingens

punkt 7). Som et hovedfunn fra egne undersøkelser uttaler ombudet (meldingen side 52):

«Isolerte innsatte har gjennomgående svært lite meningsfull kontakt med andre mennesker. Ansatte i kriminalomsorgen er ofte de eneste som har kontakt med isolerte innsatte. Deres mulighet til å følge dem opp begrenses av andre oppgaver. Maktforholdet mellom ansatte og innsatte, gjør også at dette ikke kan erstatte den menneskelige kontakten ved å være i fellesskap.

I en del fengsler er det for lav bevissthet om betydningen av å følge opp alle isolerte innsatte uavhengig av årsak til at de er isolert, og om å arbeide systematisk med å få innsatte tilbakeført til fellesskapet.

Isolerte innsatte får svært begrenset mulighet til å drive med meningsfulle aktiviteter, og de må ofte tilbringe opphold utendørs alene i små lufteområder. Den begrensede oppfølgingen medfører at isolerte innsatte blir utsatt for risiko for umenneskelig eller nedverdigende behandling.»

Ombudet påpeker blant annet at det bør lages en individuell plan som tar utgangspunkt i hvorfor den innsatte er isolert, og som legger til rette for tilbakeføring til fellesskapet, og så mye kontakt med andre som mulig, først med ansatte men snarest mulig også med andre innsatte. Senere har Kriminalomsorgsdirektoratet oppstilt et krav om at alle fengselsavdelinger skal ha en dagsorden som sikrer alle innsatte, også innsatte som er utelukket fra fellesskapet, to timers meningsfylt kontakt hver dag, med en tilhørende ordning med rapportering av avvik. Videre har flere enheter tatt i bruk tiltaksplaner, og kriminalomsorgen har hatt på intern høring et forslag om at det skal utarbeides tiltaksplan for innsatte som forventes utelukket over noe tid.

Oppfølging av en innsatt som er utelukket fra fellesskapet har minst to forskjellige sider. Den ene er at det må føres tilsyn med den innsattes velferd under utelukkelsen fordi vedkommende kan være syk eller ute av balanse, og på grunn av utelukkelsen er mindre sammen med andre mennesker som kan fange opp at den innsatte trenger hjelp. Dette kan kalles tilsyn i snever forstand. Den andre siden er at det – særlig hvis utelukkelsen har vart lenge – kan være behov for innsats over tid for at den innsatte gradvis kan tilvennes fellesskapet igjen. Dette kan mer treffende betegnes som oppfølging av den innsatte. På denne bakgrunn har departementet formulert forslag til en bestemmelse som regulerer begge disse elementene, se forslaget til § 37 d.

Hvor ofte en innsatt som er utelukket fra fellesskapet har behov for tilsyn fra kriminalomsorgens personell kan variere mye, avhengig blant annet av den innsattes form og personlighet. Et helt presist og absolutt krav for hvor ofte den innsatte skal ha tilsyn, synes derfor ikke hensiktsmessig. Det samme gjelder en helt konkret og absolutt angivelse av hva tilsynet skal bestå i, eller hvordan det skal foregå. Poenget med tilsyn er at det skal gi grunnlag for sikkerhet for at den innsattes fysiologiske behov og trygghetsbehov ivaretas. Trygghet forutsetter blant annet at den innsatte gjennom kontakt med andre mennesker får grunnlag for å stole på at han eller hun ikke er «glemt» eller helt overlatt til seg selv. Fremfor å lovfeste mer konkrete detaljer for tilsyn, foreslår departementet at loven skal angi et «resultatkrav». Forslaget til § 37 d første ledd går ut på at innsatte som er utelukket fra fellesskapet, eller som avstår fra fellesskap etter eget ønske, skal ha tilsyn flere ganger daglig, og på en måte som sikrer at den innsattes grunnleggende trygghetsbehov i fengselet blir oppfylt. Trygghet for helsemessige forhold, og for

situasjonen etter løslatelse mv., krever innsats også fra helsetjenestene og de øvrige etatene som levere tjenester til fengselsinnsatte.

Som nevnt inneholder forslaget til § 37 d også en regel om oppfølging av innsatte som er utelukket fra fellesskapet, med sikte på tilbakeføring til fengselsfellesskapet. Bestemmelsens tredje ledd går ut på at det for innsatte som er utelukket fra fellesskapet i mer enn fem døgn, skal utarbeides en tiltaksplan for tilbakeføring til fellesskapet, og at det samme gjelder for innsatte som etter eget ønske avstår fra fellesskap. Formålet med denne delen av § 37 d er å gjøre det tydeligere at utelukkelse skal være et ekstraordinært tiltak, og at det raskt skal arbeides målrettet for at den innsatte kan integreres i fellesskapet. Forpliktelsen til å utarbeide en tiltaksplan foreslås satt til fem døgn for at det skal være et visst rom for å observere og kartlegge hvilke tiltak som kan være hensiktsmessige overfor den aktuelle innsatte.

Selve tiltaksplanen kan være enkel, hvis den bare holdes oppdatert, gir anvisning på tiltak for en gradvis tilnærming til fellesskapet dersom dette synes formålstjenlig, og følges. En gradvis tilnærming til fellesskapet kan for eksempel gå ut på at den innsatte i første omgang skal ha kontakt med bare én eller noen få andre innsatte.

11.8.2 Særlig om tilsyn fra helsepersonell

Av praktiske grunner vil det som oftest være kriminalomsorgen som varsler helsetjenesten om at en innsatt er utelukket fra fellesskapet, og dermed krever ekstra oppfølging. Straffegjennomføringsloven bør fortsatt kreve at kriminalomsorgen varsler helsetjenesten, jf. forslaget til § 37 d annet ledd. Forslaget her går ut på at «[a]nsvarlig helsetjeneste» skal varsles om utelukkelse uten ugrunnet opphold. Formuleringen er justert sammenlignet med dagens § 37 syvende ledd, som krever at «[l]ege» skal varsles om utelukkelse uten ugrunnet opphold». Flere fengselsenheter har lege i sine lokaler bare deler av tiden. Regelen om varsel fra kriminalomsorgen til helsetjenesten bør ikke gi inntrykk av at varslingen kan utstå til det er en lege tilgjengelig i fengselet. Den nye formuleringen vil bedre favne det faktum at det ikke alltid vil være en lege tilgjengelig, og tydeligere gi uttrykk for at helsetjenesten uansett skal varsles.

Den særskilte meldingen fra Sivilombudet angir følgende hovedfunn om oppfølging fra helsetjenesten (meldingen side 75):

«Våre funn viser at det er svært ulik praksis mellom ulike fengsler for hvordan helsetjenesten følger opp isolerte innsatte. Dette skyldes blant annet ulik organisering.

Det er viktig at helsetjenesten varsles og holdes oppdatert om isolerte innsatte. Det er svakheter ved varslingsrutinene i flere fengsler.

Norsk regelverk og praksis er ikke i samsvar med internasjonale menneskerettighetsstandarder når det gjelder krav til daglig helsetilsyn av isolerte innsatte. Vi har i en rekke tilfeller avdekket at innsatte med til dels alvorlige helseplager har vært isolert i lang tid uten tilsyn fra helsetjenesten.

Det er et stort behov for økt kunnskap og opplæring av helsepersonell som skal ivareta innsatte.»

Det inngår i anbefalingene avslutningsvis i meldingen å lovfeste helsetjenestens oppfølgingsansvar for isolerte, «slik at innsatte som er isolert eller utelukket, blir fulgt opp av helsepersonell daglig».

Retten til helsetjenester er regulert i den alminnelige helselovgivningen, og helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel er presisert i en særskilt veileder fra Helsedirektoratet «Veileder IS-1971 Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel», senest oppdatert i desember 2016. Helsedirektoratet arbeider med revisjon av denne veilederen, i samarbeid med Kriminalomsorgsdirektoratet.

Etter oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet, leverte Helsedirektoratet i april 2022 et notat med vurdering av spørsmålet om hvorvidt helsepersonells oppfølging av isolerte innsatte bør lovreguleres. I notatet påpeker Helsedirektoratet blant annet at den plikten som i dag følger av straffegjennomføringsloven § 37 syvende ledd for kriminalomsorgen til å varsle lege om utelukkelse, etter lovens ordlyd bare gjelder ved utelukkelse etter § 37, og ikke ved «isolasjon med andre hjemmelsgrunnlag eller uten slikt». Etter Helsedirektoratets vurdering bør regelen om varsling gjelde for alle tilfeller av isolasjon, ikke bare ved utelukkelse etter § 37. Til spørsmålet om lovregulering av helsetjenestens oppfølging av isolerte innsatte, gir notatet uttrykk for følgende (notatets punkt 5.4, siteres her uten fotnoter):

«Helsetjenestens oppfølgning av innsatte i isolasjon er ikke direkte regulert i strgjfl. § 37 eller i helselovgivningen, men helselovgivningen stiller krav om forsvarlig helsehjelp. Videre anviser både de europeiske fengselsreglene og Mandelareglene krav om daglig tilsyn av isolerte innsatte.

Europarådets torturovervåkingskomité (CPT) har følgende anbefaling i skrivet Solitary confinement of prisoners pkt. 63:

'On the other hand, health-care staff should be very attentive to the situation of all prisoners placed under solitary confinement. The health-care staff should be informed of every such placement and should visit the prisoner immediately after placement and thereafter, on a regular basis, at least once per day, (vår utheving) and provide them with prompt medical assistance and treatment as required. They should report to the prison director whenever a prisoner's health is being put seriously at risk by being held in solitary confinement.'

I dagens Veileder for helse- omsorgstjenester for innsatte i fengsel fremgår det ikke tydelig hvilke krav som bør stilles til helse- og omsorgstjenestens oppfølgning knyttet til bl.a. hyppigheten av oppfølging av isolerte innsatte.

Vi viser til vår redegjørelse i punkt 5.1. om at innsatte som er isolert, kan ha dårlig innsikt i sin egen psykiske helsetilstand og kan undervurdere og underkommunisere de skadelige effektene av isolasjonen, slik at de ikke selv ber om helsehjelp. Den innsatte er i stor grad selv fratatt mulighetene til å si ifra til helsepersonell. Isolerte innsatte har også i begrenset grad besøk fra pårørende mv., noe som gjør at en forverring av tilstanden/helsetilstanden, er vanskeligere å fange opp.

Isolasjon av innsatte er et av statens mest inngripende virkemidler. Innsatte har i utgangspunktet en overhyppighet av psykiske lidelser, og isolasjon kan utløse og forsterke dette. Som vist i kap. 5.1 kan negative helseeffekter kan oppstå raskt. Mandela regel 45.2 presiserer at staten skal hindre at personer med psykiske helseutfordringer og andre sårbare innsatte, blir sykere av isolasjonen. Dette tilsier et skjerpet krav til staten i forhold til å sørge for at denne gruppen gis forsvarlig tilsyn av helsetjenesten.

Isolerte innsatte bør ikke være avhengig av at fengselets ansatte formidler kontakt med helsetjenesten. Dette da den innsatte, som nevnt, ofte ikke har innsikt i sin egen helse eller

kan kommunisere behovet for helsehjelp. Kriminalomsorgens ansatte har ikke helsefaglig kompetanse.

Sivilombudets rapport underbygger også at det er nødvendig med daglig tilsyn for å sikre faglig forsvarlig helsehjelp til isolerte. Sivilombudet avdekket i en rekke tilfeller at innsatte med til dels alvorlige helseplager hadde vært isolert i lang tid uten tilsyn fra helsetjenesten.

Sivilombudet har i meldingen til Stortinget påpekt at det er forskjellig praksis i fengslene de besøkte knyttet slik oppfølging. I enkelte fengsel får den innsatte daglig tilsyn, i andre fengsler er det mer tilfeldig når den innsatte får tilsyn.

Det forutsettes at personer gis like og forsvarlige helsetjenester uavhengig hvor i landet de bor. En tydelig anbefaling om daglig tilsyn av isolerte fra helsepersonell vil kunne sikre likebehandling uavhengig av hvor den domfelte soner.

Etter direktoratets syn tilsier kravet til faglig forsvarlig helsehjelp, likebehandling, fare for brudd på den menneskerettslige forpliktende EMK artikkel 3 og føringene i soft-law, at helse- og omsorgstjenesten etter gjeldende rett har en plikt til å sørge for daglig tilsyn av isolerte innsatte (22 t eller mer).

Videre er spørsmålet hvordan staten kan sikre at daglig tilsyn gjennomføres i praksis, herunder om det er behov for lovfesting.

Et alternativ er at kravet formuleres som en sterk anbefaling (et "skal"-krav) i revidert veileder til fengselshelsetjenesten, under henvisning til forsvarlighetskravet mv. Slike "skal" krav benyttes i direktoratets normerende produkter når anbefalingen/rådet er basert på lov eller forskrift, eller når det er så klart faglig forankret, at det sjelden er forsvarlig ikke å gjøre som anbefalt.

Et annet alternativ kan være lovfesting av kravet, da eventuelt i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9. Kravet om daglig tilsyn vil som nevnt kreve en praksisendring som i noen grad vil kreve økte ressurser. Et lovkrav vil i denne sammenheng sikre prioriteringen bedre enn "kun" en sterk anbefaling i revidert veileder. En lovfesting kan muligens også i større grad sikre etterlevelse av krav om daglig tilsyn. Samtidig ser vi at det kan være prinsipielt uheldig å innta en spesifikk angivelse av forsvarlighetskravet i helselovene, knyttet til rettigheter/plikter for konkrete enkeltgrupper av pasienter og brukere. Tilsvarende kan det være andre pasientgrupper, hvor kravet til faglig forvarlighet tilsier en viss tilsynshyppighet, uten at dette fremgår eksplisitt av lov. Prioritering og etterlevelse kan sikres også gjennom god implementering av revidert veileder.

Helsedirektoratet vurderer at krav til helsepersonells påfølgende oppfølgning av den isolerte ikke bør lovfestes spesielt i helselovgivningen, men at dette i første omgang presiseres i veilederen for helse- og omsorgstjenester for innsatte i fengsel, slik at lik praksis sikres. Det vil da være viktig med en evaluering av om kravet til daglig tilsyn etterleves. Vi mener det i veilederen bør legges til grunn isolasjons-definisjonen "22 timer eller mer i døgnet," når det gjelder daglig tilsyn. Også innsatte som utsettes for mindre omfattende isolasjon enn dette, kan trenge regelmessig helseoppfølging. Hyppigheten av helsepersonells tilsyn må da avpasses etter den innsattes helsetilstand, ønsker og graden av isolasjon.»

Til Helsedirektoratets betraktning om at regelen om kriminalomsorgens varsling til helsetjenesten bør gjelde for alle tilfeller av isolasjon, ikke bare ved utelukkelse etter § 37, bemerker Justis- og beredskapsdepartementet at alle tilfeller av utelukkelse må ha et hjemmelsgrunnlag. Med også en plikt til å treffe vedtak i alle tilfeller hvor en innsatt rent faktisk er utelukket, jf. punkt 10.1 ovenfor, skal det i prinsippet ikke forekomme isolasjon som bare er «rent faktisk». Videre vil utelukkelse – etter forslagene i høringsnotatet her – ikke lenger kunne anvendes som en reaksjon på utvist adferd etter straffegjennomføringsloven §§ 40 og 39. Kriminalomsorgen plikt etter § 37 d til å varsle helsetjenesten, vil da i prinsippet

dekke alle tilfeller av utelukkelse. Varetektsinnsatte som er undergitt isolasjon på grunnlag av straffeprosessloven §§ 186 og 186 a, vil være i en lignende situasjon som ved utelukkelse etter straffegjennomføringsloven, men etter sistnevnte lov § 52 gjelder § 37 tilsvarende for varetektsinnsatte så langt det er forenlig med eventuelle restriksjoner. På denne bakgrunnen anser Justis- og beredskapsdepartementet at varslingsregelen i forslaget § 37 d som dekkende for alle tilfeller av utelukkelse. I en fremtidig proposisjon med forslag til lovendringer vil departementet understreke at plikten til å varsle helsetjenesten også skal gjelde for varetektsinnsatte som er undergitt restriksjoner.

Når det gjelder spørsmålet om lovregulering av helsepersonells oppfølging av innsatte som er utelukket, er utgangspunktet at retten til nødvendige helsetjenester følger av pasient- og brukerrettighetsloven, og at tjenestene skal ytes av de kommunale helse- og omsorgstjenestene (primærhelsetjenester) og de regionale helseforetakene (spesialisthelsetjenester). Det vil derfor være naturlig at en eventuell lovregulering skjer i regelverk som hører under Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde.

I kontakt mellom de to departementene har Helse- og omsorgsdepartementet pekt på at et lovfestet krav formelt og rettslig vil «stå over» en anbefaling i en veileder, og også tydeligst vil imøtekomme anbefalingen i den særskilte meldingen fra Sivilombudsmannen. Samtidig har Helse- og omsorgsdepartementet opplyst at det følger av det generelle lovfestede forsvarlighetskravet at innsatte som er utelukket fra fellesskap med andre innsatte store deler av døgnet, daglig må følges opp av helsepersonell, og at det kan være uheldig å detaljere forsvarlighetskravet for en pasientgruppe. Helsedirektoratet fikk i 2020 i oppdrag å revidere veilederen om helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel. Helse- og omsorgsdepartementet mener at en god implementering av den reviderte veilederen vil være viktig for å sikre etterlevelse og en likere praksis. Veilederen kan også gi mer detaljerte og praktiske føringer tilpasset den enkelte innsattes behov. Helse- og omsorgsdepartementet mener derfor at innholdet i forsvarlighetskravet i første omgang bør presiseres i veilederen. På sikt kan det likevel bli aktuelt å vurdere lovfesting.

Bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng er særlig inngripende tvangstiltak i situasjoner som ofte vil ha klare helsemessige implikasjoner. Det er allerede lovfestet at ved bruk av tvangsmidler i heldøgns institusjon i psykisk helsevern skal pasienter ha kontinuerlig tilsyn av pleiepersonale. Som det fremgår av punkt 13.4.3 nedenfor, foreslås det i høringsnotatet her å ta inn i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 annet og tredje ledd krav om tilsyn fra helsepersonell med innsatte i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, samt ved bruk av eventuelle nye tvangsmidler til erstatning for sikkerhetsseng, jf. punkt 13.5 nedenfor.

11.9 Involvering av overordnet nivå i kriminalomsorgen ved utelukkelse

Straffegjennomføringsloven § 37 femte, sjette, åttende og tiende ledd inneholder en rekke regler om involvering av regionalt nivå eller Kriminalomsorgsdirektoratet ved utelukkelse. Kravet til involveringen gjelder enten at det skal sendes melding om utelukkelse, eller at overordnet nivå skal ta stilling til om utelukkelsen skal videreføres. Enkeltelementene i reguleringen er at:

- ved hel utelukkelse etter § 37 første ledd utover 14 dager, skal regionalt nivå ta stilling til om den innsatte fortsatt skal utelukkes (femte ledd første punktum),
- ved hel utelukkelse utover 42 dager, skal utelukkelsen meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet. Deretter skal det sendes ny melding til Kriminalomsorgsdirektoratet med 14 dagers mellomrom (femte ledd annet og tredje punktum)
- ved delvis utelukkelse utover 30 dager, skal tiltaket meldes til regionalt nivå (sjette ledd første punktum)
- ved kollektiv utelukkelse på grunn av handlinger nevnt i § 37 første ledd eller akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold, skal utelukkelsen utover 3 døgn forelegges for regionalt nivå (§ 37 åttende ledd tredje punktum)

For innsatte under 18 år gjelder følgende særregler om involvering av overordnet nivå:

- utelukkelse etter § 37 annet ledd jf. første ledd bokstav b til e skal omgående meldes til regionalt nivå (femte ledd femte punktum)
- ved utelukkelse utover 3 dager, skal saken om utelukkelse sendes til regionalt nivå for ny vurdering (femte ledd syvende punktum)
- ved utelukkelse utover 5 dager, skal det sendes melding til Kriminalomsorgsdirektoratet (femte ledd åttende punktum)
- delvis utelukkelse som overstiger 7 dager, skal saken om utelukkelse sendes til Kriminalomsorgsdirektoratet, som skal ta stilling til fortsatt utelukkelse. Deretter skal det sendes ny melding til Kriminalomsorgsdirektoratet med 7 dagers mellomrom (sjette ledd annet og tredje punktum)
- utelukkelse på grunn av akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold, eller av eget ønske, skal omgående meldes til regionalt nivå (åttende ledd tredje punktum). Regionalt nivå skal ta stilling til fortsatt utelukkelse dersom utelukkelsen overstiger 2 døgn, og Kriminalomsorgsdirektoratet skal samtidig ha melding om utelukkelsen (åttende ledd femte og sjette punktum).

Disse reglene om involvering av overordnet nivå i kriminalomsorgen gjelder uavhengig av om den innsatte har påklaget vedtaket om utelukkelse. Formålet med reglene er ikke grundig belyst i lovforarbeidene, men det fremgår at rapportering til overordnet nivå anses å redusere betenkelighetene ved at den øvre tidsgrensen for utelukkelse etter forsalget fortsatt skulle være ett år, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000-2021) punktum 7.6.3.5, hvor departementet uttaler blant annet:

«Det er foreslått en øvre tidsgrense på ett år for hvor lenge hel utelukkelse kan vare. Enkelte høringsinstanser er bekymret for at bestemmelsen gir en for vid hjemmel for utelukkelse, da ett år er svært lang tid. Departementet er enig i at hjemmelen kan synes vid, men påpeker at lovutkastet pålegger fengslet innrapporteringsplikt ved langvarige utelukkelser. Vedtaket skal også overprøves med jevne mellomrom. Ett års grensen er for øvrig i samsvar med og en videreføring av dagens bestemmelse i fengselsloven. Departementet er enig med Ringerike kretsfengsel i at innsatte som selv ønsker det bør kunne være utelukket ut over et år. På denne bakgrunn har departementet endret § 37, slik at innsatte som selv samtykker til det kan sitte utelukket ut over ett års grensen. Regjeringsadvokaten har etterlyst retningslinjer for når man eventuelt kan påbegynne en ny ettårsperiode etter § 37. Til dette vil departementet gi utrykk for at det forutsettes at innsatte prøves ut i fellesskapet før en eventuell ny periode med utelukkelse fra fellesskapet påbegynnes.»

Kravene om involvering av overordnet nivå i kriminalomsorgen er noe kommentert i kriminalomsorgens retningslinjer til straffegjennomføringsloven §

37. I tilknytning til kravet i § 37 femte ledd om at utelukkelse etter samme paragraf første ledd utover 14 dager må besluttes av kriminalomsorgens regionale nivå, uttales det i retningslinjene (punkt 37.10):

«Ved utelukkelser utover 14 dager kreves vedtak fra regionalt nivå. Der fortsatt utelukkelse vurderes som aktuelt utover 14 dager, bør fengslene oversende begjæring om utelukkelse utover 14 dager senest tre virkedager før utelukkelsesvedtaket løper ut. Samtlige dokumenter og hendelser som er viktige for opplysning av saken (hendelsesrapporter, observasjoner, egenerklæringer, legeuttalelser, fengselsfaglige og sikkerhetsmessige vurderinger mv.) bør vedlegges begjæringen.

I innstillingen til regionalt nivå skal det fremgå konkret at delvis utelukkelse er vurdert, samt en angivelse av årsaken til at delvis utelukkelse ikke synes å kunne avhjelpe situasjonen. Hvis det oppstår endringer som har betydning for vurderingen av utelukkelsesspørsmålet etter at fengselet har sendt begjæringen til regionen, framlegges disse for overordnet nivå skriftlig snarest mulig.

Hvis regionalt nivå fattet forrige vedtak om utelukkelse, skal fengselet i sin nye begjæring gi en oppdatert vurdering av nødvendigheten av fortsatt utelukkelse. Der utelukkelsen er begrunnet i eget ønske, fremlegges fornyet egenerklæring. I tiden frem til neste vedtaks utløp har lokalt nivå en selvstendig plikt til fortløpende å vurdere om tiltaket skal bringes til opphør.»

I tilknytning til kravet i § 37 sjette ledd om at delvis utelukkelse som overstiger 30 dager skal meldes til regionalt nivå, angis det i retningslinjene at melding skal sendes til regionalt nivå etter 30 dager og deretter hver 14. dag. Videre følger det av retningslinjene at det «må utarbeides rutiner slik at regionalt nivå til enhver tid har oversikt over innsatte som har innskrenket adgang til fellesskap på lokalt nivå» (punkt 37.13).

Som nevnt er det i Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) pekt på reglene om involvering av overordnet nivå i kriminalomsorgen som en mekanisme for å sikre at regelverket totalt sett er forsvarlig. Videre kan disse reglene være sett som et verktøy for at overordnede nivå i kriminalomsorgen skal ha oversikt over antallet langvarige utelukkelser. I den særskilte meldingen fra 2019 om isolasjon i norske fengsler er det påpekt at styringsinformasjonen om isolasjon er mangelfull. Det er ulike årsaker til at det styringsinformasjonen er mangelfull. I denne sammenheng må det nok konstateres at dagens regler om involvering av overordnet nivå ikke i praksis har gitt sikkerhet for at etaten til enhver tid har god oversikt over forekomsten av utelukkelser. I våre dager bør slik oversikt kunne hentes ut av etatens digitale saksbehandlingssystem. Som nevnt punkt 3.5 arbeides det med å innføre et nytt saksbehandlingssystem for kriminalomsorgen.

Etter departementets vurdering er det også ytterligere forhold som taler for regler om involvering av overordnet nivå i kriminalomsorgen bør utformes på en annen måte enn i dagens § 37. For det første foreslås det nå å lovfeste strammere tidsbegrensninger for utelukkelse, jf. punkt 11.7 ovenfor. Med de begrensningene som foreslås, skal det ikke fremover bli tale om svært langvarige utelukkelser. For det annet er dagens regler uoversiktlige, og det kan være vanskelig å se sammenhengen mellom hver av de enkelte tidsangivelsene. For det tredje kan det generelt være usikkert hvor langt denne typen regler om rutinemessig overprøving av, og melding til, overordnet nivå, reelt sett bidrar til å styrke kvaliteten i de vurderinger og beslutninger som treffes. Mens de på den ene side kan bidra til å sikre kvalitet, vil slike regler om «delt ansvar» på den annen side også kunne gi en

risiko for at ansvaret oppleves som å ligge utenfor eget nivå, i verste fall slik at verken underordnet eller overordnet nivå fullt ut tar eierskap til vurderinger og beslutninger. Men overordnet nivå bør sikres løpende oversikt over situasjonen, og gjøres uttrykkelig oppmerksom på situasjoner hvor det enkelte fengsel har utfordringer med å overholde lovens rammer og frister. Som overordnet flere fengsler, vil regionen kunne ha til disposisjon andre tiltak enn det enkelte fengsel har.

På denne bakgrunnen har departementet formulert et forslag til en ny bestemmelse om rapportering og varsling til overordnet nivå som (forslaget til § 37 e). Forslaget inneholder to forskjellige elementer. Første ledd gjelder regelmessig og hyppig rapportering om det totale bildet av utelukkelser for det enkelte fengsel, og går ut på at fengslene hver uke skal levere en oversikt til regionen over antallet utelukkede, varigheten av utelukkelsene og det rettslige grunnlaget for disse, og over antall innsatte som selv velger å avstå fra fellesskap. Denne informasjonen bør i utgangspunktet kunne gis i statistisk form (dvs. uten navn på innsatte). En slik praksis antas å kunne gi regionen et godt grunnlag for å ha oversikt, følge med på utviklingen, og fange opp eventuelle tegn på en uheldig utvikling. Videre vil regionen naturligvis kunne be om at innsatte identifiseres dersom den anser dette hensiktsmessig for å ivareta sitt ansvar for at regelverket følges.

Forslaget til § 37 e første ledd annet punktum inneholder dernest en henvisning til den delen av bestemmelsen om innsatte under 18 år som angir at utelukkelse av innsatte i denne kategorien omgående skal meldes til overordnet nivå. For innsatte under 18 år skal meldingen til regionen identifisere den innsatte, slik at regionen lett kan følge med på individnivå.

Det andre elementet, er forslaget i § 37 e annet ledd om at det enkelte fengsel omgående skal ta saken opp med regionen dersom det ser fare for at en utelukkelse ikke kan oppheves innenfor lovens frister uten at dette vil medføre en særlig og betydelig risiko for noens sikkerhet. Bakgrunnen for denne delen av forslaget er at det nå foreslås kortere frister for utelukkelse. Både for utelukkelse på grunn av forhold ved den enkelte innsatte (forslaget til § 37 a) og for utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet (forslaget til § 37 c), kan det tenkes tilfeller hvor det enkelte fengsel mangler tiltaksmuligheter som gjør det forsvarlig å avslutte utelukkelsen. Lovens frister vil være bindende også for regionen, men ved involvering av regionen kan handlingsrommet utvides. På denne bakgrunnen er det nærliggende å foreslå at loven skal pålegge fengselet å involvere regionalt nivå i slike krevende situasjoner.

11.10 Utelukkelse av innsatte under 18 år

11.10.1 Innledning

Som beskrevet i punkt 9.5 har straffegjennomføringsloven i dag en rekke særregler om utelukkelse fra fellesskapet for innsatte under 18 år. Disse særreglene oppstiller en høyere terskel for å kunne utelukke innsatte under 18 år som et forebyggende tiltak, kortere tidsfrister for tiltakets varighet (fortsatt ikke i kraft), særlige rutiner for meldinger til overordnet nivå, krav om kontinuerlig tilsyn og hyppigere rapportering, og egne regler om utelukkelse på grunn av bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold. Videre er det vedtatt at

utelukkelse ikke kan benyttes som reaksjon for brudd på ordensregler mv. i medhold av § 40 overfor innsatte under 18 år (fortsatt ikke i kraft), og umiddelbar utelukkelse etter § 39 kan ikke anvendes overfor denne gruppen. I hovedsak kom disse særreglene inn i straffegjennomføringsloven ved lov 20. januar 2012 nr. 6, og de fleste trådte i kraft 30. oktober 2015. Samtidig ble det gjort en rekke endringer i straffegjennomføringsforskriften, herunder lagt inn i forskriften § 3-35 tredje og femte ledd særlige forpliktelser til å forebygge skadevirkninger ved utelukkelse av mindreårige. Forpliktelsen til å ivareta hensynet til barnets beste ved vurdering av utelukkelse av mindreårige innsatte, ble også tydeliggjort i straffegjennomføringsforskriften § 3-35 fjerde ledd.

Frem til nevnte lovendring i 2012 hadde ikke straffegjennomføringsloven egne regler om utelukkelse fra fellesskapet og bruk av tvangsmidler overfor barn. Bakgrunnen for dagens regler er særlig FNs barnekonvensjon, og bevissthet om at barn har særlige behov som må ivaretas når de unntaksvis må i fengsel. I Sivilombudsmannens særskilte melding fra 2019 om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler pekes det på at mindreårige og unge er særlig sårbare for å utvikle skader fra isolasjon, og det er i andre sammenhenger pekt på at utelukkelse av mindreårige bør unngås.

11.10.2 Relevante konvensjonsbestemmelser og internasjonale anbefalinger

Det følger av FNs barnekonvensjon artikkel 37 bokstav a at staten skal sikre at barn ikke utsettes for tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff. En tilsvarende forpliktelse følger også av andre menneskerettskonvensjoner, blant annet Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 3 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 7. I noen tilfeller kan isolasjon under frihetsberøvelse utgjøre et brudd på forbudet mot tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff. Isolasjon av mindreårige kan også være i strid med barns rett etter barnekonvensjonen artikkel 19 nr. 1 til beskyttelse mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling.

Foruten konvensjonsbestemmelser, foreligger det en rekke anbefalinger om at barn ikke skal utsettes for isolasjon. I henhold til Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures (CM/Rec (2008)11) punkt 91.4, kan en mindreårig innsatt i unntakstilfeller utelukkes for å roes ned i et lite antall timer (uansett ikke mer enn i 24 timer). Dersom det i helt spesielle tilfeller er behov for å utelukke en mindreårig av sikkerhetsmessige årsaker, skal dette vedtas av kompetent myndighet på grunnlag av lovgivning som spesifiserer hvordan utelukkelsen skal gjennomføres, maksimal varighet, og på hvilket grunnlag utelukkelse ble vedtatt, jf. punkt 93.2. Det følger av punkt 95.4 at den innsatte under utelukkelsen skal ha tilstrekkelig menneskelig kontakt, ha tilgang til lesestoff, og tilbys minimum en times trening ute hver dag så fremt været tillater det.

Europarådets torturforbyggingskomité (CPT) angir i sine standarder at utelukkelse av unge innsatte i forebyggende øyemed bare kan være aktuelt i ekstremt sjeldne tilfeller hvor det ikke finnes noen andre løsninger (CPT standards on Juveniles deprived of their liberty under criminal legislation – utdrag fra den 24. General

Report fra CPT, publisert i 2015). Etter et besøk til Norge i 2011 kritiserte CPT forholdene for en mindreårig innsatt i vanlig fengsel som hadde tilbud om skole og opplæring i 2-3,5 timer per dag i ukedagene, mulighet for å trene tre ganger per uke, og daglig meningsfylt kontakt med ansatte fra ungdomsenheten. Som særlig negativt, ble det påpekt at den innsatte var innlåst på cellen 22-23 timer fredag, lørdag og søndag (punkt 53 i rapporten). Videre er det uttalt, blant annet i forbindelse med CPTs besøk til Norge i 2018, at det ikke er akseptabelt at mindreårige innsatte utelukkes fra fellesskap med andre innsatte på grunn av bygnings- og bemanningsmessige forhold.

11.10.3Nærmere om en hjemmel for utelukkelse av innsatte under 18 år

11.10.3.1 *Utforming av en hjemmel for å utelukke innsatte under 18 år*

Dagens regulering om utelukkelse, herunder om utelukkelse av innsatte under 18 år, er uoversiktlig. Som nevnt foreslår departementet i høringsnotatet her at straffegjennomføringsloven § 37 til § 37 e skal gi generelle regler om utelukkelse av innsatte, og at § 37 f skal gi særskilte regler om utelukkelse for innsatte under 18 år.

Utelukkelse fra fengselsfellesskapet skal ikke medføre tap av all meningsfylt menneskelig kontakt, men tiltaket reduserer nødvendigvis kontakten med andre. Særlig for innsatte under 18 år er utelukkelse et inngripende tiltak, siden det i utgangspunktet også innebærer en risiko for at ungdommen mister kontakt som ville vært verdifull for modning og utvikling til et voksent menneske. På denne bakgrunnen, og i lys av merknader fra blant annet CPT, har departementet utarbeidet et lovforslag som innebærer at adgangen til utelukkelse av innsatte under 18 år vil begrenses sammenlignet med etter dagens regler. Forslaget til § 37 f går ut på at utelukkelse av innsatte under 18 år bare kan besluttes i situasjoner hvor dette er strengt nødvendig for å

- hindre skade på den innsatte selv eller andre,
- hindre betydelig materiell skade, eller
- forebygge overføring av smitte i tilfeller hvor vilkårene for utelukkelse etter forslaget til § 37 b er oppfylt.

I tillegg vil de generelle begrensningene som ligger i forslaget til § 37, blant annet om at utelukkelse ikke kan besluttes dersom tiltaket ville være uforholdsmessig overfor den innsatte, gjelde også for utelukkelse av innsatte under 18 år.

Forslaget til § 37 f første ledd bokstav a har likhetstrekk med dagens § 37 første ledd bokstav b, som hjemler utelukkelse når dette er strengt nødvendig for å «hindre innsatte i å skade seg selv eller øve vold eller fremsette trusler mot andre». Utgangspunktet – både nå og fremover – må være at vold og trusler om vold bør forebygges og avverges på andre måter enn ved utelukkelse, typisk gjennom samtaler. Departementet har vurdert om hjemmelen bør begrenses ytterligere, til bare å gjelde når utelukkelse er nødvendig for å hindre *alvorlig* skade på seg selv eller andre. Muligheten til å utelukke en innsatt i situasjoner hvor vedkommende synes å ville bruke vold, er imidlertid en del av beskyttelsen av også andre innsatte og ansatte. Ingen i disse gruppene skal utsettes for vold, heller ikke fra innsatte under 18 år. I tillegg kommer at en begrensning til alvorlig skade vil kunne by på vanskelige grensedragninger, og at det kan være vanskelig å forutse hvor alvorlige konsekvenser

en adferd vil kunne få. Departementets foreløpige vurdering er derfor at adgangen til utelukkelse ikke bør begrenses til situasjoner med fare for *alvorlig* skade. Uttrykket «skade» krever imidlertid at den adferden som eventuelt skal forebygges ved utelukkelse, må være av en viss alvorlighet. Videre sikter forslaget bare til fysiske skader.

Også trusler eller andre former for verbal eller psykisk trakassering kan være skadelig for den som utsettes for det. Til forskjell fra dagens § 37 første ledd bokstav b, er imidlertid ikke forslaget til § 37 f ment å hjemle utelukkelse på grunn av slik adferd. Trusler og lignende er naturligvis ikke akseptabelt, men siden slik adferd ikke er like umiddelbart farlig som å utøve fysisk vold, er det noe mindre behov for beskyttelse i form av utelukkelse. I mange tilfeller vil konflikthåndtering i form av samtaler være den beste beskyttelsen mot trusler. Selv om trusler ikke skal gi grunnlag for utelukkelse av innsatte under 18 år, vil fremsettelse av trusler fortsatt kunne medføre straffansvar etter straffeloven.

Det forekommer dessverre at innsatte forsøker å skade seg selv. Selvskading vil som regel være uttrykk for stor fortvilelse hos den innsatte, og utelukkelse på grunn av slik adferd vil sjelden være et godt bidrag til at den innsatte skal få det bedre. Derfor bør menneskelig kontakt være det viktigste tiltaket for å forebygge og stanse selvskading og selvmord. Overfor mindreårige som er i ferd med å skade seg selv, vil utelukkelse i seg selv være uheldig. I noen tilfeller kan det imidlertid være nødvendig å bringe den innsatte inn i et rom hvor det er færre muligheter til å skade seg enn ellers. Dette kan være en bedre løsning for den innsatte enn å bringes inn på en sikkerhetscelle, som kan være helt strippet for inventar. Reglene bør ikke utformes på en måte som «tvinger» kriminalomsorgen til å benytte sikkerhetscelle dersom en annen, mindre naken celle kan være egnet til å hindre selvskading. På denne bakgrunnen mener departementet at det fortsatt bør være en viss hjemmel for å utelukke innsatte under 18 år fra fellesskapet for å forhindre selvskading. Samtidig skal ikke dette tiltaket innebære at ungdommen blir overlatt til seg selv. En dypt fortvilet og desperat ungdom i fengsel må følges opp ved nærvær, samtale og eventuelt medisinsk behandling.

Som i dagens regler, ligger det videre i forslaget til § 37 f at kriminalomsorgen, dersom dette er strengt nødvendig, vil kunne utelukke også innsatte under 18 år for å forebygge betydelig materiell skade. Siden materielle verdier i mange sammenhenger bør være mindre viktige enn hensyn til mennesker, har departementet vurdert om regelverket kan være uten en slik hjemmel for innsatte under 18 år. Alvorlig skadeverk, for eksempel det å ødelegge kamera- eller alarmanlegg, eller forårsake oversvømmelser i fellesskapsområder, må stanses. Det kan finnes alternative tiltak for å oppnå dette, men det er ikke gitt at for eksempel hyppig overføring til andre avdelinger eller enheter vil være mer skånsomt overfor den innsatte. For ikke å begrense kriminalomsorgens handlingsalternativer på en uheldig måte, antar departementet derfor at regelverket fortsatt bør gi en viss adgang til å utelukke innsatte under 18 for å hindre betydelig materiell skade.

Forslaget til § 37 f første ledd innebærer likevel begrensninger i adgangen til å utelukke innsatte under 18 år sammenlignet med dagens regler. Foruten det som er nevnt ovenfor om trusler, vil det med dette forslaget ikke være hjemmel for å utelukke mindreårige for å forebygge andre typer straffbare handlinger enn skadeverk og handlinger som vil kunne skade andre mennesker. Som for andre innsatte, skal

innsatte under 18 år heller ikke kunne utelukkes for å «opprettholde ro, orden og sikkerhet», i motsetning til det som i dag følger av § 37 første ledd bokstav e.

Videre ligger det i forslaget til § 37 f første ledd at innsatte under 18 år ikke skal kunne utelukkes av bygningsmessige eller bemanningsmessige grunner. Innsatte under 18 år skal fortrinnsvis være i en av ungdomsenhetene. Disse enhetene har arealer for fellesskap. Det bør således ikke være aktuelt å utelukke slike innsatte på grunn av bygnings- eller bemanningsmessige forhold. Det kan likevel vurderes om regelverket bør ha en sikkerhetsventil som åpner for utelukkelse av innsatte under 18 år på grunn av bygnings- og bemanningsmessige forhold. Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på om adgangen til utelukkelse av innsatte under 18 bør være noe videre enn det som nå ligger i forslaget til § 37 første ledd.

11.10.3.2 *Øvrige begrensninger i adgangen til å utelukke innsatte under 18 år*

I tillegg til at det må foreligge en situasjon som nevnt i § 37 f første ledd, følger det av forslaget til § 37 annet ledd første punktum at en innsatt under 18 år bare kan utelukkes dersom tiltaket ikke vil være uforholdsmessig overfor den aktuelle innsatte. I dette ligger at følgene av utelukkelsen for den mindreårige, må vurderes opp mot følgene av ikke å utelukke. Jo mer alvorlige følger det kan være tale om for den innsatte, desto større må behovet for tiltaket være for at utelukkelse skal være rettmessig. Utelukkelse skal unngås dersom andre tiltak kan være tilstrekkelige for å oppnå den beskyttelsen som utelukkelse kunne gi. Selv om utelukkelse i utgangspunktet og isolert sett ikke anses å medføre en belastning som veier tyngre enn de hensyn som taler for utelukkelse, skal tiltaket likevel unngås dersom faren kan avverges på annen måte. Utelukkelse (eller enda tyngre inngrep) må altså være siste utvei. Eksempler på andre, generelt mindre inngripende tiltak, er samtaler og skifte av miljø i fengselet.

Det er nedfelt i straffegjennomføringsforskriften § 3-35 fjerde ledd at kriminalomsorgen, ved vurdering av om et barn skal utelukkes fra fellesskapet, skal vurdere hensynet til barnets beste. Videre skal det innhentes en uttalelse fra tverretatlig team ved en av ungdomsenhetene. Disse reglene foreslås inntatt i § 37 f annet ledd. Ivaretakelsen av barnets beste inkluderer blant annet at mindreårige innsatte skal få anledning til å si sin mening, jf. også straffegjennomføringsforskriften § 3-1 b. For å kunne gjøre det, må den innsatte først motta informasjon på et språk som han eller hun forstår, på en måte som er tilpasset dennes alder og modenhet. Som en sikkerhet for at disse kravene til å ta hensyn til barnets beste oppfylles, foreslår departementet videre at det nedfelles i § 37 f annet ledd at det skal fremgå av vedtak om utelukkelse av innsatte under 18 år at hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn, og hvordan dette hensynet av avveid mot øvrige hensyn.

Det kravet om innhenting av en uttalelse fra det tverretatlige teamet ved en av ungdomsenhetene som i dag ligger i straffegjennomføringsforskriften § 3-35 fjerde ledd, er begrenset til situasjoner hvor det tidsmessig er mulig å innhente en slik uttalelse. Lovforslaget inneholder ikke en slik begrensning. Dersom den innsatte er i en av ungdomsenhetene, vil det normalt være mulig å konferere tverretatlig team før avgjørelsen tas. Dersom den unge innsatte er i et vanlig fengsel, kan kravet være vanskeligere å oppfylle før vedtaket treffes. Kan kravet ikke oppfylles før vedtak treffes, må det tverretatlige teamet bringes inn så raskt som mulig etter at

vedtaket er en realitet. Det samme gjelder kravet etter forlaget til § 37 f annet ledd om at ansvarlig helsetjeneste skal konsulteres.

Ved lov 20. januar 2012 nr. 6 er det vedtatt som straffegjennomføringsloven § 37 femte ledd siste punktum at hel utelukkelse av innsatte under 18 år ikke under noen omstendighet skal overstige syv dager. Denne delen av lovvedtaket er imidlertid ikke satt i kraft. Det fremgår av Prop. 135 L (2010-2011) punkt 11.9.4 at begrunnelsen for regelen særlig er faren for sterke negative skadevirkninger av hel utelukkelse. Departementet mener fortsatt at loven bør inneholde en stram frist for utelukkelse av innsatte under 18 år, og foreslår derfor det samme innholdet som § 37 f tredje ledd. Den angitte maksimumstiden skal aldri ses som grunnlag for å opprettholde en utelukkelse som ut fra de aktuelle forholdene kunne avsluttes tidligere, jf. også forslaget til § 37, hvoretter utelukkelse ikke skal være mer omfattende enn nødvendig, og regelen om at kriminalomsorgen fortløpende skal vurdere om det fortsatt er grunnlag for en utelukkelse.

Det følger av straffegjennomføringsloven § 37 tiende ledd åttende punktum at innsatte under 18 år som er utelukket, skal ha kontinuerlig tilsyn. I kriminalomsorgens retningslinjer til samme lov § 10 a at dette utdypet slik:

««Kontinuerlig» tilsyn innebærer i denne forbindelse at minst én av de ansatte ved fengselet alltid skal være i nærheten. Dette kan gjennomføres ved at ansatte oppholder seg i samme rom som den utelukkede, i et naborom eller lignende. Det sentrale er at den utelukkede skal kunne kontakte personalet til enhver tid og at ansatte kan respondere umiddelbart. Ved vurderingen av hvordan tilsynet skal gjennomføres bør det tas hensyn til den innsattes individuelle ønsker og behov, jf. pkt. (§10a) 4. Mindreårige innsatte skal som hovedregel ha tilsyn ved påsyn fra tilsatte fire ganger i timen.»

Kravet om kontinuerlig tilsyn kan bidra til å sikre en sikkerhetsmessig og velferdsmessig forsvarlig situasjon for den unge innsatte, til fordel for både ungdommen selv og kriminalomsorgen. I noen tilfeller kan kontinuerlig tilstedeværelse av kriminalomsorgens personell likevel oppleves mer som en «overvåkning» av den innsatte. Departementet er enig i retningslinjenes formulering sitert ovenfor om at det sentrale er at den utelukkede skal kunne kontakte personalet til enhver tid og få respons umiddelbart, og at det bør kunne tas hensyn til den innsattes ønsker og behov. Uttrykksformen «kontinuerlig tilsyn» er benyttet også i straffegjennomføringsloven § 38, som omhandler bruk av tvangsmidler. Når det – som i denne sammenheng – gjelder *utelukkelse*, ser departementet at lovens krav med fordel kan formuleres noe annerledes. Lovforslaget inneholder derfor isteden et krav om at innsatte under 18 år som er utelukket til enhver tid skal kunne kontakte kriminalomsorgens personale og få umiddelbar respons, og ha tilgang til meningsfylt menneskelig kontakt, jf. forslaget til § 37 f fjerde ledd. Formuleringen krever både at den utelukkede innsatte alltid skal ha tilgjengelig en måte å kontakte personalet på, at personalet skal respondere umiddelbart, og at den innsatte skal få mulighet til å ha en ordentlig samtale med et annet menneske.

For denne kategorien innsatte vil det altså ikke være tilstrekkelig med det minimum av meningsfylt menneskelig kontakt hver dag som vil kreves for alle innsatte etter forslaget til § 17 annet ledd. Begrunnelsen for dette er en generell premiss om at helt unge innsatte har et større behov enn voksne for å få bekreftet at de ikke er «glemt», og at de trenger voksenkontakt for å utvikle seg til voksne mennesker med et liv uten kriminalitet. Kravet om kontinuerlig tilsyn og

meningsfylt kontakt for unge innsatte antas primært å kunne ha betydning i de (få) tilfeller hvor innsatte under 18 år ikke får plass i en av ungdomsenhetene, men må være i vanlig fengsel.

Det ligger i forslaget til § 37 f annet ledd at det skal innhentes uttalelse fra ansvarlig helsetjeneste ved vurdering av om en innsatt under 18 år skal utelukkes. Som for andre innsatte, er det viktig at mindreårige innsatte som er utelukket fra fellesskapet får tilstrekkelig oppfølgning fra helsetjenesten. I Sivilombudsmannens særskilte melding fra 2019 er det anbefalt å revidere nasjonal veileder for helse- og omsorgstjenester for innsatte, «slik at denne sikrer at isolasjonsskader identifiseres og isolerte innsatte ivaretas». Videre er det anbefalt å lovfeste helsetjenestens oppfølgingsansvar overfor isolerte, «slik at innsatte som er isolert eller utelukket, blir fulgt opp av helsepersonell daglig». Regelverket om helsetjenestenes innsats hører under Helse- og omsorgsdepartementet. Om helsetjenestens oppfølging av innsatte som er utelukket vises til punkt 11.8.2 ovenfor.

Etter straffegjennomføringsloven § 37 tiende ledd tredje punktum skal beslutning om utelukkelse av en innsatt under 18 år omgående meldes til regionalt nivå i kriminalomsorgen. Ulike sider ved slike ordninger er berørt i punkt 11.9. Særlig for å redusere risikoen for at svært unge innsatte er utelukket over tid, og sikre at alle tilgjengelige alternative tiltak til å opprettholde en slik utelukkelse blir tatt i betraktning, ser departementet det som spesielt viktig at regionalt nivå har oversikt over utelukkelser av innsatte under 18 år. I forslaget til § 37 f femte ledd videreføres derfor regelen om at slike utelukkelser omgående skal meldes til overordnet nivå. For oversiktens skyld er det også lagt inn en henvisning til § 37 f femte ledd i den generelle bestemmelsen om rapportering og varsling til overordnet nivå (forslaget § 37 e første ledd annet punktum).

11.11 Konsekvenser av utelukkelse for straffens lengde

11.11.1 Konsekvenser for varetektsinnsatte

Det foreligger en viss rettspraksis for at varetektsinnsatte som er utelukket fra fellesskap med andre innsatte uten at dette skyldes forhold ved den innsatte selv, skal ha ekstra fradrag for dette ved utmåling av straff i straffesaken, slik det følger av straffeloven § 83 annet ledd annet punktum for varetektsinnsatte som har vært underlagt domstolsbesluttet isolasjon, se HR-2018-1261-A. I den midlertidige § 45 c i straffegjennomføringsloven, som gjelder utelukkelse fra fellesskap av smittevernhensyn, er det lovfestet at for varetektsinnsatte som har vært utelukket etter den bestemmelsen, gjelder straffeloven § 83 annet ledd annet og tredje punktum tilsvarende, jf. § 45 c fjerde ledd. For å synliggjøre det samme prinsippet, har departementet lagt inn en tilsvarende regel i forslaget til § 37 b om utelukkelse av smittevernhensyn, og til § 37 c om utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet (begges siste ledd).

11.11.2 Konsekvenser for innsatte som gjennomfører straff

Straffeloven § 83 annet ledd og nevnte forslag til siste ledd i §§ 37 b og 37 c gjelder som nevnt fradrag ved utmåling av straff for innsatte som har vært underlagt isolasjon eller utelukket under *varetektsfengsling*. For domfelte som

gjennomfører straff, er bildet annerledes. I Prop. 129 L (2020-2021) er situasjonen for henholdsvis varetektsinnsatte og domfelte ved utelukkelse av smittevernhensyn etter § 45 c beskrevet slik (punkt 5.3.3 i proposisjonen):

«Generelt er varetektsinnsatte en sårbar gruppe innsatte. Nye varetektsinnsatte har ikke rukket å tilpasse seg livet i fengsel, og alle varetektsinnsatte lever med usikkerhet om utfallet av straffesaken og lengden på fengselsoppholdet. Utelukkelse vil derfor kunne ramme dem spesielt hardt. Etter en fornyet vurdering går departementet derfor inn for å lovfeste at for varetektsinnsatte som har vært utelukket etter § 45 c, gjelder straffeloven § 83 annet ledd annet og tredje punktum tilsvarende, jf. forslaget til § 45 c fjerde ledd. Dette bidrar til å redusere belastningen ved utelukkelse etter bestemmelsen for denne gruppen. Departementet vil vurdere om innholdet i § 45 c fjerde ledd ved leilighet skal innarbeides i straffeloven § 83.

Innsatte som gjennomfører straff kan ha usikkerhet om progresjon i soningen fremover, prøveløslatelse mv., men med forbehold for forvaringsdømte, kjenner de i hvert fall den ytre tidsrammen for straffegjennomføringen. For denne gruppen venter det dermed heller ikke en fremtidig straffeutmåling. Med særlig vekt også på at utelukkelse etter § 45 c vil være forholdsvis kortvarig, foreslår ikke departementet en regel om avkortning i straffen for innsatte som gjennomfører straff.»

Ved brev av 22. februar 2022 til departementet har Forsvarergruppen i Advokatforeningen vist til reglene om fradrag i straffen for varetektsinnsatte som har vært underlagt fullstendig isolasjon, og påpekt at det ikke finnes en tilsvarende hjemmel for fradrag i soningstid for domfelte som har vært utsatt for isolasjon under ordinær soning. Forsvarergruppen mener at fraværet av en hjemmel for å gi soningsfradrag til domfelte som har vært underlagt isolasjon ikke er saklig begrunnet, og skriver blant annet:

«Covid-19-pandemien har aktualisert denne problemstillingen. Kriminalomsorgen har innført en rekke tiltak for å hindre smitte i fengslene, og for å hindre videre smitte når innsatte eller ansatte har fått påvist Covid-19. Dette har ført til at svært mange innsatte har blitt isolert under straffegjennomføringen, uten at den enkelte har skyld i disse tiltakene. For siktet i varetekt har domstolene gitt fradrag for isolasjon som skyldes smitteverntiltak i forbindelse med Covid-19-pandemien ved pådømmelse av saken i retten, jf. eksempelvis HR-2021-1155-A og LG-2020-160877. For innsatte som soner dommen sin finnes ingen slik mulighet.

Uavhengig av om isolasjon har vært et berettiget smitteverntiltak, eller isolasjonen skyldes andre forhold som eksempelvis bygnings- og bemanningsmessige forhold, vil virkningene av slik isolasjon være en mer belastende soning for innsatte og i verste fall medføre isolasjonsskader. Det var også på bakgrunn av dette hensynet at departementet foreslo inntatt en hjemmel i straffeloven for fradrag i straffen for tiden siktede har vært isolert i varetekt, jf. Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) side 56, der det heter:

'Etter departementets syn er det rimelig å gi et ekstra varetektsfradrag ved fullstendig isolasjon. Varetekt i isolasjon er vesentlig mer byrdefullt enn annen varetekt, særlig sammenlignet med varetekt uten noen former for restriksjoner. Departementet er ikke enig i at en særskilt fradragsregel vil virke som en «belønning av de verste». Fradraget gis i tilfelle på grunn av den økte belastningen ved å holdes isolert og ikke på grunn av årsaken til isolasjonen.'

Isolasjonsfradraget var primært ment å omfatte isolasjon fastsatt av retten og isolasjon ved innsettelse i politiarrest. Høyesterett har gradvis åpnet for at det kan gis isolasjonsfradrag også når den innsatte har vært utelukket fra fellesskapet på annet grunnlag, som når isolasjon er besluttet av kriminalomsorgen i medhold av straffegjennomføringsloven § 37 til § 40 forutsatt at den varetektsinnsatte selv er uten skyld i tiltaket, jf. HR-2018-1261-A avsnitt 27, og når isolasjon er besluttet uten rettslig kjennelse eller administrativ beslutning (faktisk isolasjon), jf. HR-2019-2048-A.

Isolasjon som finner sted under ordinær soning har så store likheter med isolasjon som finner sted i varetekt at den bør kompenseres på lik linje. Dette tydeliggjøres ved at hjemmelsgrunnalet for beslutning om utelukkelse vil være de samme. Hjemlene i straffegjennomføringsloven § 37 til § 40 brukes til beslutning om utelukkelse både for domfelte og for varetektsinnsatte. Under Covid-19-pandemien har beslutning om utelukkelse fra fellesskap som et smitteverntiltak for både domfelte og for varetektsinnsatte blitt gjort i medhold av straffegjennomføringsloven særskilte bestemmelser i kapittel 3A.»

I brevet påpekes det videre at isolasjon er et inngripende og helseskadelig virkemiddel, som spesielt under pandemien har berørt en stor del av fengselspopulasjonen. Forsvarergruppen ber om at departementet utreder problemstillingen nærmere «med mål om å foreslå en hjemmel som gir kriminalomsorgen kompetanse til å gi soningsfradrag til innsatte som har vært underlagt isolasjon under ordinær soning». I tillegg bes det utredet hvorvidt også andre forhold som kan føre til en merbelastning for innsatte under soningen, bør kunne kompenseres.

Selv om norske fengsler huser både varetektsinnsatte og innsatte som gjennomfører dom, er det betydelige forskjeller mellom de to gruppene – både rettslig og faktisk. Domfelte har fått sin straffesak ferdig behandlet i domstolene, med utmåling av en fengselsstraff. Kriminalomsorgens oppgave er i hovedsak å gjennomføre den straffen som domstolene har idømt. Innsatte i varetekt har også fått sin sak vurdert av domstolene, men normalt bare i form av et spørsmål om nettopp varetektsfengsling (og eventuelt andre etterforskningsskritt som krever domstolsbeslutning), og uten en rettskraftig konklusjon om straffens lengde. Behandlingen av varetektsinnsatte må blant annet ivareta kravet etter Grunnloven § 96 annet ledd og EMK artikkel 6 nr. 2 om at enhver har rett til å bli ansett som uskyldig inntil skyld er bevist etter loven. At belastningene ved å være i fengsel reelt sett gjerne vil være større for varetektsinnsatte enn for innsatte som gjennomfører dom, illustreres blant annet gjennom erfaring med at denne gruppen innsatte er blant de som er mest utsatt for å ta sitt eget liv i fengsel.

Straffegjennomføringsloven inneholder enkelte regler som nyanserer utgangspunktet om at kriminalomsorgen bare gjennomfører idømt straff. Det reneste unntaket er at kriminalomsorgen kan løslate domfelte kort tid før løslatelse ellers skulle skje, dersom «særlige grunner taler for det», jf. straffegjennomføringsloven § 42 fjerde ledd (såkalt fremskutt løslatelse). Det ligger i retningslinjer fra 2019 for praktiseringen av denne regelen at løslatelsen kan fremskyndes med inntil tre dager ved dommer på inntil seks måneders fengsel, og i særlige tilfeller og ved lengre dommer på inntil syv dager før løslatelse ellers skulle skje. Retningslinjene angir at slik fremskutt løslatelse bare skal finne sted innenfor en snever ramme i tilfeller der særlig viktige individuelle forhold tilsier det. For å kunne koordinere uttransporten for utenlandske domfelte med et vedtak om utvisning, angir retningslinjene noe videre tidsrammer for fremskutt løslatelse for denne kategorien domfelte. Ved rundskriv 3/2021 har Kriminalomsorgsdirektoratet dessuten gitt anvisning på noe videre rammer for fremskutt løslatelse enn det som ligger i retningslinjene fra 2019, og utvidet adgang til å innvilge fremskutt løslatelse ved gjennomføring av korte dommer, i en situasjon med økende smitte covid-19.

Ordningen med fremskutt løslatelse kan ses som et unntak fra utgangspunktet om at kriminalomsorgens oppgave bare er å gjennomføre straff fastsatt av de

myndigheter som etter loven avgjør spørsmål om straffeskyld og straffens lengde. Lovens ordning med at det i noen grad beror på kriminalomsorgens skjønn om en domfelt skal løslates på prøve, jf. straffegjennomføringsloven § 42 første og tredje ledd, står derimot i en annen stilling. Prøveløslatelse forutsetter at den prøveløslatte ikke begår ny kriminalitet i prøvetiden, og det kan stilles vilkår om møteplikt mv., jf. §§ 43 flg. Løslatelse på prøve er således ikke det samme som avkortning i straffen.

Utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte vil kunne ses som et inngrep i den innsattes rett til privatliv, som har vern etter EMK artikkel 8. Det følger av EMK artikkel 14 at rettigheter vernet etter konvensjonen må sikres «uten diskriminering på noe grunnlag slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status». Det foreligger avgjørelser fra EMD som konstaterer brudd på artikkel 14 at innsatte ble behandlet forskjellig, avhengig av om de var i varetekt eller gjennomførte dom. I *Varnas mot Litauen* (2013) hadde den innsatte sittet i varetekt i mer enn tre år, uten anledning til å motta mer enn kortvarige besøk, herunder fra sin ektefelle, på bakgrunn av en generell regel om at varetektsinnsatte ikke hadde rett til såkalte ekteskapelige besøk. Domfelte innsatte kunne etter omstendighetene få anledning til lengre besøk av ektefelle. I avgjørelsen viser domstolen blant annet til at begrensningene i den innsattes adgang til å ta imot besøk måtte være grunnet på hensyn til etterforskning eller sikkerhet, gjelde for en avgrenset periode, og være så lite inngripende som mulig. I det aktuelle tilfellet fant ikke domstolen at det hadde vært noen særskilt grunn til å nekte ekteskapelig besøk. Det fremgår at mulighetene for fysisk kontakt mellom ektefellene under de korte besøkene hadde vært meget begrensede, og at de hadde vært under konstant oppsyn.

Også *Chaldayev mot Russland* (2019) gjaldt anledning for en innsatt i varetekt til å motta besøk. Den innsatte satt i varetektsfengsel i ca. to og et halvt år, hvorav ca. det siste halve året i påvente av ankebehandling av en dom på fengsel i 13 år. På bakgrunn av nasjonale regler for varetektsfengsel fikk han bare motta korte besøk, mens regelverket for innsatte som gjennomfører dom ga rett til også lange besøk. De reglene som gjaldt for varetektsinnsatte, var i stor grad parallelle til de som gjaldt for livstidsdømte i et strengt regime for en spesiell straffegjennomføringsenhet. Domstolen la til grunn at det til en viss grad er anledning til å tilpasse fengselsregimet til alvoret i kriminaliteten. I saken var det imidlertid ingen objektiv og rimelig grunn til at siktede, som ikke var rettskraftig domfelt, og under beskyttelse av uskyldspresumsjonen, skulle være underlagt restriksjoner på nivå med personer dømt for svært alvorlige forhold, herunder ulikheter i lengde på korte besøk og adgang til lange besøk. Alle restriksjoner i besøksadgangen må begrunnes, særskilt ut fra hensyn til å forhindre uorden eller ivareta sikkerhet eller etterforskningsbehov.

Avgjørelsen *Gülay Cetin mot Tyrkia* (2013) gjaldt spørsmål om krenkelse av EMK artikkel 3 i kombinasjon med artikkel 14. Mens hun var innsatt i varetektsfengsel, fikk den innsatte påvist alvorlig magekreft. Alle søknader om løslatelse ble avslått. Etter at dom i straffesaken mot henne ble rettskraftig, ble det iverksatt en prosess om soningsutsettelse, men den prosessen ble ikke fullført før hun døde drøyt to år etter diagnosen. EMD fant at saken hadde vært behandlet på en måte som satte formaliteter høyere enn menneskelige hensyn, og på en måte som hindret den

innsatte i å tilbringe sine siste dager på en verdig måte. I henhold til nasjonal rett var ikke varetektsinnsatte omfattet av de samme regimer for løslatelse ved livstruende sykdom som domfelte, og domstolen konstatert brudd på EMK artikkel 14.

Den norske straffegjennomføringsloven skiller i noen sammenhenger mellom varetektsinnsatte og domfelte som gjennomfører straff, blant annet ved at bare domfelte har arbeidsplikt, jf. lovens § 3 tredje ledd, og at bare domfelte kan innvilges ordinær permisjon, jf. § 52 jf. § 33. Nevnte rettspraksis fra EMD gjelder saker hvor en innsatt i varetekt var underlagt mer omfattende restriksjoner eller begrensninger enn i et normalt regime for innsatte som gjennomfører dom, uten en nærmere begrunnelse for forskjellene. Som det fremgår forutsetningsvis av avgjørelsene om besøk, kan det være rettmessig med mer omfattende begrensninger for varetektsinnsatte enn for domfelte, forutsatt at disse er grunnet på legitime hensyn til sikkerhet eller etterforskning. Etter departementets vurdering kan det ikke utledes av EMK artikkel 14 at varetektsinnsatte ikke kan gis større rettigheter enn domfelte når ulikheten har saklig sammenheng med den vesensforskjellige situasjonen som varetektsinnsatte og domfelte generelt er i. Domfelte kjenner sin sak og de ytre tidsrammene for fengselsoppholdet, og straffen er utmålt på grunnlag av lovbestemte strafferammer og rettspraksis. Opphold i varetekt er ikke på samme måte en tilsiktet reaksjon på en konstatert handling, men snarere et «nødvendig onde» for å sikre mulighetene for straffeforfølgning, og oppholdet skal så langt mulig forenes med at den innsatte anses uskyldig inntil det motsatte eventuelt konstateres.

At utelukkelse av grunner utenfor den enkelte innsattes kontroll gir større «positivt» utslag for varetektsinnsatte enn for innsatte som gjennomfører dom, innebærer etter departementets vurdering ikke en usaklig forskjellsbehandling. I tillegg kommer at en eventuell forestående straffedom gir en velegnet praktisk mulighet til å hensynta at den innsatte har vært utelukket under varetektsfengsling. For domfelte måtte en eventuell avkortning fastsettes enten administrativt av kriminalomsorgen, eller i en egen domstolsprosess. For kriminalomsorgen ville det innebære en ny oppgave, på siden av kriminalomsorgens hovedfunksjon, som er å gjennomføre straff fastsatt av de organer som etter loven idømmer eller ilegger straff, jf. ovenfor.

Etter departementets vurdering medfører som nevnt ikke EMK artikkel 14 at Norge er forpliktet til å likestille varetektsinnsatte og domfelte hva gjelder konsekvenser av utelukkelse på grunnlag av forslaget til §§ 37 b og c. Etter departementet foreløpige vurdering vil en slik ordning heller ikke være hensiktsmessig, uansett om det skulle være kriminalomsorgen eller domstolene som fastsatte en eventuell avkortning i idømt straff. På denne bakgrunnen har ikke departementet formulert forslag til en bestemmelse om avkortning i straffen for domfelte som har vært utelukket på grunnlag av disse bestemmelsene.

12 Regler om bruk av tvang i fengsel

12.1 Innledning og avgrensning

I tillegg til den generelle frihetsberøvelsen som ligger i å være innsatt i fengsel, innebærer fengselshverdagen også mer avgrensede tiltak som kan innebære et

inngrep overfor den enkelte innsatte. Det gjennomføres kroppsvisitasjoner for å hindre at innsatte bringer inn narkotika eller andre gjenstander som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko, og innsattes rom og eiendeler kan undersøkes, jf. straffegjennomføringsloven § 28. Videre kontrolleres brev, besøk og telefonsamtaler etter nærmere regler, jf. §§ 30-32. I enkelte situasjoner benyttes det håndjern, bodycuff eller lignende fysiske tvangsmidler, og det er også hjemmel for å benytte spyttbeskytter, jf. straffegjennomføringsloven § 38. Samme bestemmelse åpner også for at kriminalomsorgen – under nærmere angitte vilkår – kan sette en innsatt i sikkerhetscelle eller benytte sikkerhetsseng (også kalt belteseng). Disse tiltakene er svært ulike hva gjelder inngrepets alvor, men i denne sammenhengen benyttes likevel fellesbetegnelsen «tvangsmidler».

Bruk av tvangsmidler i fengsel har klare menneskerettslige sider. Menneskerettighetene utvikler seg, og straffegjennomføringslovens bestemmelser om tvangsmidler gjenspeiler ikke fullt ut denne utviklingen. Sivilombudet (tidligere Sivilombudsmannen) har kritisert både regelverket og praksis for bruk av sikkerhetsseng og sikkerhetscelle, herunder i den særskilte meldingen fra 2019 om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler. Videre er det fremsatt kritikk for kriminalomsorgens praksis med kroppsvisitasjon, og praksis for slik visitasjon er endret på bakgrunn av blant annet praksis fra EMD. I en uttalelse av desember 2021 kom Sivilombudet til at straffegjennomføringsloven § 32 og kriminalomsorgens praktisering av denne bestemmelsen ikke oppfyller vilkårene for lovlig inngrep i innsattes kommunikasjonsfrihet og fortrolighetsvern etter EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102 (Sivilombudets sak 2021/244). I tillegg har kriminalomsorgen selv vurdert en praksis med undersøkelse av innsattes mobiltelefoner som urettmessig. Endelig nevnes at Nasjonal institusjon for menneskerettigheter i sin årsmelding for 2021 har gitt uttrykk for at det er bekymringsverdig at regjeringen ikke innhentet vurderinger fra helsemyndighetene i forbindelse med at det i 2020 ble fremmet forslag til en hjemmel for bruk av spyttbeskytter i kriminalomsorgen, og at det er viktig at dette tiltaket vurderes av helsemyndighetene, og at det evalueres etter kort tid.

Departementet arbeider med mange av disse temaene. I dette høringsnotatet begrenser departementet seg likevel til å foreslå innholdsmessige endringer i straffegjennomføringslovens bestemmelser om sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, og en ny regel om bruk av løse belter og beskyttelseshjelm istedenfor sikkerhetsseng (belteseng) dersom dette fremstår som mindre inngripende. Det er særlig disse tvangsmidlene som er av betydning for forekomsten av isolasjon i fengsel, og som temamessig dermed hører sammen med reglene om fellesskap og utelukkelse. Siden det foreslås endringer i straffegjennomføringsloven § 38, berøres imidlertid også de øvrige tvangsmidlene som er regulert i samme bestemmelse. Bortsett fra at begrepet «bodycuff» erstattes med det noe videre begrepet «remmer», er endringene for disse øvrige tvangsmidlene ment å være av teknisk karakter.

Som nevnt i Prop. 143 L (2019-2020) punkt 9.4, vil en beslutning om bruk av tvangsmidler i utgangspunktet være å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b. Det kan imidlertid måtte skilles mellom bruk av tvangsmidler som går over noe tid, og kortvarig bruk av for eksempel håndjern og spyttbeskytter i en akutt situasjon for å stanse eller roe ned en innsatt. I sistnevnte situasjoner kan tiltaket bære mer preg av en faktisk

handling for å avverge risiko enn å være et vedtak. Høringsnotatet her inneholder ikke forslag som er ment å endre klassifiseringen opp mot forvaltningslovens definisjoner. Bruk av sikkerhetscelle, sikkerhetsseng eller løse belter i kombinasjon med beskyttelseshjelm vil være enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og saksbehandlingen må følge kravene etter straffegjennomføringsloven § 7.

12.2 Bakgrunn for forslagene

Bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng har vært gjenstand for kritikk. Mest sentralt i denne forbindelse er Sivilombudets (Sivilombudsmannens) særskilte melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i fengsel (2019), og en temarapport av 2020 fra samme institusjon fra 2020 om bruk av sikkerhetsseng i norske fengsler. I tillegg har den europeiske torturforebyggingskomiteen (CPT) kommet med anbefalinger om endring av praksis.

Sivilombudsmannens særskilte melding inneholder innvendinger både mot regelverket og mot praksis for bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Når det gjelder regelverket, knytter innvendingene seg til temaene tilsyn fra kriminalomsorgen og helsepersonell, og mangel på en øvre tidsgrense for bruk av sikkerhetscelle. I meldingen legges det vekt på at innsatte som er underlagt disse tiltakene har behov for tett oppfølging, og at faren for fysiske og psykiske skader er stor, særlig ved bruk av sikkerhetsseng. Det vises også til tilfeller hvor innsatte har vært isolert på sikkerhetscelle over lang tid.

Når det gjelder helsetjenestens oppfølging av isolerte, påpekes det i den særskilte meldingen at det ikke er en lovfestet plikt til å varsle lege når en innsatt blir plassert på sikkerhetscelle, slik straffegjennomføringsloven § 37 syvende ledd krever når en innsatt utelukkes fra fellesskapet. Det er heller ikke et lovfestet krav til regelmessig tilsyn. Det konstateres i meldingen at norsk lovgivning på dette området ikke er i tråd med menneskerettslige standarder, som krever at helsepersonell daglig ser til isolerte innsatte. Også CPT har anbefalt å regulere dette. Det anbefales at tilsyn fra helsepersonell ikke skal avhenge av anmodning fra kriminalomsorgen eller den innsatte selv, blant annet fordi den innsatte ikke nødvendigvis er i stand til å be om hjelp. Det er også påpekt at slikt tilsyn kan ha en preventiv funksjon ved å redusere muligheten for integritetskrenkelser. Videre er det bemerket at en regel i straffegjennomføringsloven § 38 annet ledd (nå tredje ledd) om at uttalelse fra lege skal «tas i betraktning ved vurderingen av om det skal besluttes bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng», kan skape inntrykk av at en lege bør være involvert i selve beslutningen om bruk av tvangsmidler. En slik ordning vil være i strid med rollen som helsepersonell, jf. også Mandela-reglene regel 46 nr. 1.

For øvrig påpeker Sivilombudsmannen i den særskilte meldingen blant annet at:

- opphold på sikkerhetscelle og i sikkerhetsseng vil være en særlig påkjenning for personer i psykiske kriser, som for eksempel innsatte som vurderes å ville ta sitt eget liv. For mennesker i en slik situasjon kan tilstanden forverres, og den vil i alle fall ikke forbedres, ved at det brukes tvangsmidler.

- det utgjør en alvorlig mangel at kriminalomsorgens personell ikke får opplæring i hvordan innsatte på sikkerhetscelle skal følges opp for å sikre et skånsomt og kortest mulig opphold.
- plassering av personer uten klær på sikkerhetscelle utgjør en særlig stor risiko for brudd på forbudet mot umenneskelig behandling. Det samme er påpekt av CPT.
- innsatte på sikkerhetscelle i noen tilfeller ikke har hatt mulighet til å kontakte advokat. Dette svekker den innsattes rettssikkerhet og øker risikoen for integritetskrenkelser.
- innsatte på sikkerhetscelle i noen tilfeller ikke har hatt mulighet til å kontakte ansatte.
- innsatte på sikkerhetscelle ofte får mat levert gjennom en luke i gulvet. I noen fengsler utgjør dette en hygienerisiko fordi luken er plassert i nærheten av toalettet nedfelt i gulvet. Praksisen begrenser dessuten muligheten for menneskelig kontakt.
- noen sikkerhetsceller har døgnkontinuerlig belysning. Dette utgjør en åpenbar risiko for umenneskelig behandling, og er forbud etter Mandela-reglene regel 43 c.
- måten flere sikkerhetsceller er utformet på, bidrar til økt sansedepresjon. Konkret kan dette gjelde at gulv og tak er i samme farge, at det ikke er klokke tilgjengelig, og at cellene er for små eller gamle og slitne. Cellenes størrelse er tatt opp også av CPT, som har gitt uttrykk for at celler på cirka 5 kvadratmeter ikke bør brukes mer enn et par timer.
- ulike rutiner for protokollføring gjør det vanskelig for fengselet selv å kontrollere egen praksis, og vanskeliggjør også tilsynsorganers og Sivilombudsmannens utførelse av kontrolloppgaver.

Fengsel krever en balanse mellom den enkeltes personlige frihet og privatliv på den ene siden, og på den annen side behovet for ro, orden og sikkerhet. Sivilombudet (tidligere Sivilombudsmannen) har gitt uttrykk for at denne balansen ikke alltid mestres i norske fengsler, til skade for de innsatte, og mener at det bør vurderes om regelverket for bruk av tvangsmidler bør endres, herunder ved å gjøre vilkårene for bruk av tvang tydeligere, og å stille større krav til oppfølging av innsatte som er i sikkerhetscelle eller i sikkerhetsseng.

Noen av de forholdene som er listet opp ovenfor, er det rettet opp i. Blant annet gjelder dette at innsatte skal ha anledning til å se hva klokken er.

12.3 Nærmere om innholdet i straffegjennomføringsloven § 38 og tilhørende forskrifter og retningslinjer

Straffegjennomføringsloven § 38 regulerer bruk av tvangsmidler. I tillegg har kriminalomsorgen gitt retningslinjer med en mer detaljert regulering. Etter endring ved lov 26. mars 2021 nr. 15, lyder bestemmelsen slik:

§ 38 *Bruk av tvangsmidler i fengsel*

Kriminalomsorgen kan ta i bruk sikkerhetscelle, sikkerhetsseng eller annet godkjent tvangsmiddel for å

a) avverge alvorlig angrep eller skade på person,

b) hindre iverksettelse av alvorlige trusler eller betydelig skade på eiendom,

c) hindre alvorlige opptøyer eller uroligheter,

d) hindre rømning fra fengsel, under transport eller fra bestemmelsessted,

e) avverge ulovlig inntrenging i fengsel, eller

f) sikre adgang til sperret eller forskanset rom.

Håndjern, transportjern, bodycuff, spyttbeskytter og tilsvarende tvangsmidler som er godkjent av Kriminalomsorgsdirektoratet, kan benyttes for å avverge andre fysiske angrep på person, når angrepet vil være egnet til å skape frykt, smerte eller annet betydelig ubehag. Spyttbeskytter kan bare benyttes under tilsyn.

Kriminalomsorgen skal bare bruke tvangsmidler dersom forholdene gjør det strengt nødvendig, og mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelig. Tvangsmidler skal brukes med varsomhet slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse. Uttalelse fra lege skal så vidt mulig innhentes og tas i betraktning ved vurderingen av om det skal besluttes bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng. Kriminalomsorgen skal fortløpende vurdere om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket.

For innsatte under 18 år kan tvangsmidler bare benyttes dersom det er tvingende nødvendig, og mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige. Tvangsmidler skal brukes med varsomhet slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse. Uttalelse fra lege skal så vidt mulig innhentes og tas i betraktning ved vurderingen av om det skal besluttes bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng. Innsatte under 18 år skal ha kontinuerlig tilsyn. Kriminalomsorgen skal fortløpende vurdere om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket.

Bruk av sikkerhetsseng som overstiger 24 timer, skal meldes til regionalt nivå som tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes. Spørsmålet skal vurderes på nytt etter 24 timer. Tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet når bruk av sikkerhetsseng overstiger 3 døgn. For innsatte under 18 år skal bruk av sikkerhetsseng omgående meldes til regionalt nivå, som tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes. Tiltaket skal meldes til direktoratet når bruk av sikkerhetsseng overstiger 24 timer.

Bruk av sikkerhetscelle som overstiger 3 døgn, skal meldes til regionalt nivå som tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes. Tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet når bruk av sikkerhetscelle overstiger 6 døgn. For innsatte under 18 år skal bruk av sikkerhetscelle som overstiger 24 timer, meldes til regionalt nivå, som tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes. Tiltaket skal meldes til direktoratet når bruk av sikkerhetscelle overstiger 3 døgn.

Bestemmelsens første og annet ledd angir i hvilke situasjoner det kan være aktuelt å bruke tvangsmidler. Etter den tidligere fengselsloven § 31 kunne tvangsmidler anvendes for «å avverge vold eller iverksettelse av trusler, overvinne motstand, forebygge rømning eller for å opprettholde ro og sikkerhet i anstalten». Det fremgår av Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) side 165 at straffegjennomføringsloven § 38 ved vedtakelsen i 2001 var ment å videreføre det samme materielle innholdet som i den tidligere loven, og at formålet med endringen var å få en mer konkret og utfyllende lovtekst.

Som nevnt ble straffegjennomføringsloven § 38 endret ved lov 26. mars 2021 nr. 15. Da fikk bestemmelsen et nytt annet ledd som angir vilkårene for anvendelse av håndjern, transportjern, bodycuff, spyttbeskytter og tilsvarende tvangsmidler. Det fremgår av Prop. 143 L (2019-2020) at det med denne lovendringen er ment å markere en lavere terskel for bruk av disse tvangsmidlene enn for tvangsmidler

nevnt i § 38 første ledd (særlig punkt 9 i proposisjonen). Det fremgår av § 38 tredje ledd og fjerde ledd at tvangsmidler likevel bare kan benyttes dersom forholdene gjør det strengt nødvendig, og overfor innsatte under 18 år bare dersom det er tvingende nødvendig. Videre er det presisert i lovteksten at mindre inngripende tiltak forgjeves må være forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige.

I kriminalomsorgens retningslinjer til bestemmelsen er det understreket at tvangsmidler er ment som tiltak for å opprettholde ro, orden og sikkerhet i fengsel og under transport av innsatte. Terskelen for anvendelse er utdypet for noen av tvangsmidlenes vedkommende. Etter retningslinjene punkt 38.7 kan sikkerhetscelle bare brukes når det er strengt nødvendig for å:

a) hindre alvorlig angrep eller skade på person, herunder å hindre en innsatt i å skade seg selv

b) hindre iverksettelse av alvorlige trusler eller betydelig skade på eiendom, eller

c) hindre rømning eller unnvikelse fra fengsel.

Sikkerhetsseng kan bare brukes når det er «strengt nødvendig for å hindre en innsatt i å skade seg selv». Med dette angir retningslinjene et snevrere anvendelsesområde for sikkerhetscelle og sikkerhetsseng enn det som følger av lovteksten.

Etter straffegjennomføringsloven § 38 fjerde ledd siste punktum skal kriminalomsorgen «fortløpende vurdere om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket.» En slik vurdering forutsetter tilsyn, men loven angir ikke hvor hyppig tilsynet skal være, eller hva det konkret skal gå ut på. Retningslinjene punkt 38.7 angir nærmere krav til tilsyn ved bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng. Etter retningslinjene skal innsatte ha nødvendig tilsyn og pleie, og det skal føres tilsyn minst en gang per time ved bruk av sikkerhetscelle, og kontinuerlig ved bruk av sikkerhetsseng. Innsatte under 18 år skal ha kontinuerlig tilsyn også ved bruk av sikkerhetscelle, jf. loven § 38 fjerde ledd. Retningslinjene krever også at innsatte til enhver tid skal ha mulighet til å kunne kontakte de ansatte.

Etter straffegjennomføringsloven § 38 tredje og fjerde ledd skal uttalelse fra lege så vidt mulig innhentes og tas med i betraktning ved vurderingen av om sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng skal benyttes. Retningslinjene fastsetter videre at dersom det ikke lar seg gjøre å innhente uttalelse fra lege i forkant av tiltaket, skal lege varsles snarest og gis anledning til å gi råd når det gjelder videre oppfølging av den innsatte. I tillegg skal den innsatte etter retningslinjene så vidt mulig ha tilsyn fra helsepersonell en gang per dag mens tiltaket pågår.

I Helsedirektoratets veileder for helsetjenester til innsatte i fengsel (IS-1971) punkt 4.7 omtales bruk av tvangsmidler i fengsel. Her presiseres det at fengselshelsetjenesten ikke har ansvar for å delta i vurderingen av hvorvidt tvangsmidler skal anvendes, men kan gi råd til eksternt helsepersonell eller til kriminalomsorgen dersom den innsatte samtykker. Det er videre fremhevet at fengselshelsetjenesten bør være spesielt oppmerksom på innsatte som er underlagt tvangstiltak.

Straffegjennomføringsloven § 38 femte og sjette ledd har regler om beslutningsmyndighet og varsling til overordnet nivå ved bruk av tvangsmidler.

Bruk av sikkerhetsseng utover 24 timer må besluttes av regionalt nivå, og Kriminalomsorgsdirektoratet skal varsles dersom bruken overstiger tre døgn. Dersom bruken gjelder en innsatt under 18 år, skal regionen varsles omgående og ta stilling til om tiltaket skal opprettholdes. Direktoratet skal varsles dersom bruken overstiger 24 timer.

Bruk av sikkerhetscelle utover tre døgn må besluttes av regionalt nivå, og Kriminalomsorgsdirektoratet skal varsles dersom bruken overstiger seks døgn. Dersom inngrepet gjelder en innsatt under 18 år, skal regionen varsles og vurdere tiltaket etter 24 timer. Etter tre døgn skal direktoratet varsles.

Kriminalomsorgens retningslinjer regulerer ytterligere aspekter ved bruk av tvangsmidler. Det følger av punkt 38.7.1 at innsatte som skal plasseres på sikkerhetscelle eller i sikkerhetsseng, alltid skal visiteres. Etter punkt 38.7.2. skal innsatte som utgangspunkt benytte egne klær ved opphold på sikkerhetscelle, men såkalt «rivsikkert» tøy skal brukes dersom egne klær anses som en sikkerhetsrisiko. I tillegg er det åpnet for at innsatte plasseres nakne på sikkerhetscelle dersom «sikkerhetsmessige forhold gjør det uforsvarlig å la innsatte beholde tøy i forbindelse med oppholdet». Innsatte i sikkerhetsseng skal som hovedregel ha på seg anstalttøy, men kan være avkledt dersom sikkerhetsmessiges hensyn tilsier det. Dersom den innsatte er avkledt, skal han eller hun være tildekket av teppe eller kjortel.

Retningslinjene punkt 38.7.4. stiller krav til tilsynsprotokoll ved bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, og oppstiller krav for hva protokollen minimum skal inneholde.

12.4 Begrensninger etter Grunnloven og sentrale menneskerettskonvensjoner

Regelverket om bruk av tvangsmidler gjelder med de begrensninger som følger av Grunnloven og de konvensjoner og protokoller som følger av menneskerettsloven § 2, jf. samme lov § 3.

Det følger av Grunnloven § 93 og EMK artikkel 3 at ingen må utsettes for tortur eller annen umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff. EMD har slått fast at opplevelser av lidelse og ydmykelse i fengsel først kan utgjøre et brudd på forbudet i artikkel 3 når det overgår det som er uunngåelige følger av frihetsberøvelsen, og at staten har ansvar for å gjennomføre straff på en måte som unngår dette, jf. *Muršić mot Kroatia* (2016). En situasjon eller behandling må samtidig nå et minimumsnivå av alvorlighet for å utgjøre en krenkelse av EMK artikkel 3, og vurderingen av om det foreligger en krenkelse beror på de konkrete forholdene i den enkelte sak. En innsatts fysiske og psykiske lidelse, varigheten av en behandling, de konkrete forholdene, og – i noen tilfeller – individuelle forhold som den innsattes kjønn, alder og helsetilstand for øvrig, er av betydning, jf. *Henaf mot Frankrike* (2003). Det er den kumulative effekten av omstendighetene i saken som vurderes, jf. *Muršić mot Kroatia* (2016).

Også EMK artikkel 8 kan utgjøre en skranke for bruk av tvangsmidler i fengsel, jf. *A.T. mot Estland* (2018). Retten til «privatliv» omfatter i noen tilfeller den enkeltes moralske og fysiske integritet også under frihetsberøvelse. For at bruk av tvangsmidler skal være lovlig, må bruken forfølge et legitimt formål, være nødvendig i et demokratisk samfunn og ha hjemmel i lov, jf. artikkel 8 annet ledd.

For at et inngrep skal anses som nødvendig, må det svare på et tvingende samfunnsmessig behov og være proporsjonalt i forhold til det legitime formålet som søkes oppnådd. Det vil som regel være den konkrete proporsjonalitetsvurderingen som avgjør om bruken er i tråd med artikkel 8. For denne vurderingen vil det særlig være av betydning om formålet kunne vært oppnådd ved bruk av mindre inngripende virkemidler.

13 Departementets vurderinger av hva regelverket om bruk av tvang i fengsel bør gå ut på

13.1 Innledning

Straffegjennomføringsloven § 38 gir i dag en felles regulering av bruken av en rekke tvangsmidler, med angivelse av to litt ulike terskler i henholdsvis første og annet ledd. For å få tydeligere frem at formålet med bruken av tvangsmidler kan være forskjellig avhengig av hvilket tvangsmiddel det er tale om, og å oppnå en mer presis regulering tilpasset det enkelte tvangsmiddels karakter og funksjon, foreslår departementet at dagens § 38 erstattes av seks paragrafer. Forslaget til § 38 er en generell bestemmelse om bruk av tvangsmidler. Videre foreslås det en særskilt regulering for bruk av håndjern, bodycuff, remmer, strips eller spyttbeskytter (§ 38 a), kølle eller gass (§ 38 b), sikkerhetscelle (§ 38 c), sikkerhetsseng eller løse belter i kombinasjon med beskyttelseshjelm (§ 38 d), og særregler for innsatte under 18 år (§ 38 e).

Dagens § 38 angir at tvangsmidlene bare kan brukes for å tjene visse formål listet opp i bestemmelsens første og annet ledd, og bare dersom det er strengt nødvendig for å oppnå dette formålet. Det foreslås ikke å endre selve denne reguleringsmåten, men i større grad å regulere de enkelte tvangsmidlene særskilt. Med departementets forslag blir det tydeligere at anvendelsesområdet særlig for sikkerhetscelle og sikkerhetsseng er snevrere enn dagens § 38 kan gi inntrykk av.

Det viktigste verktøyet for å opprettholde ro og orden i fengslene er den løpende kontakten og interaksjonen mellom ansatte og innsatte (dynamisk sikkerhet). Både av hensyn til den enkelte innsatte, og fordi Grunnloven og øvrig regelverk krever det, må det fortsatt oppstilles strenge vilkår for å kunne benytte tvangsmidler i fengsel. Samtidig skal regelverket favne mange ulike situasjoner. I noen grad må reglene derfor gi anvisning på bruk av skjønn. Praktiseringen av reglene er derfor viktig for virkningen av dem. Opplisting i loven av legitime formål gir rammer for de vurderingene som kriminalomsorgen må gjøre. Ved å dele reguleringen opp i flere bestemmelser blir det lettere å formulere tydeligere rammer, tilpasset hvor inngripende det enkelte tvangsmiddel er. Regelverket vil alltid måtte tolkes på bakgrunn av Grunnloven og konvensjoner som etter menneskerettsloven § 3 gjelder som norsk lov. Videre vil det også fremover være behov for at kriminalomsorgen gir nærmere retningslinjer for praktiseringen av regelverket.

De mest inngripende tvangsmidlene er bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Disse tvangsmidlene skiller seg fra de øvrige tvangsmidlene ved at den innsatte tas ut fra «normalt» opphold i fellesskapet og egen fengselscelle, og plasseres i en naken celle eller belteseng. Bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng er derfor også de tvangsmidlene som er av størst relevans for isolasjonsproblematikken. I det følgende går departementet således først inn på reguleringen av dem. For å

gjøre det tydelig at disse tvangsmidlene er forbeholdt ekstraordinære og svært alvorlige situasjoner, og legge til rette for en hensiktsmessig regulering av tilsyn og rapportering, foreslår departementet å regulere bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng i hver sin bestemmelse, som henholdsvis § 38 c og § 38 d.

13.2 Vilkår for bruk av sikkerhetscelle

Sikkerhetsceller kjennetegnes ved at de har lite eller intet interiør, og i mange tilfeller er det lite utsyn fra dem. Opphold i en slik celle vil derfor gjerne bety at den innsatte får få sanseinntrykk. Fordi plassering i sikkerhetscelle er et svært inngripende tiltak, kan dette tiltaket raskere reise spørsmål om forholdet til EMK artikkel 3 enn for eksempel utelukkelse fra fellesskap og innlåsing på egen celle. Tiltaket bør bare brukes når andre midler ikke strekker til for å avverge en farlig situasjon. Ved vurdering av forholdet til EMK artikkel 3, legger EMD vekt på de konkrete omstendighetene i saken, særlig hvor omfattende isolasjonen er, varigheten av tiltaket, formålet og effekten det har på den innsatte, jf. *Babar Ahmad m.fl. mot Storbritannia* (2012). Lovligheten av tiltaket vil avhenge av begrunnelsen for at den innsatte er plassert på sikkerhetscelle, hvor lenge vedkommende har oppholdt seg der, om begrunnelsen for plasseringen var dekkende for hele oppholdet, og hvilken påvirkning tiltaket hadde på den innsatte. Blant annet kan det være av betydning om den innsatte har psykiske problemer som gjør ham eller henne særlig sårbar. I tillegg til disse forholdene, vil øvrige rutiner for oppholdet kunne være av betydning, herunder i hvilken grad den innsatte har hatt meningsfylt kontakt med andre mennesker og bekledning, samt omfanget av tilsyn fra kriminalomsorgen og helsepersonell. Også utformingen av sikkerhetscellen kan være av betydning. Total sansedeprivasjon (mangel på stimulans av sansene) kombinert med sosial isolasjon er forbudt.

For at en ny lovbestemmelse om bruk av sikkerhetscelle best mulig skal favne begrensningene etter EMK, må terskelen for bruk av sikkerhetscelle være høy, formålene med tiltaket må være legitime, og lovteksten klar. Dagens § 38 har en videre formålsangivelse enn det som er hensiktsmessig for en særskilt regulering av bruk av sikkerhetscelle. Kriminalomsorgsdirektoratet har i sine retningslinjer knyttet adgangen til å bruke sikkerhetscelle til de formålene som er nevnt i § 38 første ledd bokstav a, b og deler av c. Dette gir et bedre utgangspunkt for en ny regulering. Det ligger i departementets forslag til § 38 c første ledd at sikkerhetscelle kan tas i bruk dersom dette er strengt nødvendig for å

a) hindre alvorlig angrep eller skade på person,
b) hindre at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade, eller
c) hindre betydelig skade på eiendom.

Dette gir en mer presis angivelse av hvilke formål som kan begrunne bruk av sikkerhetscelle.

Selv når det foreligger en relevant situasjon, må det vurderes om bruk av sikkerhetscelle er «strengt nødvendig». Departementet foreslår å opprettholde dette vilkåret som i dag, se forslaget til § 38 c første ledd. For vurderingen av om en gitt situasjon oppfyller lovens vilkår for kunne benytte sikkerhetscelle, må det stå sentralt om situasjonen kan avhjelpes på en mindre inngripende måte, for

eksempel ved at den innsatte utelukkes fra fellesskapet med andre innsatte. Mange potensielt alvorlige situasjoner avverges ved at dyktig personell roer ned situasjonen uten bruk av utelukkelse eller tvangsmidler. Dette er selvsagt det beste, og det må alltid være et mål å unngå bruk av sikkerhetscelle.

Kravet om at tvangstiltaket må være «strengt nødvendig» for å være lovlig gjelder for hele den tiden tiltaket varer. Tvangen må således opphøre så snart grunnlaget for det er har falt bort.

13.3 Bruk av sikkerhetsseng

13.3.1 Bør det fortsatt være hjemmel for å benytte sikkerhetsseng i fengslene?

Det å bli lagt i sikkerhetsseng, innebærer at den innsatte blir spent fast med belter i en seng plassert i en sikkerhetscelle. Bruk av sikkerhetsseng er det mest inngripende tvangsmiddelet norske fengsler har til rådighet. I tillegg til å være et sterkt inngrep i den innsattes integritet, kan det være smertefullt både fysisk og psykisk, og det kan ha negative konsekvenser for den innsatte utover den tiden tiltaket opprettholdes. Som nevnt har både Sivilombudet og Den europeiske torturforebyggingskomitéen (CPT) anbefalt at sikkerhetssengene avskaffes i norske fengsler.

Når det benyttes sikkerhetsseng innenfor psykisk helsevern, blir tiltaket iverksatt og overvåket av helsepersonell. Både inngrepets karakter og styrke, og det faktum at tiltaket brukes uten stor grad av involvering fra helsepersonell, utgjør sterke innvendinger mot bruk av sikkerhetsseng i fengsel. Styrken i tvangsmiddelet illustreres ved at Tvangslovutvalget i NOU 2019: 14 har tatt til orde for å begrense – og på lengre sikt helst fase ut – bruk av mekaniske tvangsmidler, herunder bruk av belter, i det psykiske helsevernet (særlig kapittel 23 i utredningen).

I praksis er det hovedsakelig ved selvskading og risiko for selvmord at sikkerhetsseng benyttes i fengsel. Hensynet til å beskytte liv bør veie svært tungt, og det å beskytte innsattes liv er en av kriminalomsorgens viktigste oppgaver. Behovet for beskyttelse gjelder også for innsatte som forsøker å skade seg selv. Forebygging av selvmord i fengsel bør primært oppnås gjennom menneskelig kontakt. Dette jobber kriminalomsorgen kontinuerlig med. Samtidig er erfaringen at det oppstår situasjoner der en innsatt viser tegn til stor og akutt selvmordsrisiko. De underliggende årsakene til selvmordsrisikoen kan være mange, og ofte vil den innsatte ha behov for psykisk helsehjelp. Kriminalomsorgen skal legge til rette for at den innsatte kan få nødvendig helsehjelp, jf. straffegjennomføringsloven § 4, men disponerer ikke selv helsepersonell, og er således avhengig av at innsats fra helsetjenesten er tilgjengelig. Oppstår det først en akutt situasjon, er det viktig at kriminalomsorgen har tilgang til tiltak som kan hindre innsatte i å ta sitt eget liv.

På bakgrunn av anbefalingene fra CPT og Sivilombudet om å fjerne sikkerhetsseng som et lovlig tvangsmiddel i fengsel, nedsatte Kriminalomsorgsdirektoratet i 2021 en arbeidsgruppe med mandat om å utrede hvorvidt bruken av sikkerhetsseng i kriminalomsorgen kan avvikles, og å komme med forslag til hvilke alternative tiltak som eventuelt kan iverksettes. Arbeidsgruppen leverte sin rapport i oktober 2021 (endelig rapport er av 7. februar 2022, omtalt også i punkt 13.5 nedenfor). På bakgrunn av utredningen har direktoratet besluttet å avvikle sikkerhetsseng som tvangsmiddel. En avvikling

forutsetter imidlertid at det iverksettes andre tiltak som kan redusere behovet for bruk av sikkerhetsseng, og som kan erstatte tiltaket i de tilfellene hvor det er nødvending å intervenere med tvang overfor den innsatte. Noen av tiltakene som er foreslått, er bruk av polstret celle, beskyttelseshjelm og løse belter for immobilisering av hender. Kriminalomsorgsdirektoratet arbeider med en handlingsplan for å avvikle bruken av sikkerhetsseng innen 2024.

Departementet er enig i at det er ønskelig å oppheve sikkerhetsseng som tvangsmiddel i fengsel. Som nevnt krever det imidlertid noe tid å sørge for at de nødvendige forutsetningene for denne endringen er på plass. For denne mellomperioden foreslår departementet en justert hjemmel for bruk av sikkerhetsseng, jf. forslaget til § 38 d. Videre bør loven utformes slik at hjemmelsgrunnlaget for de tvangsmidlene som må være tilgjengelige for at bruken av sikkerhetsseng skal kunne avvikles, er klart. Forslaget til § 38 d omhandler derfor også bruk av løse belter og beskyttelseshjelm. Dette omtales nærmere i punkt 13.5 nedenfor.

Selv om departementet ikke ved denne anledningen foreslår å oppheve hjemmelen for å benytte sikkerhetsseng, kan det spørres om sikkerhetsseng helt bør utelukkes som tiltak overfor innsatte under 18 år. Generelt kan unge innsatte være ekstra utsatt for negative konsekvenser av bruk av et slikt tvangsmiddel. Fengselsopphold for innsatte under 18 år skal tilrettelegges etter deres behov, jf. straffegjennomføringsloven § 10 a første ledd. I praksis er slike innsatte normalt i en av kriminalomsorgens ungdomsenheter, hvor det ikke er sikkerhetsseng. Det forekommer imidlertid at mindreårige innsatte må sone i vanlige fengsler, hvor sikkerhetsseng kan brukes dersom vilkårene for dette er oppfylt. Som mindreårig i et vanlig fengsel er den innsatte allerede i utgangspunktet i en krevende situasjon. Dette kan tale for helt å utelukke bruk av sikkerhetsseng for innsatte under 18 år. I tillegg kommer at det normalt er tale om et lite antall innsatte under 18 år i vanlige fengsler, slik at det ikke bør representere en «umulig» belastning om de alltid må håndteres uten bruk av sikkerhetsseng.

På den annen side ligger det som nevnt allerede i dagens regelverk at det er en særskilt høy terskel for å legge innsatte under 18 år i sikkerhetsseng. Og oppstår det unntaksvis en helt prekær situasjon, kan det ses som paradoksalt om kriminalomsorgen skal ha færre virkemidler for å redde innsatte under 18 år enn andre innsatte.

Spørsmålet har begrenset rekkevidde, siden det på noe sikt som nevnt er ønskelig å fjerne sikkerhetsseng som tvangsmiddel overfor alle kategorier innsatte. Etter departementets vurdering fremstår det imidlertid som et naturlig første skritt å foreslå en regel om at innsatte under 18 år ikke kan legges i sikkerhetsseng eller påføres løse belter og beskyttelseshjelm. Dette er lagt inn i forslaget til § 38 e siste ledd.

13.3.2 Vilkår for bruk av sikkerhetsseng

Selv om sikkerhetsseng er et særdeles inngripende tvangsmiddel, ligger det – som nevnt i foregående punkt – fortsatt ikke helt til rette for å avskaffe hjemmelen for unntaksvis å kunne benytte sikkerhetsseng i norske fengsler. På samme måte som for bruk av sikkerhetscelle, gir imidlertid straffegjennomføringsloven en mindre presis regulering enn det som anses hensiktsmessig i dag. Sikkerhetsseng bør bare

kunne brukes i ekstraordinære situasjoner hvor dette er strengt nødvendig for å hindre den innsatte i å skade seg selv. Departementet foreslår en egen bestemmelse om bruk av sikkerhetsseng som gir uttrykk for dette, se forslaget til § 38 d. Det ligger i formuleringen «strengt nødvendig» at sikkerhetsseng bare skal kunne benyttes når det ikke finnes noen annen mulighet for å hindre at den innsatte skader seg selv alvorlig. Lovens vilkår for å bruke dette tvangsmiddelet må være oppfylt gjennom hele den perioden tiltaket varer. Når situasjonen endrer seg i en mindre farlig retning, må tvangen opphøre.

13.4 Felles spørsmål for reguleringen av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng

13.4.1 Bør det lovfestes en øvre tidsgrense for bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng?

Opphold på sikkerhetscelle og sikkerhetsseng bør være så kort som mulig. Tiltakene skal bare brukes så lenge vilkårene for bruken av tvang er oppfylt, og dette må vurderes kontinuerlig av kriminalomsorgens personell. Risikoen for fysiske og psykiske skader hos den innsatte øker i takt med varigheten av oppholdet. Det er viktig at regelverk og rutiner legger til rette for at tvangsbruken blir avsluttet så raskt som mulig. Ett mulig bidrag til dette er å legge inn i regelverket absolutte grenser for i hvor lang tid sikkerhetscelle og sikkerhetsseng kan brukes.

Spørsmålet om å lovfeste en øvre tidsgrense ble vurdert ved utarbeidelsen av dagens straffegjennomføringslov, etter at enkelte høringsinstanser hadde foreslått dette. Departementet kom den gang til at rapportering til overordnet nivå og krav om beslutning derfra ville sørge for at tiltaket fortløpende ble vurdert, og at det dermed ikke var behov for tidsbegrensninger.

Lovfesting av en absolutt tidsbegrensning vil forutsetningsvis hindre de mest langvarige oppholdene på sikkerhetscelle og i sikkerhetsseng. I praksis vil det øke presset på at kriminalomsorgen finner andre tiltak dersom den innsatte fortsatt ikke kan tilbakeføres til normale soningsforhold. Dette kan tale for å innføre en øvre tidsgrense.

Den sentrale ulempen vil være at én nærmere definert tidsbegrensning ikke vil «treffe» i alle tilfeller, og i verste fall kan gi et feilaktig signal om at tvangen kan opprettholdes lenger enn forholdene tilsier. Situasjoner med behov for å benytte tvang vil være ulike, og det kan variere mye mellom ulike tilfeller hvor lenge tvangssituasjonen må vare. Dersom det skal fastsettes en maksimal varighet på tiltaket, må denne grensen nødvendigvis ta høyde også for de tilfellene der tvangsbruken må vare lengst. Dermed vil den tidsbegrensningen som fastsettes måtte bli videre enn et opphold på sikkerhetscelle eller i sikkerhetsseng i mange tilfeller trenger å vare. Dersom grensen feilaktig tolkes som en norm for alle tilfeller, vil den kunne føre til at opphold på sikkerhetscelle eller i sikkerhetsseng i enkelte tilfeller blir mer langvarige enn de ville blitt med dagens regelverk. En slik negativ effekt bør unngås. En øvre tidsgrense vil heller ikke representere en styrking av regelverket for det store flertallet av saker som ikke under noen omstendighet vil berøres av tidsgrensen. På denne bakgrunnen anser departementet

det som mer hensiktsmessig å stille krav til hyppige vurderinger av om tiltaket skal opprettholdes.

13.4.2 Tilsyn fra kriminalomsorgen med innsatte på sikkerhetscelle og i sikkerhetsseng

Bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng er svært inngripende, og tiltakene kan potensielt medføre skade på den innsattes fysiske og psykiske helse. Bakgrunnen for inngrepet vil ofte være at den innsatte har vært svært utagerende eller vist tegn på stor risiko for selvmord. Under slike forhold er det åpenbart at det av sikkerhetsmessige, helsemessige og humane årsaker er nødvendig med tilsyn. I tillegg må det naturligvis føres tilsyn for å sikre at oppholdet på sikkerhetscelle eller i sikkerhetsseng blir så kort som mulig. Eksplisitt oppstiller dagens § 38 i straffegjennomføringsloven bare et krav om kontinuerlig tilsyn overfor innsatte under 18 år (bestemmelsens fjerde ledd). Departementet foreslår å lovfeste et tydeligere og mer konkret krav til tilsyn med innsatte på sikkerhetscelle og i sikkerhetsseng, i tråd med det som i dag ligger i retningslinjene fra kriminalomsorgen, se forslag til § 38 c og § 38 d, begges tredje ledd.

Det vil variere hvor mye tilsyn som er nødvendig i hvert enkelt tilfelle. Regelverket bør ta hensyn til dette. For opphold i sikkerhetscelle foreslår departementet konkret å lovfeste et krav om at den innsatte skal ha nødvendig tilsyn, og minst én gang per time, se forslag til § 38 c tredje ledd. Noen innsatte vil ha behov for tilnærmet kontinuerlig tilsyn. I den særskilte meldingen fra 2019 har Sivilombudsmannen bemerket at det er en alvorlig mangel at de ansatte ikke har nok kunnskap om hvordan innsatte på sikkerhetscelle bør følges opp. Innholdet i kravet til tilsyn vil måtte presiseres ytterligere i retningslinjer, og inngå i opplæringen til de ansatte.

Innsatte i sikkerhetsseng er spent fast med belter, uten mulighet til å bevege armer eller ben. Den innsatte er derfor helt avhengig av bistand for å kunne gjøre noe som helst. Det å miste kontrollen på denne måten, vil være en skremmende opplevelse for de fleste. Departementet foreslår å lovfeste et krav om kontinuerlig tilsyn for innsatte i sikkerhetsseng, se forslaget til § 38 d tredje ledd. Hva som nærmere ligger i kravet til kontinuerlig tilsyn, vil måtte konkretiseres i retningslinjer. Noen innsatte vil kanskje foretrekke at den som fører tilsyn er synlig fra liggende stilling, mens andre vil foretrekke at den ansatte sitter utenfor synsfeltet, og kanskje rett utenfor rommet, for å få mer privatliv. Lovens krav til tilsyn bør utformes på en måte som gir rom for slike tilpasninger. Forpliktelsen for kriminalomsorgen til å sørge for at oppholdet blir gjennomført mest mulig skånsomt, inkluderer også å ta individuelle hensyn.

13.4.3 Tilsyn fra helsepersonell med innsatte på sikkerhetscelle og i sikkerhetsseng

Som nevnt er sikkerhetscelle og sikkerhetsseng særlig inngripende tiltak som potensielt kan være skadelige for den innsattes fysiske og psykiske helse, og tiltakene brukes til dels overfor innsatte som befinner seg i en psykisk krise. Oppfølging fra helsepersonell er derfor svært viktig. Innsatte som plasseres på sikkerhetscelle og i sikkerhetsseng bør få tilsyn fra helsepersonell så fort som

mulig etter iverksettelse av tiltaket. Dersom tiltaket vedvarer, må den innsatte få tilsyn flere ganger.

Som nevnt angir straffegjennomføringsloven § 38 annet og tredje ledd i dag at det så vidt mulig skal innhentes en uttalelse fra lege, og at uttalelsen skal tas med i betraktning ved vurdering av om sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng skal benyttes. Dersom det ikke kan innhentes uttalelse fra lege i forkant, angir retningslinjene at lege skal varsles snarest og gis anledning til å gi råd for den videre oppfølging av den innsatte. I tillegg skal den innsatte så vidt mulig ha tilsyn fra helsepersonell én gang per dag mens tiltaket pågår. I Helsedirektoratets veileder for helsetjenester til innsatte i fengsel (IS-1971) punkt 4.7 presiseres det at fengselshelsetjenesten ikke har ansvar for å delta i vurderingen av hvorvidt tvangsmidler skal anvendes, men at den kan gi råd til eksternt helsepersonell eller til kriminalomsorgen dersom den innsatte samtykker. Det er også fremhevet at helsetjenesten bør være spesielt oppmerksom på innsatte som er underlagt tvangstiltak.

Det følger av menneskerettslige standarder at helsetjenesten skal se til isolerte innsatte hver dag, og både Sivilombudsmannen og CPT har tatt opp det samme. For å legge til rette for tilsyn fra helsepersonell, ligger det i forslaget til straffegjennomføringsloven § 38 c og § 38 d, begges annet ledd, at helsepersonell straks skal varsles ved bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng.

I dagens § 38 ligger det som nevnt både at det skal innhentes uttalelse fra lege, og at slik uttalelse skal «tas i betraktning ved vurderingen av om det skal besluttes bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng», jf. bestemmelsens annet og tredje ledd. Den siterte delen av lovbestemmelsen er påpekt som uheldig fordi den kan bidra til å skape inntrykk av at en lege bør være involvert i selve beslutningen om å bruke tvangsmidler, se eksempelvis punkt 10.2 i Sivilombudsmannens særskilte melding fra 2019. Bakgrunnen for innvendingen er et grunnleggende prinsipp om at helsepersonell ikke skal ha andre føringer enn å ivareta pasienters helse og velferd. Det følger av Mandela-reglene punkt 46.1 at helsepersonell ikke skal ha noen rolle i beslutninger om disiplinære sanksjoner eller andre restriktive tiltak, og også CPT har uttalt at medisinsk personell aldri skal delta i noen del av beslutningsprosesser om isolasjon med mindre det er tale om tiltak av medisinske grunner. Som en konsekvens av dette inneholder ikke departementets forslag til § 38 c og § 38 d noen formulering som kan gi inntrykk av at helsepersonell skal delta i en beslutning om bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng.

Foruten at det fortsatt bør fremgå av straffegjennomføringsloven at kriminalomsorgen skal varsle helsepersonell ved bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, bør lovgivningen også oppstille et krav om snarlig og fortløpende tilsyn fra helsepersonell. Det følger av det generelle lovfestede forsvarlighetskravet at innsatte må følges opp av helsepersonell. For innsatte i denne spesielle situasjonen er det imidlertid nærliggende å lovfeste noe om innholdet i forsvarlighetskravet. Det vises til at det ved bruk av tvangsmidler i institusjoner med døgnopphold i psykisk helsevern er lovfestet at pasienten skal ha kontinuerlig tilsyn av pleiepersonale. Innsatte i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng følges opp av kriminalomsorgen, men må som nevnt også følges opp av helsepersonell. På bakgrunn av kontakt med Helse- og omsorgsdepartementet foreslås det å ta inn i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 at innsatt i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng skal ha tilsyn av helsepersonell. For

situasjoner med bruk av sikkerhetscelle (eller eventuelt polstret celle, jf. punkt 13.5 nedenfor) foreslår departementet inntatt i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 annet ledd at helsepersonell skal se til den innsatte minst én gang per døgn. For situasjoner med bruk av sikkerhetsseng (eller eventuelt løse belter og beskyttelseshjelm, jf. punkt 13.5) foreslår departementet å lovfeste i samme lov § 3-9 tredje ledd at helsepersonell skal se til den innsatte snarest mulig, og videre minst én gang per døgn. Helsedirektoratet vil gi nærmere retningslinjer om gjennomføringen av tilsynet fra helsepersonell.

13.4.4 Øvrige temaer ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng

Overholdelse av innsattes menneskerettigheter beror på summen av en lang rekke forhold, og ikke bare av om de krav og vilkår som kommer til uttrykk i loven er oppfylt. Ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng vil det også være av betydning hvordan tiltaket gjennomføres med hensyn blant annet til visitasjon, bekledning, gjennomføring av toalettbesøk, utforming av sikkerhetscellen og mulighet for kontakt med andre mennesker. Slike forhold bør reguleres i forskrift eller i retningslinjer fra kriminalomsorgen. Departementet mottar imidlertid gjerne synspunkter på om det er andre temaer enn de som ligger i lovforslaget nå, som etter høringsinstansens syn bør reguleres direkte i loven

Det ligger i forslaget til § 38 femte ledd at innsatte i sikkerhetscelle, sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm skal ha anledning til å kontakte advokat eller en annen person utenfor fengselet. Dette kan være betryggende for den innsatte at noen utenfor fengselet har kjennskap til at man er underlagt tvangsmidler, og eventuelt kan følge opp dette, for eksempel ved å utforme en klage. Ikke alle domfelte vil ha en «aktiv» advokat som kan kontaktes, og mange har heller ikke midler til å dekke advokatutgifter. Departementet har derfor lagt inn i lovforslaget at den innsatte skal kunne kontakte en annen person utenfor fengselet.

13.5 Innføring av nye tvangsmidler som kan bidra til at bruk av sikkerhetsseng etter hvert kan avvikles

I regi av Kriminalomsorgsdirektoratet er det utredet om bruken av sikkerhetsseng i kriminalomsorgen kan avvikles. En arbeidsgruppe leverte sin utredning i oktober 2021 (endelig versjon av arbeidsgruppens rapport er av 7. februar 2022). Flertallet i arbeidsgruppen mener at bruk av sikkerhetsseng i noen tilfeller fortsatt er et nødvendig tiltak, og at det således ikke ligger til rette for å avvikle dette tvangsmiddelet i kriminalomsorgen nå. For å redusere behovet for å benytte sikkerhetsseng, foreslår arbeidsgruppen en rekke tiltak som anses som mindre inngripende, herunder at kriminalomsorgen bør kunne iføre den innsatte løse belter og beskyttelseshjelm, og at det dessuten bør kunne tas i bruk polstrede sikkerhetsceller. I brev av 17. oktober 2022 til Justis- og beredskapsdepartementet har Kriminalomsorgsdirektoratet redegjort for at det, etter en nærmere vurdering, har kommet til at det ligger innenfor direktoratets myndighet etter dagens regler å innføre disse tvangsmidlene, forutsatt at direktoratet sørger for at utstyret og regulering av bruken av dette er i tråd med menneskerettighetene. I dette ligger blant annet at det utarbeides risikovurderinger for bruk av slikt utstyr, at ansatte får tilstrekkelig opplæring før bruk, og at det gis veiledning og nye maler.

I motsetning til etter dagens § 38 annet ledd i straffegjennomføringsloven, foreslår departementet i høringsnotatet her at loven skal gi en *uttømmende oppregning* av de tvangsmidlene som etter godkjenning av Kriminalomsorgsdirektoratet kan benyttes i kriminalomsorgen (forslaget til § 38). Med en slik systematikk bør også de tvangsmidler som kan bidra til at kriminalomsorgen på sikt kan klare seg uten sikkerhetsseng, omfattes av oppregningen. I forslaget til § 38 første ledd har departementet derfor innarbeidet bruk av polstret celle, løse belter og beskyttelseshjelm.

Bruk av beskyttelseshjelm kan åpenbart være et inngripende tiltak, ikke minst fordi hjelmen ofte vil måtte tas på ved bruk av fysisk makt fra ansatte. Skal hjelmen forbli på den innsattes hode, vil den ofte måtte benyttes i kombinasjon med tvangsmiddel som hindrer bruk av hendene, slik at den innsatte ikke kan ta av hjelmen. Beskyttelseshjelm i kombinasjon med løse belter vil kunne brukes for å dempe slag mot hodet i tilfeller hvor den innsatte utagerer ved å dunke hodet mot veggen. Det er ikke sikkert at en slik tvangsbruk alltid vil oppleves som mindre inngripende enn å bli lagt i sikkerhetsseng. Rent faktisk vil imidlertid den innsatte beholde mer av bevegelsesfriheten enn ved bruk av sikkerhetsseng, hvor hele kroppen spennes fast i belter festet til en seng. I utgangspunktet er det derfor naturlig å anse bruk av beskyttelseshjelm og løse belter som et mindre inngripende tiltak enn å legge den innsatte i sikkerhetsseng.

Gitt at tvangsmiddelet bare skal kunne brukes i situasjoner hvor man i dag vil benytte sikkerhetsseng, og at klageadgang og andre rettssikkerhetsgarantier ikke svekkes, vil det å innføre løse belter og beskyttelseshjelm som alternativ til sikkerhetsseng således totalt sett bidra til å redusere styrken i tvangsbruken. På denne bakgrunnen har departementet lagt inn i forslaget til § 38 d at kriminalomsorgen skal benytte løse belter og beskyttelseshjelm istedenfor sikkerhetsseng dersom dette antas å kunne være tilstrekkelig for å hindre en innsatt i å skade seg selv alvorlig, og dette tiltaket fremstår som mindre inngripende enn om den innsatte legges i sikkerhetsseng. Videre skal etter forslaget også de samme regler om varsling av ansvarlig helsetjeneste, tilsyn og krav til fornyet vurdering, gjelde ved bruk av løse belter og beskyttelseshjelm. Om bruk av løse belter og beskyttelseshjelm fullt ut kan erstatte sikkerhetsseng som tvangsmiddel i kriminalomsorgen, er det for tidlig å si. Kriminalomsorgen arbeider med dette temaet.

Foruten de forutsetningene som kommer til uttrykk i lovbestemmelsen, vil det også være en betingelse for å kunne benytte løse belter og beskyttelseshjelm at kriminalomsorgen har anskaffet slike hjelmer, og at bruken av dem er godkjent av Kriminalomsorgsdirektoratet. Det vil kunne ta noe tid før dette er på plass.

Også polstrede celler kan være aktuelle for å dekke noe av det behovet som sikkerhetsseng fyller i dag. Bruk av slike celler kan vanskelig ses å være mer inngripende overfor den innsatte enn bruk av en «vanlig» sikkerhetscelle. Vilkårene for bruk av sikkerhetscelle må således være oppfylt. På grunn av egenskapene til en polstret celle er det imidlertid nærliggende at formålet for bruk begrenses til selvskadetilfellene. Polstret celle er lagt inn i oppregningen av tvangsmidlene i § 38. Videre følger det av § 38 c femte ledd at bestemmelsene om bruk av sikkerhetscelle gjelder tilsvarende for polstret celle, likevel slik at polstret celle bare kan benyttes dersom det er strengt nødvendig for å hindre at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade.

13.6 Bruk av håndjern, spyttbeskytter etc.

EMD har uttalt at bruk av håndjern som et ledd i gjennomføringen av lovlig frihetsstraff, normalt ikke vil rammes av forbudet i artikkel 3, jf. *Henaf mot Frankrike* (2003). Etter omstendighetene vil bruk av håndjern likevel kunne utgjøre et brudd på artikkel 3 dersom det innebærer maktanvendelse eller offentlig eksponering utover det som kan anses som nødvendig. Domstolen legger vekt på hvorvidt bruken av tvangsmidler er begrunnet konkret med at det er fare for at den innsatte vil forårsake skade, basert blant annet på en vurdering av tidligere atferd, og om andre sikkerhetstiltak er tilstrekkelige.

Bruk av håndjern eller andre lignende tvangsmiddel vil kunne ses som et inngrep i den innsattes fysiske integritet. Selv om bruken i et gitt tilfelle ikke rammes av EMK artikkel 3, må tiltaket i så fall være i samsvar med vilkårene for slike inngrep etter EMK artikkel 8 for å være rettmessig.

Mandela-reglene slår fast at håndjern og lignende typer tvangsmidler bare skal brukes i tråd med loven for å forebygge rømning under transport, eller for å hindre at den innsatte skader seg selv, andre eller eiendom.

Bodycuff, transportjern, strips og spyttbeskytter har lignende funksjon og formål som håndjern. Disse tvangsmidlene benyttes for å begrense en persons mobilitet og mulighet til å forårsake skade eller angrep, samtidig som vedkommende kan forflytte seg. Tvangsmidlene kan likevel utgjøre inngrep av ulik styrke.

Skjold, kølle og gass brukes for å forsvare seg mot angrep fra innsatte, eller for å bryte inn i pågående opptøyer eller slåsskamper, og står dermed i en annen kategori enn håndjern og de øvrige tvangsmidlene som er nevnt ovenfor. I henhold til EMDs praksis kreves det at bruk av makt i form av skjold, kølle og lignende må være uunngåelig, og ikke benyttes i større utstrekning enn nødvendig for å være lovlig, jf. *Tali mot Estland* (2014). EMD uttalte i dommen at bruk av fysisk makt som ikke er strengt nødvendig som følge av den innsattes egen atferd, prinsipielt er i strid med EMK artikkel 3.

Departementet foreslår å regulere bruk av håndjern, transportjern, bodycuff, strips og spyttbeskytter i én bestemmelse (forslag til § 38 a), og bruk av kølle, gass og lignende i en annen bestemmelse (forslag til § 38 b). En slik systematikk gir anledning til å spisse lovhjemlene mot de enkelte tvangsmidlene, slik at vilkårene blir tydeligere.

For begge kategoriene foreslås det at vilkåret om at bruken må være «strengt nødvendig», videreføres. I dette ligger det et krav om proporsjonalitet og formålstjenlighet. For kravet om proporsjonalitet, vil det særlig være relevant om formålet kan nås ved hjelp av mindre inngripende midler. Kravet om at tiltaket må være formålstjenlig, innebærer at bruk av det aktuelle tvangsmiddelet må være egnet til å oppnå de formålene som loven angir at de kan brukes for. For håndjern, transportjern, bodycuff, strips og spyttbeskytter ligger det i forlaget til § 38 a at tvangsmidlene kan benyttes dersom det er strengt nødvendig for å hindre fysisk angrep eller skade på person, hindre betydelig skade på eiendom, eller hindre rømning fra fengsel eller et annet oppholdssted, eller under transport. For kølle og gass ligger det i forslaget til § 38 b at tvangsmidlene kan benyttes dersom det er strengt nødvendig for å stanse alvorlige opptøyer eller uroligheter, sikre adgang til sperret eller forskanset rom, eller stanse alvorlig angrep eller skade på person.

Videre foreslås betegnelsen «bodycuff» i dagens § 38 annet ledd avløst av den mer generelle betegnelsen «remmer». Ordet «remmer» omfatter både bodycuff og remmer uten en metallinnretning som på bodycuff (såkalte løse remmer).

13.7 Kontroll med bruk av tvangsmidler

Av hensyn til behovet for kontroll og rettssikkerhet er det viktig at det ved bruk av tvangsmidler fattes vedtak med en begrunnelse som gjør det mulig å etterprøve de vurderingene som er gjort. Vurderingene kan være av betydning for utøvelsen av ulike kontroll- og tilsynsfunksjoner, blant annet fra overordnet nivå i kriminalomsorgen og tilsynsrådet. Vedtak med en tilstrekkelig begrunnelse er dessuten vesentlig for at overordnet nivå i kriminalomsorgen skal ha oversikt over det totale omfanget av tvangsbruk generelt, og særlig over bruken av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng.

Som nevnt gir straffegjennomføringsloven § 38 femte og sjette ledd regler om melding til overordnet nivå i kriminalomsorgen, og ny beslutning derfra, når det benyttes sikkerhetsseng i mer enn 24 timer eller sikkerhetscelle i mer enn tre døgn. Det foreslås enkelte endringer i disse reglene når det gjelder på hvilket tidspunkt ny beslutning skal fattes og når overordnet nivå skal varsles, se forslaget til § 38 c og § 38 d begges fjerde ledd.

For *sikkerhetscelle* ligger det i dagens § 38 sjette ledd at bruk som overstiger tre døgn skal meldes til regionalt nivå, som skal ta stilling til om tiltaket skal opprettholdes, og at bruk som overstiger seks døgn skal meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet. For innsatte under 18 år et tidsangivelsen kortere, henholdsvis 24 timer og tre døgn. Forslaget til § 38 c fjerde ledd går ut på at kriminalomsorgen må fornye et vedtak om plassering i sikkerhetscelle hver sjette time, og at bruk av sikkerhetscelle som overstiger to døgn, skal meldes til overordnet nivå, som avgjør om tiltaket skal opprettholdes. For innsatte under 18 år følger det av forslaget til § 38 e at bruk av sikkerhetscelle utover 24 timer må besluttes av Kriminalomsorgsdirektoratet.

For *sikkerhetsseng* ligger det i dagens § 38 femte ledd at bruk som overstiger 24 timer skal meldes til regionalt nivå, som skal ta stilling til om tiltaket skal opprettholdes, og at spørsmålet skal vurderes på nytt hver etter 24 timer. Kriminalomsorgsdirektoratet skal ha melding dersom bruk av sikkerhetsseng overstiger tre døgn. For innsatte under 18 år skal bruk av sikkerhetsseng omgående meldes til regionalt nivå, som skal ta stilling til om tiltaket skal opprettholdes. For denne kategorien innsatte skal Kriminalomsorgsdirektoratet ha melding når bruk av sikkerhetsseng overstiger 24 timer. Forslaget til § 38 d fjerde ledd går ut på at kriminalomsorgen må fornye et vedtak om bruk av sikkerhetsseng hver sjette time, og at bruk av sikkerhetsseng som overstiger 12 timer, skal meldes til overordnet nivå, som må avgjøre om tiltaket skal opprettholdes. Siden innsatte under 18 år etter forslaget ikke skal kunne plasseres i sikkerhetsseng, jf. forslaget til § 38 e fjerde ledd, foreslås det heller ikke særregler om frister for denne kategorien innsatte.

Som det fremgår, stiller lovforslaget her skjerpede krav til hvor ofte kriminalomsorgen eksplisitt må ta stilling til om bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng skal videreføres, og krav om tidligere involvering av overordnet nivå i kriminalomsorgen. Formålet er å redusere risikoen for at bruk av disse inngripende tvangsmidlene brukes over lengre tid enn absolutt nødvendig.

13.8 Særlig om innsatte under 18 år

Etter dagens regelverk kan tvangsmidler bare benyttes overfor innsatte under 18 år dersom det er tvingende nødvendig, og mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige, jf. § 38 annet ledd. Bestemmelsen angir dermed en høyere terskel for å benytte tvangsmidler overfor mindreårige enn overfor andre innsatte. Departementet foreslår å videreføre denne terskelen, jf. forslaget til § 38 e første ledd. Det foreslås også å videreføre at det skal være kontinuerlig tilsyn ved bruk av sikkerhetscelle for innsatte under 18 år, jf. dagens § 38 tredje ledd og forslaget til § 38 e annet ledd.

Som drøftet i punkt 13.3.1, foreslås det å lovfeste at sikkerhetsseng eller beskyttelseshjelm skal være utelukket for innsatte under 18 år, jf. forslaget til § 38 e fjerde ledd.

På bakgrunn av Prop. 143 L (2019–2020) og Innst. 215 L (2020–2021), ble det ved lov 26. mars 2021 nr. 15 vedtatt en hjemmel for at kriminalomsorgen i noen situasjoner skal kunne benytte spyttbeskytter på innsatte, jf. straffegjennomføringsloven § 38 annet ledd. Bruk av spyttbeskytter innebærer å plassere en hette over hodet på den innsatte, slik at spytting ikke vil treffe andre mennesker. For innsatte under 18 år, vises det i lovproposisjonen blant annet til at det for denne gruppen innsatte stilles særskilt store krav til behovet, for at tvangsmidler kan benyttes (punkt 9.4 i proposisjonen). Med de aktuelle vilkårene for bruk og behovet for beskyttelse, anser departementet lovtiltaket som godt begrunnet og ikke uforholdsmessig. I gjennomgangen i dette høringsnotatet ser departementet likevel at det kan være rom for å utelukke innsatte under 18 år fra dette tvangsmiddelet. Det foreslås derfor lovfestet i § 38 a tredje ledd at spyttbeskytter ikke skal kunne benyttes på innsatte under 18 år.

14 Ordningen med klage til overordnet nivå i kriminalomsorgen

Det følger av forvaltningsloven kapittel VI at enkeltvedtak fra forvaltningen kan påklages til overordnet nivå i forvaltningen. Det er sakens parter og andre med rettslig klageinteresse som kan påklage et vedtak, og klagefristen er som hovedregel tre uker fra vedtaket kom frem til vedkommende, eller han eller hun fikk eller burde skaffet seg kjennskap til vedtaket, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Forvaltningsloven gjelder også for saker om straffegjennomføring. Kriminalomsorgens beslutninger om utelukkelse av en innsatt fra fellesskap med andre innsatte, eller om bruk av tvang, er enkeltvedtak. Dermed gjelder i utgangspunktet reglene om klage etter forvaltningsloven kapittel VI for slike beslutninger. Etter straffegjennomføringsloven § 7 gjelder det imidlertid enkelte særskilte regler for behandlingen av saker om gjennomføring av blant annet fengselsstraff, forvaring og varetektsfengsling. Det følger av straffegjennomføringsloven § 7 bokstav e at klagefristen i saker etter denne loven er 7 dager. Ved ileggelse av reaksjon etter straffegjennomføringsloven § 40 første til sjette ledd eller § 58 første ledd for brudd på regler om ro, orden og disiplin mv. eller forutsetninger for samfunnsstraff, er klagefristen 48 timer.

Straffegjennomføringsloven angir altså kortere klagefrister enn etter forvaltningsloven. Den har derimot ikke særskilte regler om hvilket tidspunkt klagefristen begynner å løpe fra. Etter forvaltningsloven § 29 vil klagefristen da som nevnt løpe fra beslutningen kom frem til vedkommende, eller han eller hun

fikk eller burde skaffet seg kjennskap til denne. Særlig for utelukkelse fra fellesskapet, vil situasjonen dermed kunne bli at klagefristen (7 dager) utløper mens den innsatte fortsatt er utelukket. Ut fra hensynet til den innsatte som er utelukket, kan dette være en uheldig ordning. I praksis anser ikke kriminalomsorgen klagefristen som utløpt så lenge vedtaket er under gjennomførelse, men det kan likevel være grunn til å forbedre lovgivningen på dette punktet.

Etter departementets foreløpige vurdering bør det fremgå av straffegjennomføringsloven § 7 bokstav e at klagefristen over vedtak om utelukkelse fra fellesskap eller bruk av tvang ikke utløper mens inngrepet er under gjennomføring. Dette foreslås derfor inntatt i bestemmelsen. Videre foreslås det en omredigering av innholdet i dagens § 7 bokstav e annet og tredje punktum. Dette siste er utelukkende av teknisk art.

15 Økonomiske og administrative konsekvenser

15.1 Innledning

Kriminalitet medfører betydelige kostnader for den som utsettes for kriminaliteten, lokalsamfunnet, strafferettsapparatet, og samfunnet for øvrig. Tiltak for å motvirke isolasjon under straffegjennomføringen er vesentlig for å kunne tilbakeføre innsatte til et liv uten kriminalitet. Slike tiltak gir derfor en samfunnsøkonomisk gevinst.

Utfordringene med isolasjon i fengsel skyldes i stor grad at det mangler tilstrekkelig bemanning til å aktivisere innsatte, og at fengselsavdelinger mangler fellesskapslokaler. I det følgende redegjøres det for kostnader til tiltak som vil være nødvendige for å oppfylle de kravene til fellesskap mv. som ligger i forslagene i dette høringsnotatet, og for kostnadene ved å oppfylle den ambisjonen om at innsatte kan tilbringe åtte timer utenfor cellen som ligger i forslaget til § 17 første ledd annet punktum. Kostnadene omtales som merkostnader, men i noen grad ligger denne typen forpliktelser allerede i dagens regelverk. Særlig gjelder dette et krav om at innsatte skal ha en viss tilgang til meningsfylt menneskelig kontakt hver dag. Uavhengig av hvilke endringer som foreslås for straffegjennomføringsloven, er det således ikke en opsjon å unngå alle deler av disse kostnadene.

Kostnadsoverslagene er begrenset til de tiltakene som ligger i høringsnotatet, og inkluderer ikke mer indirekte behov som kan oppstå i kjølvannet av tiltakene. Videre bemerkes at behovene fremover vil avhenge av en rekke faktorer utenfor kriminalomsorgens kontroll (omtalt også nedenfor).

Forslagene i høringsnotatet krever at alle innsatte skal ha tilgang til minst to timer meningsfylt menneskelig kontakt hver dag. Dette er beregnet å gi en merkostnad på 35 mill. kroner. Videre krever forslagene at innsatte har tilgang til minst fire timer utenfor cellen per dag (i gjennomsnitt per uke). Dette er beregnet til å ville medføre en ytterligere kostnad på 61 mill. kroner, jf. nedenfor.

Minimum åtte timer utenfor cellen som en standard for alle innsatte vil medføre en kostnad på 185 mill. kroner. Høringsnotatet legger opp til å lovfeste en *ambisjon* om tilgang til åtte timer utenfor cellen hver dag, men ikke en rettslig forpliktelse

om å oppnå dette. Dermed ser ikke departementet dette beløpet som en merkostnad ved forslagene. Avslutningsvis i dette punktet redegjøres det også for kostnader ved digitaliserings- og IKT-tiltak som vil understøtte arbeidet med å redusere isolasjon og negative virkninger av isolasjon.

Ut over de kostnadene som det redegjøres for i det følgende, ser ikke departementet at forslagene innebærer vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Som nevnt i punkt 3.7.1, ga Kriminalomsorgsdirektoratet i juni 2022 følgende oversikt over hvor mange innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå som ikke har tilgang til minst åtte eller fire timer utenfor cellen hver dag:

Antall innsatte med lite tid utenfor cellen	**Ukedag**	**Helg**	**Gjennomsnitt uke**
Mindre enn fire timer	238	368	244
Mindre enn åtte timer	500	1374	659

Disse tallene er et situasjonsbilde fra juni 2022. Hvordan disse størrelsene ligger an til å utvikle seg fremover med dagens regelverk, er usikkert. Kriminalomsorgsdirektoratet har fremhevet følgende faktorer som av betydning for utviklingen:

- Utviklingen i kriminalomsorgens økonomiske handlingsrom vil kunne påvirke omfanget av innsatte som får mindre enn henholdsvis fire og åtte timer fellesskap.
- De senere årene har det vært en betydelig reduksjon i antall mottatte dommer for gjennomføring av ubetinget fengselsstraff, og i politiets bruk av varetekt. Dette har bidratt til at det for tiden er relativt lavt belegg i flere fengsler. Dersom dette bildet endrer seg, vil kriminalomsorgens utfordringer med å tilby minimum fire og åtte timer felleskap øke.
- Kriminalomsorgen har i senere år sett en utvikling med mer krevende innsatte med lengre dommer, som en følge av blant annet lengre straffer og økt innsats med bekjempelse av seksuallovbrudd. Domfelte for seksuallovbrudd er samtidig en gruppe innsatte som det erfaringsmessig kan være vanskelig å integrere i fengselsfellesskapet. Utviklingen fremover vil i stor grad avhenge av politiets prioriteringer.
- Antallet innsatte med psykiske utfordringer har økt vesentlig. Mange innsatte i denne gruppen krever særskilt tilrettelegging for å kunne oppnå to timers meningsfullt samvær, og forekomsten av psykiske lidelser er også vesentlig for muligheten til å kunne tilby henholdsvis fire eller åtte timers felleskap. Den videre utviklingen for denne gruppen vil i stor grad avhenge av helsetilbudet i fengslene, også eventuelle endringer i kapasiteten for opphold i psykiatrisk institusjon.

Med forbehold for forhold utenfor kriminalomsorgens kontroll, herunder om at fengselsbelegget forblir lavt, har Kriminalomsorgsdirektoratet levert følgende

estimat for merkostnader ved å tilby minimum henholdsvis to timer meningsfylt menneskelig kontakt, fire eller åtte timer felleskap utenfor cellen hver dag:

Kostnader ved å sikre innsatte minimum to timer meningsfylt menneskelig kontakt	**Sum**
Etablering og drift av nye aktiviseringsteam	35 mill. kroner

Kostnader ved å innfri krav om fellesskap	**Minimum åtte timer**	**Minimum fire timer**
Bygningsmessige kostnader	82 mill. kroner	13 mill. kroner
Bemanningsmessige kostnader	103 mill. kroner	48 mill. kroner
Totale kostnader	185 mill. kroner	61 mill. kroner

Kostnader til bemanningsmessige tiltak vil gjelde ansettelse av personell som gjør det mulig å tilby fellesskap i det aktuelle antallet timer. Kriminalomsorgsdirektoratet har anslått at for at innsatte skal kunne tilbringe, eksempelvis, minst åtte timer utenfor cellen hver dag, må bemanningen økes med ca. 125 årsverk, som tilsvarer ca. 100 millioner kroner. Bemanningsøkningen vil særlig gjelde forsterkninger for å oppnå mer fellesskap i helgene og i mottaks-, varetekts- og restriktive avdelinger.

Kostnader til bygningsmessige tiltak vil gjelde ombygging eller nybygg for å etablere lokaler som er egnet for fellesskap i bo-avdelinger som ikke har slike lokaler i dag. Per juni 2022 var det ca. 660 fengselsplasser i bo-avdelinger hvor innsatte i gjennomsnitt har mindre enn åtte timers fellesskap. Det er særlig i de såkalte «eneromsavdelingene» uten egnede oppholdsarealer for innsatte utenfor cellen, at det er vanskelig å kunne tilby tilstrekkelig fellesskap. Med dagens bygningsmasse vil den nødvendige ombyggingen også måtte inkludere celler, slik at antallet fengselsplasser reduseres. Kostnadene vil blant annet avhenge av hvilke krav som stilles til de lokalene som skal etableres.

15.1 Nærmere om kravene

15.1.1 Konsekvenser ved å sikre innsatte minst to timers meningsfylt menneskelig kontakt

Høringsnotatet inneholder forslag om å lovfestes at alle innsatte skal sikres daglig minimum to timers meningsfylt menneskelig kontakt med andre personer (§ 17 annet ledd).

Mange innsatte har psykiske lidelser. Både en nyere undersøkelse fra Senter og omsorgsforskning Øst og kriminalomsorgens egne observasjoner tyder på at det nå er mer omfattende psykiske lidelser, somatiske sykdommer og aldersrelaterte lidelser blant innsatte enn for 10-15 år siden. Regionene i kriminalomsorgen beskriver i sin rapportering til Kriminalomsorgsdirektoratet en økning i antall

innsatte med adferdsutfordringer, psykiske lidelser og lavt funksjonsnivå, som på grunn av slike forhold ikke klarer å ta imot de tilbudene som fengselet gir.

Kriminalomsorgen har erfaring for at etablering av aktiviseringsteam og ressursteam er velegnede tiltak for å oppnå at innsatte får minst to timers meningsfylt menneskelig kontakt med andre mennesker hver dag. De siste årene er det etablert til sammen ni aktiviseringsteam på ulike lokasjoner. I tillegg er det etablert ressursteam ved Bergen fengsel og Bredtveit fengsel. Oppgaven for aktiviseringsteamene er å aktivisere innsatte, særlig innsatte i fengselsavdelinger som mangler tilbud om arbeid, skole eller tilsvarende aktiviteter, og innsatte i avdelinger uten egnede fellesskapsarealer. Ressursteam har i tillegg bemanning fra helsepersonell, og bidrar til å sikre at innsatte som av individuelle grunner ikke kan ha fellesskap med andre innsatte, får menneskelig kontakt og en viss aktivisering til tross for f.eks. alvorlige psykiske lidelser.

Videre er det etablert en Nasjonal forsterket fellesskapsavdeling (NFFA) ved Ila fengsel- og forvaringsanstalt. Avdelingen har seks plasser, som benyttes for innsatte med sterk aggressiv adferd, psykiske lidelser og mangelfull egenomsorg. Målsetningen med tiltaket er blant annet å gi bedre livskvalitet for innsatte som må være utelukket fra fellesskap med andre innsatte over lang tid, og å redusere forekomsten av vold og trusler og behovet for å benytte tvangstiltak som sikkerhetscelle mv. På grunn av den pågående rehabiliteringen av Ila fengsel og forvaringsanstalt, er NFFA for tiden lokalisert ved Romerike fengsel, Ullersmo avdeling. Fra våren 2023 vil avdelingen være lokalisert i nye lokaler ved Ila fengsel og forvaringsanstalt. Erfaringene fra NFFA ved Ila er gode i form av blant annet redusert isolasjon og bedre psykisk helse blant de innsatte der.

De nevnte tiltakene er finansiert dels gjennom særskilte bevilgninger og dels innenfor kriminalomsorgens budsjett.

Kriminalomsorgsdirektoratet har opplyst at alle fengsler nå har en dagsorden som krever mist to timers felleskap. For at innsatte med særskilte utfordringer skal kunne tilbys to timers meningsfylt menneskelig kontakt hver dag, er det imidlertid behov for ytterligere tiltak. Kriminalomsorgsdirektoratet har anslått merkostnadene ved dette til 35 mill. kroner, til etablering og drift av syv nye aktiviseringsteam.

15.1.2 Konsekvenser av å knytte definisjonen av utelukkelse til om den innsatte har tilgang til minst fire timer fellesskap med andre innsatte hver dag

I forslaget til § 37 første ledd defineres utelukkelse slik:

Innsatt som ikke har tilgang til fellesskap med andre innsatte, eller som har tilgang til mindre enn fire timers fellesskap med andre innsatte hver dag, anses som utelukket. Innsatt som har tilgang til fire timers fellesskap med andre innsatte hver dag, men hvor fellesskapet ut over fire timer er begrenset på grunn av forhold ved den innsatte, anses som delvis utelukket.

Forslaget til definisjon av utelukkelse er altså knyttet til hvor mye fellesskap den innsatte har med andre innsatte. Etter forslaget skal innsatte som har tilgang til mindre enn fire timers fellesskap med andre innsatte hver dag, anses som utelukket. Konsekvensen av en slik definisjon vil være at alle innsatte som det ikke foreligger et vedtak og en hjemmel for å utelukke, må sikres tilgang til

fellesskap i et omfang som tilsvarer minst fire timer hver dag. Kriminalomsorgsdirektoratet har kartlagt at det i dag er ca. 250 fengselsplasser som har mindre enn fire timer felleskap for de innsatte.

15.1.3 Konsekvenser ved å oppfylle en *ambisjon* om tilgang til åtte timer utenfor cellen hver dag

Det er lagt til grunn for beregningen ovenfor at ambisjonen om at innsatte skal kunne tilbringe minst åtte timer utenfor cellen hver dag, vil oppfylles dersom den innsatte *i gjennomsnitt* har denne tilgangen, uken sett under ett. Skal hver dag ses for seg – også dagene i helgen – blir kostnaden større.

Den ambisjonen om mulighet for innsatte til å tilbringe åtte timer utenfor cellen som ligger i forslaget til § 17 første ledd annet punktum, er ment nettopp som en ambisjon, og ikke som en rettighet for den enkelte innsatte. For at ambisjonen kan oppfylles, må det være sikkerhetsmessig forsvarlig å la den innsatte oppholde seg utenfor cellen, og de bygningsmessige og bemanningsmessige forholdene må tillate det. Forslaget «lover» med andre ord ikke at ambisjonen kan oppfylles. Departementet har ansett det viktig å belyse hva det vil koste å oppfylle ambisjonen, men understreker at den ikke er ment å forplikte kriminalomsorgen utover det som kan oppnås gjennom en god disponering av de midler som tildeles. På denne bakgrunnen anser ikke departementet den beregnede kostnaden på 185 millioner kroner som en nødvendig økonomisk konsekvens av lovforslaget.

15.1.4 Konsekvenser for kriminalomsorgen ved øvrige deler av forslaget til nye regler om utelukkelse fra fellesskapet

Kriminalomsorgsdirektoratet har påpekt at den foreslåtte reguleringen vil medføre at flere saker må besluttes på regionalt nivå, og derfor gi en administrativ konsekvens. På den annen side vil det bidra til forenkling å gå bort fra konstruksjonen om at det skal treffes vedtak om utelukkelse for innsatte som avstår fra fellesskap etter eget ønske, slik det ligger i forslaget til § 37 fjerde ledd. Disse konsekvensene er ikke tallfestet fra direktoratets side. Departementet legger til grunn at det ikke ligger vesentlige endringer i ressursbehovet i disse elementene i forslaget, i retning av hverken økte kostnader eller besparelser.

Det ligger i forslaget til § 37 c at innsatte skal kunne utelukkes på grunn av bygnings- og bemanningsmessige forhold bare når det er påkrevet, i ekstraordinære tilfeller, for så kort tid som mulig, og bare for inntil tre døgn, og eventuelt ytterligere tre døgn etter beslutning fra overordnet nivå i kriminalomsorgen. Med dagens bygningsmasse vil en slik regel kunne få vesentlige konsekvenser for kriminalomsorgens tilgjengelige straffegjennomføringskapasitet. Sammen med forslaget om at innsatt som tilbys under fire timer felleskap skal anses utelukket (forslaget til § 37 første ledd), vil det medføre at alle avdelinger som ikke har bygningsmessige eller bemanningsmessige forutsetninger for å tilby minst fire timer felleskap, må begrenses til opphold i maksimalt tre døgn (eventuelt ytterligere tre døgn ved beslutning fra regionalt nivå). Dette vil begrense muligheten til å bruke disse plassene vesentlig. Mange av disse plassene gjelder Oslo fengsel, og er nødvendige for å dekke også dagens behov for fengselskapasitet. I punkt 11.7.5 i

høringsnotatet her er det derfor tatt forbehold om at det vil kunne ta noe tid før den tidsbegrensningen som ligger i forslaget til § 37 c annet ledd vil kunne tre i kraft.

Det ligger i lovforslaget at innsatte under 18 år ikke skal kunne utelukkes på grunn av bygnings- og bemanningsmessige forhold (§ 37 f), og at hel utelukkelse av innsatte under 18 år maksimalt kan vare i syv dager. Kriminalomsorgsdirektoratet har opplyst at disse reglene ikke vil ha vesentlige økonomiske konsekvenser så lenge det er tilgjengelig kapasitet ved ungdomsenhetene.

Det ligger i lovforslaget § 37 d at innsatte som er helt utelukket, eller som avstår fra fellesskap etter eget ønske, skal ha tilsyn flere ganger daglig. Kravet om at innsattes grunnleggende velferds- og trygghetsbehov blir oppfylt kan ikke oppfylles av kriminalomsorgen alene, men forutsetter nødvendig oppfølging også fra kriminalomsorgens forvaltningssamarbeidspartnere, herunder fra helsetjenesten.

15.1.5 Kostnader for helsetjenestene ved forslaget til nye regler om utelukkelse fra fellesskapet

Høringsnotatet inneholder forslag om at straffegjennomføringsloven skal opplyse om at innsatte i fengsel har rett til helsehjelp fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten i samsvar med pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 2. Denne delen av lovforslaget er bare en orientering om rettigheter som følger av annen lovgivning, og således ikke grunnlag for nye kostnader eller besparelser. Forslaget i § 37 d om at ansvarlig helsetjeneste skal varsles om utelukkelse fra fellesskapet uten ugrunnet opphold, viderefører gjeldende § 37 syvende ledd om at «[l]ege skal varsles om utelukkelsen uten ugrunnet opphold». Dermed ses heller ikke dette å medføre endrede kostnader.

Videre har høringsnotatet forslag om at ansvarlig helsetjeneste straks skal varsles ved innsettelse på sikkerhetscelle eller bruk av sikkerhetscelle (forslaget til § 38 c annet ledd og § 38 d annet ledd). Noe justert følger disse forslagene opp dagens regler om at lege skal involveres ved beslutning om bruk av tvangsmidler, se punkt 13.4.3 ovenfor. Ved bruk av sikkerhetscelle følger det videre av forslag til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 annet ledd at helsepersonell skal se til den innsatte minst én gang per døgn, mens det ved bruk av sikkerhetsseng følger av forslag til samme bestemmelse tredje ledd at helsepersonell skal se til den innsatte snarest mulig, og videre minst én gang per døgn. Internasjonale menneskerettsstandarder krever oppfølging fra helsepersonell, men dagens norske lovgivning stiller ikke eksplisitt slike krav.

15.2 En mer forpliktende lovbestemmelse om lufting

Høringsnotatet inneholder forslag til en mer forpliktende bestemmelse om at innsatte skal få mulighet til å oppholde seg i friluft hver dag, og til å utøve fysisk aktivitet utenfor cellen innendørs dersom noe er til hinder for å kunne være ute (forslaget til § 22). Kriminalomsorgsdirektoratet vurderer det slik at den foreslåtte bestemmelsen ikke vil ha vesentlige økonomiske konsekvenser. Direktoratet har imidlertid også bemerket at lufting i fengsel er et bemanningskrevende tiltak, siden det er begrenset hvor mange innsatte som kan luftes samtidig, og innsatte under restriksjoner må luftes alene. Lufting krever dessuten at fengslene har tilgang på

egnede uterom. Særlig en rekke mindre fengsler og Oslo fengsel har svært begrensede uteområder for de innsatte.

15.3 Digitalisering og IKT-tiltak

Regelverksendringer er bare én av flere typer tiltak som kan bidra til at innsatte får tilstrekkelig kontakt med andre mennesker. Ulike digitaliserings- og IKT-tiltak kan bidra til det samme. Dette kan skje dels ved at den innsatte får flere kontaktmuligheter fra egen celle, og derved blant annet får mulighet til å søke om ulike typer offentlige tjenester selv istedenfor å måtte gå via kriminalomsorgen. Dels kan digitaliserings- og IKT-tiltak øke kriminalomsorgens kapasitet til å følge opp innsatte utenfor cellen. Kriminalomsorgsdirektoratet har pekt på særlig to typer tiltak som nærliggende; utbredelse av trådløs nettverkskapasitet og tilgjengeliggjøring av håndholdte kommunikasjonsenheter.

Implementering av større IKT-tiltak vil koste betydelige beløp, og tilknyttes ikke økonomiske- og administrative konsekvenser av lovforslaget i høringsnotatet her.

15.4 Helsepersonells oppfølging av innsatte som er utelukket eller i sikkerhetscelle eller i sikkerhetsseng

Helsetjenestens ansvar for å følge opp innsatte som er utelukket eller i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, følger allerede av kravet om at helsetjenester skal være forsvarlig. Helse- og omsorgsdepartementet har opplyst at lovfesting av at helsepersonell ved bruk av sikkerhetscelle skal se til den innsatte minst én gang per døgn, og at helsepersonell ved bruk av sikkerhetsseng skal se til den innsatte snarest mulig og videre minste én gang per døgn, derfor ikke vil medføre økonomiske konsekvenser. Justis- og beredskapsdepartementet legger til grunn at det samme vil gjelde også i den grad bruk av sikkerhetsseng erstattes med bruk av polstret celle eller beskyttelseshjelm og løse belter.

16 Merknader til de enkelte bestemmelsene i straffegjennomføringsloven

Til § 1:

Første ledd har fått et *nytt annet punktum*. Forslaget er omtalt i kapittel 4. Formålet med lovforslaget er å få tydeligere frem det som allerede følger av menneskerettsloven § 2, nemlig at en del sentrale konvensjoner om menneskerettigheter gjelder som norsk lov. Dersom konvensjonsbestemmelser som etter menneskerettsloven § 2 gjelder som norsk lov skulle stå i motstrid med bestemmelser i straffegjennomføringsloven, går konvensjonsbestemmelsene foran, jf. menneskerettsloven § 3. Også dette er allerede gjeldende norsk rett.

Norge har sluttet seg til flere konvensjoner enn de som er omfattet av oppregningen i menneskerettsloven § 2. Også disse har rettskildemessig betydning ved tolkning av norsk rett. Forslaget til § 1 annet punktum medfører ingen endring i dette.

Til § 2:

Bestemmelsen har fått et nytt annet ledd som angir at kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for fellesskap mellom innsatte, arbeide for å forebygge isolasjon, og så langt mulig avhjelpe negative virkninger av isolasjon. Med dette tillegget blir det tydeligere i loven at kriminalomsorgen skal bekjempe isolasjon og negative virkninger av isolasjon for alle innsatte, både domfelte og varetektsinnsatte.

Hva forpliktelsen etter § 2 annet ledd mer konkret vil bestå i, vil avhenge av hvilke muligheter kriminalomsorgen har innenfor tilgjengelige ressurser. Foreløpig er det flere fengsler eller fengselsavdelinger hvor det med dagens bygningsmasse og bemanning ikke er mulig å legge til rette for fellesskap for alle innsatte eller avhjelpe negative virkninger av isolasjon så godt som ønskelig. Betydningen av regelen er at den forplikter kriminalomsorgen til å forebygge isolasjon og negative virkninger av isolasjon så langt det lar seg gjøre innenfor de ressursene som er tilgjengelig.

Dagens tredje ledd, som sier at kriminalomsorgen ved varetektsfengsling skal legge forholdene til rette for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon, foreslås opphevet fordi innholdet i tredje ledd vil inngå i forslaget til første ledd annet punktum. Opphevelse av tredje ledd er ikke ment å redusere kriminalomsorgens forpliktelser overfor varetektsinnsatte. Varetektsinnsatte kan være underlagt restriksjoner etter straffeprosessloven §§ 186 og 186 a. Kriminalomsorgens forpliktelser etter § 2 må ivaretas på en måte som ikke begrenser eller svekker eventuelle restriksjoner fastsatt av domstolene.

Hovedregelen om fellesskap mellom innsatte fremgår av § 17 og, mer indirekte, av § 18.

Til § 4 annet ledd:

Regelen er en ren henvisning til helselovgivningen. Formålet er å synliggjøre innsattes rett til helsehjelp i straffegjennomføringsloven, ikke å gjøre materielle endringer retten til helsehjelp. Henvisningen i bestemmelsen til pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 2 gir ikke grunnlag for å utlede at rettigheter etter andre deler av helselovgivningen ikke gjelder. Den enkeltes krav på helsetjenester må utledes av helselovgivningen med tilhørende forskrifter. I praksis vil også føringer for helsetjenestene i Helsedirektoratets Veileder for helse- og omsorgstjenester for innsatte i fengsel, være av betydning.

Til § 6 annet ledd første punktum:

Dagens henvisninger i § 6 annet ledd første punktum til straffegjennomføringsloven § 37 fjerde ledd og syvende ledd tredje punktum og § 38 tredje og fjerde ledd, er erstattet med en henvisning til de deler av om lovforslaget om utelukkelse fra fellesskapet og bruk av tvang i fengsel som angir situasjoner hvor myndigheten til å treffe vedtak etter forslaget skal ligge i regionen. Det vises til punkt 11. 9 (om utelukkelse) og punkt 13.6 og 13.7 (om bruk av tvangsmidler) ovenfor.

Til § 7 bokstav e annet og tredje punktum:

Det vises til kapittel 14 om klage til overordnet nivå i kriminalomsorgen. Forslaget til *annet punktum* innebærer at det presiseres i loven at klagefristen etter § 7 bokstav e første punktum over vedtak om utelukkelse fra fellesskapet eller bruk av tvang ikke utløper så lenge den aktuelle utelukkelsen eller tvangsbruken pågår. Forslaget til *tredje punktum* er en teknisk omredigering av dagens annet og tredje punktum.

Til § 17:

Overskriften til bestemmelsen er endret fra «Fellesskap med andre innsatte» til «Tid utenfor cellen, fellesskap og meningsfylt kontakt med andre».

Første ledd annet punktum er nytt, og gir uttrykk for en ambisjon og målsetning om at innsatte normalt skal kunne tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag. Det vises særlig til punkt 7 i høringsnotatet her. Det nye punktum er ikke ment å danne grunnlag for et rettskrav om åtte timers utlåsning fra cellen for den enkelte innsatte, og heller ikke en rettslig forpliktelse for kriminalomsorgen overfor den enkelte innsatte. For at ambisjonen kan oppfylles, må det være sikkerhetsmessig forsvarlig å la den innsatte oppholde seg utenfor cellen, og de bygningsmessige og bemanningsmessige forholdene må ligge til rette for det. I praksis vil utlåsning fra cellen ofte være ensbetydende med deltakelse i fellesskapsaktiviteter, slik at tidsperioden for fellesskap og utlåsning vil være den samme. Men opphold utenfor cellen vil «telle med» i bestrebelsene på å nå åttetimers-målet etter § 17 første ledd annet punktum uavhengig av om oppholdet skjer i fellesskap med andre innsatte. Videre vil det være naturlig å anse ambisjonen om åtte timer utenfor cellen som oppfylt dersom den innsatte får denne muligheten i så stor grad at det *i gjennomsnitt* tilsvarer åtte timer per dag, en uke sett under ett, jf. også punkt 7.4 ovenfor.

Det følger av straffegjennomføringsforskriften § 3-9 første ledd at fellesskapet i fengsel med høyt sikkerhetsnivå skal være «under stadig tilsyn og kontroll». Forskriften skal gjennomgås, men lovforslaget her innebærer ikke at innholdet i nevnte forskriftsbestemmelse endres.

I motsetning til dagens § 17 første ledd andre punktum, angir ikke forslaget til § 17 her uttrykkelig at kriminalomsorgen kan treffe vedtak som helt eller delvis innebærer utelukkelse fra fellesskapet i tilfeller der loven åpner for det. Begrunnelsen for denne endringen er av rent teknisk art. Det kommer til uttrykk i forslaget til § 37 annet ledd og § 38 annet ledd at utelukkelse og bruk av tvangsmidler krever hjemmel i lov. Etter lovforslaget vil det være §§ 37-37 f og §§ 38-38 d som etter omstendighetene kan gi hjemmel for slike inngrep. Det er ikke nødvendig å regne opp disse hjemlene i § 17.

Forslaget til § 17 *første ledd tredje punktum* er endret sammenlignet med dagens første ledd ved at ordene «eller plassmangel» er fjernet, og erstattet med «eller det er åpnet for at innsatte skal dele celle» avslutningsvis i setningen. Formålet med denne endringen er å gjøre unntaket fra hovedregelen om enerom om natten, så presist som mulig.

Forslaget til § 17 *annet ledd* er nytt, og skal sikre at ingen innsatte er fullstendig isolert. Bestemmelsen skal sikre tilgang til to timers menneskelig kontakt hver dag, uavhengig av hvilken type avdeling eller celle den innsatte er på. For innsatte som ikke ønsker kontakt med andre innsatte, må det legges til rette for kontakt med ansatte eller besøkende. Annet ledd er ment å gi uttrykk for en forpliktelse for kriminalomsorgen, og en tilsvarende rettighet for den enkelte innsatte. Det vises for øvrig særlig til punkt 7 i høringsnotatet her. Med meningsfylt kontakt med andre personer menes kontakt ansikt til ansikt, og ut over den kontakten som finner sted gjennom utførelse av arbeidsoppgaver, som utdeling av mat eller medisiner, renhold mv. Samtaler mellom mennesker som fysisk er til stede i samme rom, er en typisk form for meningsfylt kontakt, men også samvær under utførelse av mer fysiske aktiviteter kan innebære slik kontakt. Kontakt med lyd og bilde på digitale plattformer, slik som f. eks. videosamtaler ved bruk av nettbrett, kan også bidra til å sikre meningsfylt kontakt.

Forslaget til § 17 tredje ledd er en videreutvikling av dagens annet ledd. Som med dagens utforming av loven, vil det være denne bestemmelsen som regulerer adgangen til fellesskap med andre innsatte for innsatte på avdelinger omfattet av § 10 annet ledd. Dette inkluderer blant annet særskilte forvaringsavdelinger og avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå. Det vises særlig til punkt 7.5 for innsatte på avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Det følger av straffegjennomføringsloven § 11 annet ledd det vil knytte seg spesielle sikkerhetsmessige grunner til innsatte i slike avdelinger. Derfor er hjemmelen for å begrense fellesskapet etter forslaget til § 17 tredje ledd mer generelt utformet enn adgangen til å beslutte utelukkelse etter §§ 37 flg. Den mer generelle utformingen i § 17 tredje ledd er ikke ment å gi en «smalere» adgang til å begrense fellesskapet enn det som følger av reglene om utelukkelse etter §§ 37-37 c. Men ikke for noen kategori innsatte skal det kunne besluttes begrensninger som vil innebære et uforholdsmessig inngrep overfor den innsatte, jf. forslaget til § 17 tredje ledd første punktum og § 37 annet ledd første punktum.

Det forhold at en innsatt i noen tilfeller ikke finnes å kunne ha fellesskap med andre innsatte, bør ikke betraktes som en «endelig» og uforanderlig sitasjon. I slike tilfeller skal kriminalomsorgen løpende vurdere om det er mulig å gi den innsatte kontakt med andre innsatte, om ikke i et større fellesskap så for eksempel i form av en felles aktivitet med én eller et lite antall andre innsatte. Dette kommer til uttrykk i forslaget til § 17 tredje ledd annet punktum. For innsatt i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå vil slik kontakt medføre behov for at kriminalomsorgen kontrollerer kontakten. Det ligger derfor i forslag til § 17 tredje ledd tredje punktum at kriminalomsorgen skal kontrollere kontakt som inkluderer innsatte fra en slik avdeling. Behovet for kontrolltiltak må vurderes konkret, på bakgrunn av opplysninger om, og erfaring med, de aktuelle innsatte. Allerede innsettelse i en avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå vil imidlertid forutsetningsvis bygge på en individuell vurdering som konstaterer at det er særskilt sikkerhetsmessig risiko knyttet til den innsatte. Selv om omfanget av kontrolltiltak må vurderes konkret, har departementet derfor lagt inn i forslaget til § 17 tredje ledd at kriminalomsorgen «skal» kontrollere eventuell kontakt mellom innsatte etter samme bestemmelsen. Intensiteten i kontrollen må tilpasses den risikoen som antas å knytte seg til de aktuelle innsatte.

Til § 22:

Bestemmelsen gjelder luftig, og eventuelt mulighet til fysisk aktivitet inne dersom det ikke ligger til rette for opphold utendørs. Formålet med bestemmelsen er å begrense faren for isolasjon og isolasjonsskader. Bestemmelsen er ment å gjelde alle innsatte, jf. også § 52 om varetektsinnsatte, herunder innsatte som sitter i varetekt med isolasjon etter straffeprosessloven § 186 a annet ledd, og innsatte i mottaksavdelinger eller som ikke ønsker fellesskap med andre innsatte.

Hovedregelen etter § 22 første punktum er at innsatte skal ha tilbud om opphold i friluft hver dag. Bestemmelsen er ment som en «sterk» hovedregel, som det skal mye til å avvike fra. Dersom lufting unntaksvis ikke lar seg gjennomføre, kan den innsatte tilbys andre former for fysisk aktivitet. Dette kan være i form av trening i gymsal, ved bruk av treningsapparater, bordtennis eller lignende. Treningstilbudet vil måtte bero på det som er tilgjengelig i fengselet. Aktiviteten skal foregå utenfor cellen.

Til § 37:

Bestemmelsen innleder forslaget til nye lovbestemmelser om utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte. Den oppstiller generelle regler som er ment å gjelde for alle tilfeller av utelukkelse, uavhengig av om tiltaket skyldes forhold ved den innsatte (§ 37 a), smittevernhensyn (§ 37 b) eller forhold ved fengselet (§ 37 c).

Første ledd definerer utelukkelse fra fellesskapet. Om bakgrunnen for denne delen av forslaget til § 37 vises særlig til punkt 10.1. Det følger av første ledd *første punktum* at en innsatt er å anse som utelukket dersom vedkommende har tilgang til mindre enn fire timers fellesskap med andre innsatte hver dag. Har den innsatte tilgang til mindre enn fire timer fellesskap, vil vedkommende være å anse som helt utelukket fra fellesskap med andre innsatte. Av første ledd *annet punktum* følger videre at en innsatt er å anse som delvis utelukket dersom vedkommende har tilgang til minst fire timers fellesskap med andre innsatte, men hvor fellesskapet ville vært mer omfattende dersom kriminalomsorgen ikke hadde lagt inn begrensninger på grunn av forhold ved den innsatte selv. Delvis utelukkelse vil for eksempel kunne foreligge dersom den innsatte deltar i arbeidsdriften sammen med andre innsatte, men vedkommende er utelukket fra felles treningsaktiviteter på grunn av sinneutbrudd som ødelegger treningssituasjonen.

Etter definisjonen i § 37 første ledd er det omfanget av *tilgangen* på fellesskap som er avgjørende for om en innsatt er å anse som utelukket. Dersom det finnes et fellesskap hvor den innsatte har tilbud om å delta i minst fire timer daglig, men vedkommende avstår fra deltakelse, vil ikke den innsatte være utelukket etter definisjonen i § 37 første ledd. At den innsatte velger å avstå, skal imidlertid registreres, jf. § 37 fjerde ledd annet punktum, den innsatte skal ha tilsyn og oppfølgning etter § 37 d, og forholdet skal inngå i rapporteringen fra fengselet til regionen etter § 37 e første ledd. Se også merknader nedenfor til § 37 fjerde ledd annet punktum om innsatte som avstår fra å delta i fellesskapet.

Annet ledd første punktum angir grunnleggende betingelser for at en innsatt lovlig kan utelukkes fra fellesskapet, slik utelukkelse er definert i første ledd. Utelukkelsen må ha hjemmel i lov, og den må være nødvendig og ikke uforholdsmessig overfor den innsatte. Paragrafene 37 a til 37 c er hjemler for

utelukkelse dersom grunnvilkårene etter § 37 er oppfylt (§ 37 er derimot ingen selvstendig hjemmel). I tillegg vil forslaget til § 17 tredje ledd kunne gi rettslig grunnlag for begrensninger i fellesskapet for innsatte på avdeling som nevnt i § 10 annet ledd, og hjemlene for bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng kan gi grunnlag for å sette den innsatte i en posisjon hvor vedkommende ikke har fellesskap mens tvangsbruken pågår. For varetektsinnsatte hvor det foreligger domstolsavgjørelse om isolasjon i medhold av straffeprosessloven, vil det følge domstolens avgjørelse at den innsatte ikke skal ha fellesskap med andre innsatte.

Kravet om at utelukkelse må være nødvendig for å være rettmessig, kommer til uttrykk også i hjemlene i §§ 37 a til 37 c. Kravet til nødvendighet må være oppfylt når det treffes beslutning om utelukkelse, og gjennom hele den tiden tiltaket varer, for at utelukkelse skal være lovlig, jf. også § 37 femte ledd. Kravet om at utelukkelse ikke må være uforholdsmessig, innebærer at kriminalomsorgen må foreta en avveining mellom de hensyn som en eventuell utelukkelse skal ivareta, og hensynet til den innsatte som det er aktuelt å utelukke. Ved vurderingen må det ses hen til den innsattes totale situasjon i fengselet, herunder eventuelle sårbarhetsfaktorer som høy eller lav alder, helsemessige utfordringer, utviklingshemming eller andre forhold som innebærer en ekstra belastning for den innsatte.

Annet ledd annet punktum synliggjør at det gjelder særskilte regler for utelukkelse av innsatte under 18 år.

Tredje ledd er en presisering av den samme forpliktelsen til å unngå fullstendig isolasjon som følger allerede av forslaget til § 17 annet ledd. Det vises til merknaden til denne med videre henvisning. For innsatte som er helt utelukket fra fellesskap med andre innsatte, vil forpliktelsene kunne ivaretas blant annet gjennom samtaler med ansatte i kriminalomsorgen eller andre som gjør tjeneste i fengselet, eller ved besøk utenfra.

Fjerde ledd første punktum er i tråd med de mer generelle reglene i forvaltningsloven kapittel V, som etter straffegjennomføringsloven § 7 i utgangspunktet gjelder også for behandling av enkeltsaker i kriminalomsorgen. De tas inn i § 37 fjerde ledd av pedagogiske grunner, og er ikke ment å stille strengere krav til saksbehandlingen enn det som følger av forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven § 7. I dette ligger blant annet at saksbehandlingen og vedtaket kan være muntlig når tidsmessige grunner gjør det nødvendig, jf. straffegjennomføringsloven § 7 bokstav b. Vedtak om utelukkelse skal imidlertid alltid nedtegnes skriftlig, også om det må skje i ettertid fordi det ikke var praktisk mulig å sørge for skriftlighet før inngrepet ble iverksatt. *Annet punktum* gjør det klart at det skal treffes vedtak i alle tilfeller hvor en innsatt er helt eller delvis utelukket etter definisjonen i § 37 første ledd, uavhengig av hva som er årsaken til at den innsatte har lite eller intet fellesskap. Det er tidligere påpekt, blant annet fra Sivilombudet, at innsatte i noen tilfeller har vært uten fellesskap av bygnings- eller bemanningsmessige grunner uten at det formelt er truffet vedtak om utelukkelse. Sammen med definisjonen i § 37 første ledd, vil fjerde ledd annet punktum stå i veien for en slik praksis.

Fjerde ledd tredje punktum regulerer hvem i det enkelte fengsel som kan treffe vedtak om utelukkelse av innsatte. Utgangspunktet er at myndigheten ligger til enhetsleder (ofte betegnet som fengselsleder). Fordi det kan måtte treffes vedtak

om utelukkelse også på tider hvor enhetsleder ikke er til stede, fremgår det klart av bestemmelsen at enhetsleder kan bemyndige også andre ansatte i fengselet til å treffe slike avgjørelser. Siden det her er tale om et betydelig inngrep overfor den innsatte, er det imidlertid en forutsetning at myndigheten skal utøves på høyt ledernivå i fengselet.

Fjerde ledd fjerde punktum regulerer tilfeller hvor den innsatte har adgang til å delta i fellesskapet, men selv velger å avstå. Som beskrevet i punkt 3.4 kan det være ulike grunner til at en innsatt finner det best å holde seg for seg selv. Grunnen kan eksempelvis være at den innsatte frykter andre innsatte, eller har en sykdom eller andre fysiske eller mentale plager som gjør det vanskelig å omgås andre. For kriminalomsorgen vil det heller ikke alltid være lett å få klarhet i årsaken til at en innsatt ikke ønsker fellesskap, og det kan være grensetilfeller mellom frivillighet og manglende mulighet til å delta i fellesskap. Lovforslagets formulering «avstår fra fellesskap etter eget ønske» er ment å dekke alle tilfeller hvor den innsatte har fått et reelt tilbud om fellesskapsdeltakelse, men avstår på grunn av egne preferanser eller vurderinger av at dette er det beste. Med denne forståelsen vil skillet mellom hva som etter § 37 fjerde ledd krever *vedtak* og hva som bare krever *registrering*, gå mellom situasjoner hvor det er en avgjørelse eller handlinger eller unnlatt tilrettelegging fra kriminalomsorgen som er årsak til at den innsatte har begrenset fellesskap, og situasjoner hvor det begrensede fellesskapet «bare» er en konsekvens av den innsattes egne vurderinger. Manglende fellesskap på grunn av ikke-smittsom sykdom eller frykt for andre innsatte, være eksempler på situasjoner som skal registreres, jf. forslaget til § 37 fjerde ledd annet punktum.

Dersom en innsatt gjennomfører *noe* fellesskap, men for øvrig avstår, vil det måtte bero på omfanget av fellesskapsdeltakelsen om vedkommende skal anses å avstå eller ei. Er deltakelsen så liten at risikoen for negative konsekvenser må antas å være omtrent på linje med om vedkommende avsto fra alt fellesskap, vil det være riktig å registrere vedkommende i samsvar med § 37 tredje ledd fjerde punktum.

Femte ledd er en konsekvens av det grunnleggende kravet om at utelukkelse bare kan iverksettes eller opprettholdes når tiltaket er nødvendig, og i det omfang det er nødvendig. Bestemmelsen krever at kriminalomsorgen alltid må ha et øye på om tiltaket skal opprettholdes, uavhengig av om tiltaket fortsatt ligger innenfor en angitt tidsfrist.

Sjette ledd første punktum er en videreføring av gjeldende § 37 syvende ledd første punktum. *Annet punktum* pålegger kriminalomsorgen å utvise aktivitet for å hindre at en utelukkelse får negative virkninger for den innsatte, og er dermed en mer spesifikk angivelse av en plikt som følger også av forslaget til § 2 første ledd annet punktum. Forpliktelsen etter § 37 sjette ledd annet punktum vil typisk bestå i å sørge for at innsatte som er utelukket får dekket behovet for et visst minimum av kontakt med andre mennesker hver dag, og på den måten hindre isolasjonsskader. Hvor stort dette behovet er, vil variere fra person til person, og kan avhenge av blant annet alder og livserfaring. Generelt vil tiltakene for å avhjelpe negative virkninger måtte være mer omfattende jo lenger utelukkelsen varer.

Også *syvende ledd* kan ses som en spesifisering av forslaget til § 2 første ledd annet punktum. Det innebærer at kriminalomsorgen må drive virksomheten på måter som bidrar til at behovet for å utelukke innsatte blir så lite som mulig. Norsk

kriminalomsorg har en god tradisjon for dette, blant annet gjennom arbeidet med dynamisk sikkerhet og et godt og utviklende miljø i fengslene.

Til § 37 a:

Første ledd er en videreutvikling av gjeldende § 37 første ledd. Innholdet skiller seg fra sistnevnte særlig ved at bestemmelsen krever at det må foreligge et ekstraordinært tilfelle for at det skal kunne besluttes utelukkelse, og ved at forslaget nå ikke har et alternativ tilsvarende gjeldende § 37 første ledd bokstav e («opprettholde ro, orden og sikkerhet»). Oppregningen i bokstav a til d er redigert noe annerledes enn i dagens bokstav a til d, men realiteten er langt på vei den samme. Bruk av rusmidler i fellesskapet vil etter omstendighetene kunne gi grunnlag for utelukkelse etter bokstav d. For øvrig vises det til punkt 11.2 ovenfor.

Annet ledd første punktum presiserer at utelukkelse etter første ledd skal vare så kort som mulig, i tråd med den mer generelle regelen i § 37 femte ledd om at utelukkelse ikke skal være mer omfattende enn nødvendig. *Annet punktum* krever en ny vurdering minst hver uke. Dette kravet om en ukentlig vurdering reduserer ikke forpliktelsen etter første punktum til fortløpende å vurdere om en utelukkelse kan avsluttes. Videre angir annet punktum en ny tidsfrist på tre måneder for utelukkelse etter første ledd. Det vises til punkt 11.7.2 om bakgrunnen for denne fristen. Fristen er absolutt for beslutning om utelukkelse på lokalt nivå. Etter *tredje punktum* kan imidlertid regionalt nivå beslutte at utelukkelse av en innsatt kan videreføres også utover tre måneder, forutsatt at vilkårene etter første ledd fortsatt er til stede, og det foreligger helt særlige omstendigheter som medfører at den innsatte fortsatt ikke kan innlemmes i fengselsfellesskapet.

Til § 37 b:

Bestemmelsen gir en varig regulering tilsvarende det som i dag er straffegjennomføringsloven § 45 c sammenholdt med § 45 a. Det vises til punkt 11.4 ovenfor. I henhold til lov 17. desember 2021 nr. 149 og lov 17. juni 2022 nr. 62 gjelder dagens § 45 c og § 45 a midlertidig frem til 1. juli 2023. Om innholdet i disse bestemmelsene vises til Prop. 34 L (2021-2022) og Prop. 126 L (2021-2022) med videre henvisninger.

Til § 37 c:

Bestemmelsen regulerer kriminalomsorgens adgang til å utelukke innsatte på grunn av bygnings- eller bemanningsmessige forhold. I gjeldende lov reguleres samme tema i § 37 åttende, niende og tiende ledd. Foruten at § 37 c er redigert annerledes enn reguleringen av det samme temaet i gjeldende lov, er det en vesentlig forskjell at det etter § 37 c *første ledd* bare er i ekstraordinære tilfeller at innsatte kan utelukkes på grunn av slike forhold. Det vises til punkt 11.5 ovenfor.

Mens gjeldende lov til dels er noe utydelig med hensyn til hvor lenge en innsatt kan være utelukket på grunn av bygnings- eller bemanningsmessige forhold, oppstiller § 37 c *annet ledd* klarere tidsfrister. Det vises til punkt 11.7.5 ovenfor om disse tidsfristene. Med den adgangen som regionen etter forslaget til *annet ledd annet punktum* vil ha til å forlenge en utelukkelse etter bestemmelsen med tre

døgn, vil det være en maksimal tidsbegrensning på seks døgn for utelukkelse på grunnlag av § 37 c.

Tredje ledd er en konsekvens av at det i rettspraksis i noen tilfeller er konstatert at varetektsinnsatte som har vært utelukket fra fellesskap uten at dette skyldes forhold ved en innsatte selv, har krav på ekstra varetektsfradrag etter en analogi fra straffeloven § 83 annet ledd annet punktum. Det vises til punkt 11.11.1 ovenfor.

Til § 37 d:

Første ledd regulerer kriminalomsorgens plikt til å føre tilsyn med innsatte som er helt utelukket fra fellesskapet, eller som avstår fra fellesskapet etter eget ønske. Første del av setningen angir at disse skal ha tilsyn flere ganger daglig, og viderefører dermed gjeldende § 37 syvende ledd annet punktum. § 37 d første ledd beskriver ikke mer detaljert hvor ofte det skal være tilsyn og hva tilsynet skal bestå i, men angir at tilsynet skal være egnet til å sikre at den innsattes grunnleggende trygghetsbehov i fengselet blir oppfylt. Dette betyr at omfang og innhold må fastsettes på grunnlag av en vurdering av den enkelte innsattes situasjon, og hva denne trenger for å kunne føle seg trygg og ivaretatt. Helsetilstand, alder, personlighet, hvor vant den innsatte er til livet i fengsel, og frekvensen av besøk og annen kontakt med mennesker utenfor fengselet, er blant det som kan være av betydning for hvilket tilsyn den innsatte trenger mens vedkommende er utelukket fra fellesskapet. Det vises til punkt 11.8.1 ovenfor.

I tillegg til selv å føre tilsyn med innsatte som er utelukket, skal kriminalomsorgen raskt varsle ansvarlig helsetjeneste om at en innsatt er utelukket, jf. § 37 d *annet ledd*. Denne delen av bestemmelsen viderefører gjeldende § 37 syvende ledd tredje punktum, men slik at varsel etter den nye bestemmelsen skal gå til «ansvarlig helsetjeneste». I dag angir loven at det er lege som skal varsles. Den nye uttrykksformen fanger bedre opp den realiteten at det ikke alltid er lege tilgjengelig for kriminalomsorgen. Sivilombudet har anbefalt å lovfeste at innsatte som er utelukket skal ha oppfølging fra helsepersonell daglig. Som det fremgår av punkt 11.8.2 ovenfor er dette spørsmålet om lovfesting vurdert av Helsedirektoratet.

Tredje ledd gjelder oppfølging fra kriminalomsorgen av innsatte som er helt utelukket, med sikte på at den innsatte skal tilbakeføres til fellesskapet så raskt som forholdene tillater det. Det vises til punkt 11.8.1 ovenfor. Etter ordlyden gjelder regelen uavhengig av hva som er grunnlaget for utelukkelsen, men den er utformet spesielt med tanke på innsatte som utelukkes på grunnlag av § 37 a (utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte). Ved utelukkelse på grunn av forhold i fengselet etter § 37 c skal det, på grunn av tidsfristen etter samme bestemmelse annet ledd, normalt ikke bli nødvendig å utarbeide en tiltaksplan etter § 37 d tredje ledd. Men varer en utelukkelse etter § 37 c unntaksvis lengre enn fem døgn, skal det lages en tiltaksplan. Innholdet i tiltaksplanen må tilpasses de aktuelle forholdene. I praksis vil det være ved utelukkelse over noe tid på grunn av forhold ved den innsatte, at innholdet i tiltaksplanen vil kreve nevneverdige faglige vurderinger.

Til § 37 e:

Bestemmelsen regulerer deler av internkontrollen i kriminalomsorgen. Den oppstiller enkelte særskilte krav, men skal ikke ses som en uttømmende regulering av internkontrollen, eller som grunnlag for begrensninger i de forpliktelsene hvert av nivåene i kriminalomsorgen har til å føre kontroll og tilsyn med virksomheten. Bestemmelsen foreslås på bakgrunn av erfaring med at det har vært vanskelig å få frem pålitelig styringsinformasjon om omfanget av utelukkelse, og med tanke på at kriminalomsorgen er bedre rustet til å håndtere utfordringene med krevende innsatte og til dels dårlig bygningsmasse når ressursene ses i en større sammenheng enn bare det enkelte fengsel. Det vises til punkt 11.9 ovenfor.

Første ledd oppstiller særskilte krav til ukentlig rapportering fra det enkelte fengsel til regionalt nivå. Forpliktelsen etter denne delen av bestemmelsen er ment å gjelde rapportering i statistisk form. Oversikten over antall innsatte som avstår fra fellesskap etter eget ønske bør også nevne hvor lenge situasjonen har bestått. Så langt den informasjonen som skal rapporteres fremgår av det alminnelige saksbehandlingssystemet, vil forpliktelsen kunne ivaretas gjennom henvisning dit. *Annet punktum* klargjør at bestemmelsen ikke «opphever» forpliktelsen etter § 37 f femte ledd til omgående å melde beslutninger om utelukkelse av innsatte under 18 år til overordnet nivå.

Bakgrunnen for *annet ledd* er at både § 37 a og § 37 c oppstiller konkrete, tidsmessige grenser for hvor lenge fengselet kan holde en innsatt utelukket. Regionalt nivå har noe videre fullmakter til å forlenge utelukkelsen, men det kan likevel oppstå situasjoner hvor lovens hjemler ikke åpner for videre utelukkelse, samtidig som det foreligger forhold av betydning for sikkerheten som gjør det klart at den innsatte likevel ikke bør delta i fellesskap. Bestemmelsen skal ikke ses som en hjemmel for å opprettholde utelukkelse ut over lovens frister, men den sikrer at regionalt nivå blir klar over situasjonen, og dermed kan engasjere seg i spørsmål om hvordan utfordringen skal løses. Hvordan den enkelte fengselsenhet skal ta opp saken med regionen, blir langt på vei et hensiktsmessighetsspørsmål. Med «lovens frister» menes de fristene som kommer til uttrykk i § 37 a og § 37 c, begges annet ledd, og § 37 f tredje ledd.

Til § 37 f:

Bestemmelsen er en særskilt regulering av utelukkelse av innsatte under 18 år fra fellesskap med andre innsatte. Den gir en smalere adgang til å utelukke innsatte under 18 år, og oppstiller ytterligere krav til prosess for en beslutning om utelukkelse, og begrensning i tid, enn det som gjelder for utelukkelse av andre innsatte. Bestemmelsen skal ikke i noe tilfelle anses å stille mindre krav til grunnlag, prosess og oppfølgning av den innsatte enn det som gjelder for innsatte over 18 år.

Første ledd er en uttømmende oppregning av hva som kan danne grunnlag for utelukkelse av innsatte under 18 år. Foruten de krav om at inngrepet bare er aktuelt i ekstraordinære tilfeller og hvor det er strengt nødvendig som kommer til uttrykk innledningsvis i første ledd, gjelder også de grunnleggende kravene til lovhjemmel, forholdsmessighet mv. som kommer til uttrykk i § 37. Videre oppstiller § 37 f første ledd mer konkrete krav til den situasjonen som må foreligge

for at det skal være aktuelt å utelukke en innsatt under 18 år. Bokstav a og b tilsvarer § 37 a første ledd bokstav a og b, mens bokstav c viser til hjemmelen i § 37 b for å utelukke en innsatt fra fellesskap for å forebygge smitteoverføring. § 37 f åpner ikke for å utelukke innsatte under 18 år av de grunner som er nevnt i § 37 a første ledd bokstav c og d, og heller ikke av de bygnings- og bemanningsmessige grunnene som § 37 c omhandler. Det vises til punkt 11.10.3 ovenfor.

Annet ledd stiller særskilte krav til beslutningsprosessen. I dag fremgår disse kravene av straffegjennomføringsforskriften, se punkt 11.10.3.2 ovenfor.

Tredje ledd oppstiller en maksimumsfrist på syv dager for varigheten av utelukkelse av en innsatt under 18 år. Samme regel er vedtatt inntatt i straffegjennomføringsloven § 37 femte ledd, men er ikke satt i kraft. Det vises til punkt 11.7.6 ovenfor.

Etter *fjerde ledd* skal innsatte under 18 år som er helt utelukket, til enhver tid kunne kontakte kriminalomsorgens personale og få umiddelbar respons, og ha tilgang til meningsfylt kontakt med andre mennesker. Formuleringen avløser krav om «kontinuerlig tilsyn» etter dagens § 37 syvende og tiende ledd. Formuleringen krever både at den utelukkede innsatte alltid skal ha tilgjengelig en måte å kontakte personalet på, at personalet skal respondere umiddelbart, og at den innsatte skal få mulighet til å ha en ordentlig samtale med et annet menneske. Disse forpliktelsene må ivaretas på en måte som tar hensyn til den innsattes individuelle situasjon og tilstand. Er det tegn på at den unge trenger tilstedeværelse av et annet menneske over tid for å få ro, må dette behovet oppfylles.

Femte ledd er en særregel om rapportering til overordnet nivå ved utelukkelse av innsatte under 18 år. Det vises til punkt 11.10.3.2 ovenfor.

Til § 38:

Bestemmelsen inneholder felles regler for bruk av tvangsmidler i fengsel. De etterfølgende bestemmelsene inneholder ytterligere regler for hver av de aktuelle kategoriene tvangsmidler.

Første ledd definerer hva som i straffegjennomføringsloven omfattes av uttrykket «tvangsmidler». Uttrykket omfatter sikkerhetscelle, polstret celle, sikkerhetsseng (belteseng), beskyttelseshjelm, løse belter, håndjern, transportjern, remmer, strips, spyttbeskytter, kølle og gass (herunder tåregass og pepperspray, jf. våpenforskrifta § 1-5 nr. 10 og § 3-6 fjerde ledd). Skal det tas i bruk andre typer tvangsmidler enn disse, vil det kreve en egen lovhjemmel. Bruk av pust- og bevegelsessensor er særskilt hjemlet i straffegjennomføringsloven § 29 a. Bruk av skjold er primært en beskyttelse for kriminalomsorgens personell, og derfor ikke tatt med i oppregningen, men det er ikke meningen å begrense kriminalomsorgens adgang til å benytte skjold der dette anses nødvendig og forholdsmessig.

I utredningsarbeid om sikkerhetsseng i kriminalomsorgen er det pekt på at avvikling av dette tvangsmiddelet forutsetter at kriminalomsorgen kan iføre den innsatte beskyttelseshjelm. Beskyttelseshjelm er derfor inkludert i lovens oppregning av tvangsmidler i § 38. I praksis vil det være nødvendig å benytte løse belter i kombinasjon med beskyttelseshjelm. Det ligger i utformingen av § 38 d

første ledd at løse belter og beskyttelseshjelm bare skal kunne anvendes dersom det foreligger en så alvorlig situasjon at det ellers kunne være grunnlag for å benytte sikkerhetsseng.

Spyttbeskytter er en hette som kan tres over hodet på en person for å unngå at spytting fra vedkommende treffer andre mennesker. Med remmer menes bodycuff, som er et sett med remmer som, når det spennes fast på kroppen, begrenser den enkeltes mulighet til å bevege armer og/eller ben. I tillegg inngår løse remmer uten metall.

Det ligger i *annet ledd første punktum* at tvangsmidler bare kan benyttes når tiltaket har hjemmel i lov, og ikke vil være uforholdsmessig sett opp mot den innsattes situasjon og hva som skal oppnås med å bruke tvang. Kravet til forholdsmessighet inkluderer blant annet en vurdering av viktigheten av det som skal oppnås, sammenholdt med hvor inngripende tiltaket er overfor den enkelte innsatte. Som ved utelukkelse, må det ses hen til den innsattes totale situasjon i fengselet, herunder eventuelle sårbarhetsfaktorer som høy eller lav alder, helsemessige utfordringer, utviklingshemming eller andre forhold som innebærer en ekstra belastning for den innsatte. Om et tiltak er uforholdsmessig, må vurderes konkret.

Bruk av flere tvangsmidler i kombinasjon vil være mer inngripende enn å bruke bare det ene av dem, og bruk av forskjellige tvangsmidler etter hverandre vil være mer inngripende enn bruken av det enkelte tvangsmiddel isolert. Ved vurderingen av inngrepets styrke og forholdsmessighet må hele forløpet og den totale bruken av tvang tas i betraktning.

I tillegg til å være blant de tvangsmidler loven anerkjenner, må det aktuelle tvangsmiddelet være godkjent av Kriminalomsorgsdirektoratet for bruk i kriminalomsorgen, jf. annet ledd *annet punktum*. Etter *tredje punktum* er det videre et vilkår for bruk av tvangsmidler at mindre inngripende tiltak har vært forsøkt, eller åpenbart vil være utilstrekkelig. Dette siste følger også av kravet i de påfølgende bestemmelsene om at bruken av et tvangsmiddel må være «strengt nødvendig» for å være legitim. *Fjerde punktum* angir videre at det er en egen – enda høyere – terskel for å kunne benytte tvangsmidler overfor innsatte under 18 år. Begrunnelsen for den høyere terskelen er at de negative sidene ved å benytte tvang generelt vil være større når tvangen utøves overfor ungdom enn overfor voksne mennesker. Fjerde punktum nevner ikke § 38 d fordi innsatte under 18 år etter lovforslaget ikke skal kunne legges i sikkerhetsseng, jf. forslaget til § 38 e fjerde ledd.

Tredje ledd regulerer hvem som har myndighet til å beslutte bruk av tvangsmidler. Det ligger allerede i retningslinjer for kriminalomsorgen at det hører under fengselsleder eller den vedkommende har delegert myndighet til, å beslutte bruk av tvangsmidler. På grunn av tiltakets inngripende karakter er det hensiktsmessig at også loven gir uttrykk for at myndigheten i utgangspunktet ligger hos lederen for det aktuelle fengselet (enhetslederen), og at det kreves en særskilt myndighetstildeling dersom andre ansatte som skal kunne treffe slike beslutninger.

Fjerde ledd første punktum slår fast at i valget mellom tvangsmidler, skal alltid det minst inngripende av de midlene som kan oppfylle formålet, velges. Kriminalomsorgen kan altså ikke velge å ta «ekstra hardt i», men må eventuelt prøve seg frem når det ikke er opplagt hva som skal til for å endre en situasjon

som ikke kan vedvare. Ved bruk av flere tvangsmidler i kombinasjon er det ikke nødvendigvis gitt hva som vil være mest inngripende. Dette må vurderes konkret. Forpliktelsen til å velge det som er minst inngripende, ligger også i kravet om at tiltaket må være nødvendig og forholdsmessig. Det samme gjelder kravet etter fjerde ledd *annet punktum* om at tvangsmidler ikke skal opprettholdes lenger enn det som er strengt nødvendig, og at slike midler skal benyttes med varsomhet.

Femte ledd slår fast at innsatte i sikkerhetscelle, sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm skal ha anledning til å kontakte advokat eller en annen person utenfor fengselet. Det ligger i bestemmelsen at den innsatte skal få anledning til dette uten å måtte vente til tvangstiltaket er avsluttet. En annen person utenfor fengselet kan være for eksempel være en pårørende eller en venn. Tilsvarende gjelder ved eventuell innføring og bruk av polstret celle, jf. § 38 c femte ledd.

Til § 38 a:

Bestemmelsen angir vilkår for å kunne benytte håndjern, transportjern, remmer, strips eller spyttbeskytter i kriminalomsorgen.

Første ledd oppstiller vilkår om at bruk av disse tvangsmidlene må være «strengt nødvendig» for å være aktuelt, og angir videre i hvilke situasjoner det kan være aktuelt å bruke dem. Oppregningen i første ledd av aktuelle situasjoner (bokstavene a-c) er ment å gi en tydeligere regulering for når disse tvangsmidlene kan benyttes enn det som ligger i gjeldende § 38.

Bokstav a gjelder situasjoner hvor formålet er å avverge enten skade eller angrep på person. Det første alternativet, «skade», er videreført fra gjeldende § 38 første ledd bokstav a. Det andre alternativet, «angrep», vil omfatte både de mer alvorlige angrepene med skadepotensiale, for eksempel utøvelse av vold, jf. gjeldende § 38 første ledd bokstav a, og andre fysiske angrep som beskrevet i siste setning, jf. gjeldende § 38 annet ledd. Sistnevnte bestemmelse angir vilkårene for å kunne benytte håndjern, transportjern, bodycuff, spyttbeskytter eller tilsvarende «lettere» tvangsmidler ved andre fysiske angrep på person enn de som følger av første ledd. Bestemmelsen kom inn i straffegjennomføringsloven ved lov 26. mars 2021 nr. 15, i forbindelse med at loven fikk en hjemmel for at kriminalomsorgen kan benytte spyttbeskytter. Den ble vedtatt på grunnlag av Prop. 143 L (2019-2020), se særlig kapittel 9 i proposisjonen. Bakgrunnen for formuleringen er at innsatte og ansatte kan bli utsatt for angrep og atferd som er svært skremmende, nedverdigende eller ubehagelig, men som likevel ikke kan anses som «alvorlig angrep eller skade på person», som angitt i gjeldende § 38 første ledd bokstav a. Eksempler på slik adferd er spytting og kasting av gjenstander eller ekskrementer. Det er et vilkår at angrepet er egnet til å skape frykt, smerte eller annet betydelig ubehag. Det vil altså ikke være tilstrekkelig for å kunne anvende tvangsmidler etter § 38 a første ledd bokstav a at en situasjon kan skape irritasjon, frustrasjon eller et «alminnelig» ubehag. Situasjonen kan blant annet oppstå når en innsatt er under fremstilling for lege, eller under transport eller forflytning internt i fengselet.

Første ledd *bokstav b* gjelder situasjoner hvor det er fare for betydelig skade på eiendom.

Første ledd *bokstav c* retter seg mot situasjoner hvor det er fare for at en innsatt vil rømme, hvilket også typisk kan være under forflytning.

Tvangsmidlene regulert i § 38 a skal bare benyttes i kortvarige situasjoner eller typiske «overgangssituasjoner». Ingen innsatte skal være iført denne typen tvangsmidler som permanent utrustning i den normale fengselshverdagen.

Til § 38 b:

Bestemmelsen regulerer kriminalomsorgens bruk av kølle eller gass (herunder tåregass og pepperspray) overfor innsatte. Det følger av *første ledd* at slike tvangsmidler bare skal brukes dersom det er «strengt nødvendig». I dette ligger krav om formåls- og forholdsmessighet.

Etter *første ledd bokstav a* kan disse tvangsmidlene brukes for å stanse alvorlige opptøyer eller uroligheter. Det vil typisk dreie seg om situasjoner hvor flere innsatte er involvert i en form for opprør, eller hvor det bryter ut en større slåsskamp mellom innsatte. Dette vil gjerne være akutte og uoversiktlige situasjoner. Det ligger i ordlyden «stanse» at disse tvangsmidlene bare er ment å kunne brukes for å håndtere en oppstått situasjon, og ikke som et mer generelt, forebyggende tiltak.

Etter *første ledd bokstav b* kan kølle og gass brukes for å sikre adgang til sperret eller forskanset rom, og etter *bokstav c* for å stanse et alvorlig angrep eller skade på person. Normalt vil det være tilstrekkelig å bruke fysisk makt uten tvangsmidler i slike situasjoner, men i noen tilfeller kan det være behov for å bruke midler som kølle eller gass. Bestemmelsen åpner derfor for dette, men det er som nevnt et vilkår at det fremstår som «strengt nødvendig» å bruke de aktuelle tvangsmidlene.

Til § 38 c:

Bestemmelsen inneholder en særskilt regulering om bruk av sikkerhetscelle. Dette tvangsmiddelet skal ikke kunne benyttes i andre situasjoner enn de som er angitt her, og bruk forutsetter at også de generelle vilkårene etter § 38 er oppfylt.

Første ledd krever at det må være «strengt nødvendig» å plassere en innsatt på sikkerhetscelle for at tiltaket skal være rettmessig. I dette ligger at bruk av sikkerhetscelle må være formåls- og forholdsmessig. Kravet til formålsmessighet innebærer at plassering på sikkerhetscelle må være et egnet middel for å oppnå det som skal oppnås med tvangsbruken. Kravet til forholdsmessighet innebærer at situasjonen må være tilstrekkelig alvorlig til å kunne begrunne plassering på sikkerhetscelle, og at belastningen for den enkelte innsatte ikke er større enn at den står i forhold til det som skal oppnås. Relevante momenter i denne vurderingen er blant annet hvor stor risikoen kan anses å være for at det skal skje angrep eller skade som nevnt i bestemmelsens bokstav a til c, og om det er andre virkemidler tilgjengelig for å avhjelpe situasjonen. Øvrige aspekter ved oppholdet på sikkerhetscelle, som tilgangen til menneskelig kontakt, tilsyn osv., vil også ha betydning for forholdsmessighetsvurderingen.

Første ledd bokstavene a til c regulerer spesifikt i hvilke situasjoner kriminalomsorgen kan benytte sikkerhetscelle.

Bokstav a retter seg mot å stanse alvorlig angrep eller skade på person. Kravet om at angrepet eller skaden må være «alvorlig» innebærer at situasjoner med fare for mindre alvorlige konsekvenser må løses på en annen måte enn ved bruk av

sikkerhetscelle. At det må være snakk om å «hindre» et angrep, innebærer at det må foreligge noe særskilt som viser at det er en aktuell fare i akkurat denne situasjonen. Sikkerhetscelle skal ikke brukes som en reaksjon på tidligere angrep, men utelukkende være et tiltak for å hindre et potensielt angrep eller skade. En trussel om angrep eller skade er blant de forhold som etter omstendighetene kan gi grunnlag for å konstatere at det foreligger fare for et alvorlig angrep eller skade på person. Siden bruk av sikkerhetscelle utelukkende skal være et tiltak for å unngå et potensielt angrep eller skade, vil det på den annen side ikke være anledning til å plassere en innsatt på sikkerhetscelle som straff for å fremsette trusler. Hensikten må alltid være å hindre at alvorlig angrep eller skade faktisk oppstår. Uttrykket «person» inkluderer alle kategorier mennesker, både andre innsatte, ansatte og andre som befinner seg i fengselet.

Bokstav b retter seg mot å hindre en innsatt i å skade seg selv alvorlig. En slik situasjon dekkes også av bokstav a, men det kan likevel bidra til klarhet om lovteksten nevner selvskading. Plassering på sikkerhetscelle reduserer den innsattes tilgang til gjenstander som kan brukes til å skade seg selv. Innsatte som forsøker å skade seg selv, befinner seg ofte i en psykisk krise, og deres primære og reelle behov vil være menneskelig kontakt og helsehjelp. Bruk av sikkerhetscelle kan ikke erstatte noe av dette, men kan likevel være et nødvendig midlertidig tiltak i en akutt situasjon.

Bokstav c åpner for i noen tilfeller å benytte sikkerhetscelle for å hindre en innsatt i å påføre betydelig skade på eiendom. Siden sikkerhetscelle er et svært inngripende tiltak, er hjemmelen begrenset til å gjelde forebygging av «betydelig» skade. Den kan være aktuell for eksempel i et tilfelle hvor en innsatt er i ferd med å rasere en celle eller fellesområder i fengselet, og ikke kan stanses på en annen, mindre inngripende måte, for eksempel i samtale på en vanlig celle.

Annet ledd pålegger kriminalomsorgens straks å varsle ansvarlig helsetjeneste ved innsettelse på sikkerhetscelle. Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 annet ledd vil stille krav til oppfølging fra helsepersonell. Tilsyn fra helsepersonell skal ikke være avhengig av den innsattes initiativ eller kriminalomsorgens vurdering. Det vises til merknader til forslag til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 annet ledd.

Tredje ledd regulerer kriminalomsorgens plikt til å føre tilsyn med innsatte på sikkerhetscelle. Departementet foreslår å lovfeste en plikt til å føre tilsyn «så ofte som forholdene tilsier», og i tillegg et minimumskrav om tilsyn én gang per time. Det ligger i reguleringen at kriminalomsorgen må føre tilsyn oftere enn én gang per time dersom det er behov for det. Hyppig tilsyn er viktig både for den innsattes sikkerhet, og som grunnlag for å sikre at et opphold på sikkerhetscelle ikke videreføres lenger enn nødvendig. Det nærmere innholdet i kriminalomsorgens tilsyn må reguleres i retningslinjer.

Fjerde ledd stiller krav om en fornyet vurdering av om bruk av sikkerhetscelle skal videreføres minst hver sjette time, og om varsling til overordnet nivå i kriminalomsorgen. Det følger allerede av kravet til at opphold på sikkerhetscelle skal være «strengt nødvendig», jf. første ledd, og ikke varer lenger enn nødvendig, jf. § 38 fjerde ledd, at spørsmål om å oppheve bruk av sikkerhetscelle må vurderes fortløpende. Det kan likevel være grunn til å fremheve dette også i § 38 c. For å legge til rette for kontroll fra overordnet nivå i kriminalomsorgen, stiller bestemmelsen videre krav om at opphold i sikkerhetsseng som overstiger to døgn,

skal varsles til overordnet nivå, som må ta stilling til om tiltaket skal opprettholdes.

Femte ledd slår fast at bestemmelsene om sikkerhetscelle gjelder tilsvarende for bruk av polstret celle. Egenskapene til en slik celle tilsier imidlertid at bruken begrenses til situasjoner der formålet er å hindre at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade.

Til § 38 d:

Bestemmelsen inneholder en særskilt regulering om bruk av sikkerhetsseng eller beskyttelseshjelm og løse belter. Det følger av *første ledd første punktum* at sikkerhetsseng bare kan benyttes dersom dette er strengt nødvendig for å hindre en innsatt i å skade seg selv alvorlig. I tillegg til vilkårene etter § 38 d, må også de øvrige vilkårene for å benytte tvang etter § 38 være oppfylt. I dette ligger blant annet at tiltaket må være forholdsmessig. Ettersom bruk av sikkerhetsseng utgjør et meget stort inngrep overfor den innsatte, stilles det strenge krav til alvoret i situasjonen for at tiltaket kan være aktuelt. Det samme vil gjelde bruk av beskyttelseshjelm i kombinasjon med løse belter, som på sikt muligens kan avløse bruk av sikkerhetsseng, jf. punkt 13.5. Som nevnt i merknaden til § 38 c om sikkerhetscelle, vil innsatte som forsøker å skade seg selv gjerne være i en psykisk krise, og deres primære og reelle behov vil være menneskelig kontakt og helsehjelp. Bruk av sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm kan ikke erstatte noe av dette, men helt unntaksvis være et kortvarig tiltak for å få bukt med en akutt fare for alvorlig skade. Det følger av § 38 e fjerde ledd at innsatte under 18 år ikke kan legges i sikkerhetsseng eller iføres løse belter og beskyttelseshjelm.

For å kunne fase ut sikkerhetsseng fra tvangsmidlene i kriminalomsorgen, mener Kriminalomsorgsdirektoratet at det er behov for å kunne benytte løse belter og beskyttelseshjelm på innsatte, jf. punkt 13.5. Fordi bruk av løse belter og beskyttelseshjelm i utgangspunktet antas å være mindre inngripende enn sikkerhetsseng, følger det av *første ledd annet punktum* at kriminalomsorgen skal benytte løse belter og beskyttelseshjelm istedenfor sikkerhetsseng dersom dette kan avverge faren for alvorlig skade, og fremstår som mindre inngripende i den aktuelle situasjonen. Vurderingen av hva som vil være mest inngripende, må ta utgangspunkt i hvordan den aktuelle innsatte må antas å oppleve situasjonen. I den grad det er mulig å kommunisere med den innsatte, skal det legges vekt på det som den innsatte eventuelt sier om dette.

Første ledd annet punktum har to funksjoner. Den ene er å gjenspeile den mer generelle regelen om at det aldri skal benyttes mer inngripende tvangsmidler enn situasjonen krever. Den andre funksjonen er å markere at løse belter og beskyttelseshjelm bare skal benyttes i situasjoner hvor det – uten mulighet for å benytte slike tvangsmidler – kunne være aktuelt å benytte sikkerhetsseng. Terskelen for bruk av løse belter og beskyttelseshjem er altså svært høy. Kriminalomsorgens forpliktelse til å benytte løse belter og beskyttelseshjelm fremfor sikkerhetsseng er betinget av at det er lagt til rette for slik bruk i fengselet.

Det følger av § 38 d *annet ledd* at kriminalomsorgen straks skal varsle ansvarlig helsetjeneste når en innsatt legges i sikkerhetsseng eller påføres løse belter og beskyttelseshjelm, og anmode om tilsyn og oppfølgning av den innsatte. Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 tredje vil stille krav til oppfølging fra helsepersonell.

Tilsyn fra helsepersonell skal ikke være avhengig av den innsattes initiativ eller kriminalomsorgens vurdering. Det vises til merknader til forslag til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 tredje ledd.

Tredje ledd krever at kriminalomsorgen fører kontinuerlig tilsyn med innsatte i sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm. Innsatte i sikkerhetsseng er spent fast i belter, og derfor ute av stand til å ta vare på seg selv. Av hensyn både til den innsattes sikkerhet og for å gjøre oppholdet i sikkerhetsseng mest mulig skånsomt, er det nødvendig at det til enhver tid er personell tilgjengelig for den innsatte. Dersom den innsatte ønsker det og kriminalomsorgen anser det som forsvarlig, kan kriminalomsorgens personell sitte i noe avstand til den innsatte. Men det er uansett et krav at ansatte kan fange opp, og responderer på, signaler fra den innsatte. Hvis det synes å være behov for tilsyn fra lege, må kriminalomsorgen videre varsle helsetjenesten om dette, uavhengig av «rytmen» i helsepersonellets tilsyn med situasjonen.

Fjerde ledd stiller krav om en fornyet vurdering minst hver sjette time av om opphold i sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm skal videreføres, og om varsling til overordnet nivå i kriminalomsorgen. Det følger allerede av kravet om at bruk av sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm er «strengt nødvendig», jf. første ledd, og ikke varer lenger enn nødvendig, jf. § 38 fjerde ledd, at spørsmål om å oppheve bruken av tvangsmidlene må vurderes fortløpende. Dette er likevel fremhevet også i § 38 d. For å legge til rette for kontroll fra overordnet nivå i kriminalomsorgen, stiller bestemmelsen videre krav om at opphold i sikkerhetsseng eller bruk av løse belter og beskyttelseshjelm som overstiger 12 timer skal varsles til overordnet nivå, som må ta stilling til om tiltaket skal opprettholdes.

Til § 38 e:

Bestemmelsen inneholder særregler om bruk av tvangsmidler for innsatte under 18 år. Den supplerer de øvrige bestemmelsene i kapittelet, og skal ikke forstås som at det på noe punkt er mindre krav til situasjonens alvor, eller til oppfølgning fra kriminalomsorgen eller helsepersonell, for at det skal kunne benyttes tvangstiltak overfor innsatte under 18 år. Det følger av *første ledd* at terskelen for å benytte tvangsmidler overfor innsatte under 18 år er høyere enn overfor øvrige innsatte, jf. uttrykket «tvingende nødvendig». Terskelen innebærer at det så langt mulig helt bør unngås å benytte tvangsmidler overfor denne gruppen innsatte. Første ledd viser ikke til § 38 d, fordi det etter § 38 e fjerde ledd vil være helt utelukket å legge innsatte under 18 år i sikkerhetsseng eller tvinge slike innsatte til å ha på beskyttelseshjelm.

Av *andre ledd første punktum* følger at innsatte under 18 år som er plassert på sikkerhetscelle, skal ha kontinuerlig tilsyn. Videre gjentas i annet ledd *annet punktum* det som også følger at § 38 c fjerde ledd – at en innsettelse på sikkerhetscelle må vurderes på nytt minst hver sjette time. Etter *tredje punktum* må dessuten en beslutning om opphold på sikkerhetscelle utover 24 timer for en mindreårig tas av overordnet nivå i kriminalomsorgen. Tilsvarende gjelder ved eventuell innføring og bruk av polstret celle, jf. § 38 c femte ledd.

Tredje ledd fastsetter at spyttbeskytter ikke skal brukes på innsatte under 18 år.

Fjerde ledd fastsetter at sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjem ikke kan benyttes for innsatte under 18 år.

17 Merknader til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9

Det vises til punkt 13.4.3 i høringsnotatet her. Det følger av forslag til straffegjennomføringsloven § 38 c annet ledd at kriminalomsorgen straks skal varsle ansvarlig helsetjeneste når en innsatt settes i sikkerhetscelle, eller i polstret celle, jf. § 38 c femte ledd. Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 *annet ledd* stiller krav til det tilsynet som helsepersonell skal utøve med innsatte i en slik situasjon. I tråd med anbefalinger fra CPT og Sivilombudsmannen krever bestemmelsen at helsepersonell skal se til innsatte som er i sikkerhetscelle minst én gang per døgn den tiden oppholdet varer. Den nærmere gjennomføringen av tilsyn fra helsepersonell må presiseres i retningslinjer for helsetjenestene. Tilsynet fra helsepersonell skal ikke være avhengig av den innsattes initiativ eller kriminalomsorgens vurdering. Forslaget til § 3-9 annet ledd skal aldri ses som grunnlag for å *begrense* helsetjenestenes oppgaver eller ansvar etter lov, forskrift eller retningslinjer.

På samme måte som ved innsettelse på sikkerhetscelle eller polstret celle, følger det av forslag til straffegjennomføringsloven § 38 d tredje ledd at kriminalomsorgen straks skal varsle ansvarlig helsetjeneste når en innsatt legges i sikkerhetsseng eller påføres løse belter beskyttelseshjelm. Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 *tredje ledd* stiller krav til det tilsynet som helsepersonell skal utøve med innsatte i en slik situasjon. Den krever tilsyn både snarest mulig etter at tvangstiltaket er iverksatt, og videre minst én gang per døgn. Den nærmere gjennomføringen av tilsyn fra helsepersonell må presiseres i retningslinjer for helsetjenestene. Tilsynet fra helsepersonell skal ikke være avhengig av den innsattes initiativ eller kriminalomsorgens vurdering. Forslaget til § 3-9 tredje ledd skal aldri ses som grunnlag for å *begrense* helsetjenestenes oppgaver eller ansvar etter lov, forskrift eller retningslinjer.

Forslag til lovendringer

I

I lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. gjøres følgende endringer:

§ 1 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Loven gjelder med de begrensninger som følger av internasjonale konvensjonsforpliktelser som etter menneskerettsloven §§ 2 og 3 gjelder som norsk rett.

§ 2 skal lyde:

§ 2 *Formål*

Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold.

Kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for fellesskap mellom innsatte, arbeide for å forebygge isolasjon, og så langt mulig avhjelpe negative virkninger av isolasjon.

Det skal gis tilbud om gjenopprettende prosess under straffegjennomføringen.

§ 4 nytt annet ledd skal lyde:

Innsatte i fengsel har rett til helsehjelp fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten i samsvar med pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 2.

§ 6 annet ledd første punktum skal lyde:

Regionalt nivå treffer avgjørelse i alle saker etter § 11, *§ 37 a annet ledd annet punktum, § 37 c annet ledd annet punktum, § 38 c fjerde ledd annet punktum, § 38 d fjerde ledd annet punktum, § 38 e annet ledd annet punktum,* § 44 annet ledd og § 58 annet ledd.

§ 7 bokstav e annet og tredje punktum skal lyde:

I saker om utelukkelse fra fellesskapet eller bruk av tvang utløper klagefristen likevel ikke før utelukkelsen eller tvangen har opphørt. I saker om reaksjon på brudd etter § 40 første til sjette ledd eller § 58 første ledd er klagefristen 48 timer.

Overskriften til kapittel 3 skal lyde:

Kapittel 3: Fengselsstraff og forvaring

§ 17 skal lyde:

§ 17 ***Tid utenfor cellen, fellesskap og meningsfylt kontakt med andre***

Så langt det er praktisk mulig skal innsatte ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring eller andre aktiviteter, og i fritiden. *Kriminalomsorgen skal arbeide for at innsatte kan tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag. Innsatte* skal være i enerom om natten hvis ikke helsemessige forhold er til hinder for det*, eller det er åpnet for at innsatte skal dele celle.*

Alle innsatte skal daglig sikres tilgang til minimum to timers meningsfylt kontakt med andre personer. Dersom opphold i friluft etter § 22 skjer i interaksjon med andre personer, kan oppholdet i friluft inngå i de to timene. Første og annet punktum gjelder også innsatte som er utelukket fra fellesskapet med andre innsatte eller underlagt tvangsmidler.

Fellesskapet for innsatt som gjennomfører straff i avdeling som nevnt i § 10 annet ledd, kan helt eller delvis begrenses *dersom hensynet til sikkerhet, den* innsatte selv eller andre innsatte tilsier det, og det ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep. *For innsatt i slik avdeling som ikke har fellesskap med andre innsatte, skal kriminalomsorgen kontinuerlig vurdere om det kan legges til rette for at den innsatte kan ha kontakt med én eller flere andre innsatte. For innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå skal kriminalomsorgen kontrollere kontakt etter bestemmelsen her.*

§ 22 skal lyde:

§ 22 ***Lufting***

Innsatt skal få mulighet til å oppholde seg i friluft hver dag. Dersom noe er til hinder for opphold utendørs, skal den innsatte få mulighet til å utøve fysisk aktivitet utenfor cellen på annen måte.

§ 37 skal lyde:

§ 37 ***Utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte***

Innsatt som ikke har tilgang til fellesskap med andre innsatte, eller som har tilgang til mindre enn fire timers fellesskap med andre innsatte per dag, anses som utelukket. Innsatt som har tilgang til fire timers fellesskap med andre innsatte per dag, men hvor fellesskapet ut over fire timer er begrenset på grunn av forhold ved den innsatte, anses som delvis utelukket.

Innsatte kan bare utelukkes når dette har hjemmel i lov, og tiltaket er nødvendig og ikke uforholdsmessig overfor den som utelukkes. For innsatte som er under 18 år, gjelder i tillegg de begrensninger som følger av § 37 f.

Innsatte som er utelukket, skal daglig sikres minimum to timers meningsfylt kontakt med andre personer.

Utelukkelse er enkeltvedtak, og skal nedtegnes skriftlig og begrunnes. Det skal treffes vedtak i alle tilfeller der en innsatt er utelukket. Vedtak om utelukkelse treffes

av enhetsleder eller den som enhetsleder gir slik myndighet. Dersom en innsatt avstår fra fellesskap etter eget ønske, skal dette registreres.

Utelukkelse skal ikke være mer omfattende enn nødvendig, og kriminalomsorgen skal fortløpende vurdere om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen.

Utelukkelse skal benyttes med varsomhet slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse. Når utelukkelse benyttes, skal negative virkninger avhjelpes.

Kriminalomsorgen skal forebygge bruk av utelukkelse.

Ny § 37 a skal lyde:

§ 37 a Utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte

I ekstraordinære tilfeller kan kriminalomsorgen beslutte at en innsatt skal utelukkes dersom dette er strengt nødvendig for å

a) hindre den innsatte i å skade seg selv eller andre,
b) hindre betydelig materiell skade,
c) hindre andre straffbare handlinger, eller
d) hindre at den innsatte fortsetter å påvirke miljøet i fengselet på en særlig negativ måte.

Utelukkelse etter første ledd skal vare så kort tid som mulig. Spørsmål om fortsatt utelukkelse skal vurderes på nytt minst hver uke, og utelukkelse skal ikke overstige tre måneder. Dersom det foreligger helt særlige omstendigheter, kan regionen beslutte at en utelukkelse kan videreføres også utover tre måneder.

Ny § 37 b skal lyde:

§ 37 b Utelukkelse av smittevernhensyn

Når det følger av lov eller forskrift, eller av beslutning i medhold av smittevernloven, at en person som er innsatt i fengsel skal være i isolasjon eller karantene, eller personen har symptomer som er forenlig med en allmennfarlig smittsom sykdom som skal medføre isolasjon eller karantene, kan kriminalomsorgen etter en konkret vurdering av personen vedta at vedkommende skal utelukkes dersom dette er nødvendig for å forebygge smitteoverføring. Bestemmelsen her kan ikke anvendes uten at Kriminalomsorgsdirektoratet har konstatert at det foreligger utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som skal medføre isolasjon eller karantene, og at det er nødvendig med tiltak i form av utelukkelse. Kriminalomsorgen skal så vidt mulig rådføre seg med helsepersonell før det besluttes utelukkelse på grunn av symptomer.

Dersom behovet for utelukkelse kan avhjelpes eller forkortes gjennom testing, skal kriminalomsorgen legge til rette for å gjennomføre testing.

For varetektsinnsatte som er utelukket etter bestemmelsen her, gjelder straffeloven § 83 annet ledd annet og tredje punktum tilsvarende.

Ny § 37 c skal lyde:

§ 37 c Utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet

Kriminalomsorgen kan beslutte at en innsatt skal utelukkes dersom bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det nødvendig. Utelukkelse etter bestemmelsen her skal bare benyttes i ekstraordinære tilfeller, og for så kort tid som mulig.

Utelukkelse etter første ledd kan om nødvendig opprettholdes i inntil tre døgn. Om nødvendig kan regionen beslutte at slik utelukkelse kan forlenges med ytterligere tre døgn.

For varetektsinnsatte som har vært utelukket etter bestemmelsen her, gjelder straffeloven § 83 annet ledd annet og tredje punktum tilsvarende.

Ny § 37 d skal lyde:

§ 37 d Tilsyn og oppfølging fra kriminalomsorgen

Innsatte som er helt utelukket, eller som avstår fra fellesskap etter eget ønske, skal ha tilsyn flere ganger daglig, og på en måte som sikrer at den innsattes grunnleggende trygghetsbehov blir oppfylt.

Ansvarlig helsetjeneste skal varsles om utelukkelse uten ugrunnet opphold, og anmodes om tilsyn og oppfølging av den innsatte.

For innsatte som har vært helt utelukket i mer enn fem døgn, skal det utarbeides en tiltaksplan for tilbakeføring til fellesskapet. Det samme gjelder for innsatte som avstår fra fellesskap etter eget ønske.

Ny § 37 e skal lyde:

§ 37 e Rapportering og varsling til overordnet nivå i kriminalomsorgen

Fengslene skal hver uke levere til regionen en oversikt over antall utelukkede, varigheten av utelukkelsene og det rettslige grunnlaget for dem, og en oversikt over antall innsatte som avstår fra fellesskap etter eget ønske. Ved utelukkelse av innsatt under 18 år gjelder § 37 f femte ledd.

Dersom fengselet ser fare for at en utelukkelse ikke kan oppheves innenfor lovens frister uten at dette vil medføre en særlig og betydelig risiko for noens sikkerhet, skal fengselet omgående ta dette opp med regionen.

Ny § 37 f skal lyde:

§ 37 f Særregler om utelukkelse av innsatte under 18 år

Innsatte under 18 år kan bare utelukkes i ekstraordinære tilfeller når det er strengt nødvendig for å

a) hindre den innsatte i å skade seg selv eller andre,
b) hindre betydelig materiell skade, eller

c) forebygge overføring av smitte, og vilkårene for utelukkelse etter § 37 b er oppfylt.

Ved vurdering av utelukkelse skal kriminalomsorgen legge vekt på hensynet til barnets beste, og den skal innhente uttalelse fra et tverretatlige team ved en av ungdomsenhetene, og fra ansvarlig helsetjeneste. Det skal fremgå av vedtak om utelukkelse etter bestemmelsen her at hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn, og hvordan dette hensynet er avveid mot øvrige hensyn.

Hel utelukkelse av en innsatt under 18 år kan ikke overstige syv dager.

Innsatte under 18 år som er helt utelukket, skal til enhver tid kunne kontakte kriminalomsorgens personale og få umiddelbar respons, og ha tilgang til meningsfylt kontakt med andre mennesker.

Beslutning om utelukkelse av innsatt under 18 år skal omgående meldes til regionen.

§ 38 skal lyde:

§ 38 Bruk av tvangsmidler i fengsel

Med tvangsmidler menes i denne loven bruk av sikkerhetscelle, polstret celle, sikkerhetsseng, beskyttelseshjelm, løse belter, håndjern, transportjern, remmer, strips, spyttbeskytter, kølle og gass.

Tvangsmidler kan bare benyttes når dette har hjemmel i lov, og tiltaket ikke er uforholdsmessig overfor den innsatte. I tillegg må det aktuelle tvangsmiddelet være godkjent av Kriminalomsorgsdirektoratet. Tvangsmidler kan bare benyttes når mindre inngripende tiltak har vært forsøkt, eller åpenbart vil være utilstrekkelig. Er den innsatte under 18 år, kan tvangsmidler bare benyttes dersom det er tvingende nødvendig for å oppnå de formål som er nevnt i § 38 a til § 38 c.

Beslutning om bruk av tvangsmiddel skal treffes av enhetsleder eller den som enhetsleder gir slik myndighet.

Ved behov for å benytte tvangsmidler, skal alltid det minst inngripende tvangsmiddelet som er egnet til å oppfylle formålet, benyttes. Tvangsmidler skal ikke brukes lenger enn det som er strengt nødvendig for å oppnå formålet, og de skal brukes med varsomhet slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse.

Innsatte på sikkerhetscelle, i sikkerhetsseng eller i løse belter og beskyttelseshjelm skal ha anledning til å kontakte advokat eller en annen person utenfor fengselet.

Ny § 38 a skal lyde:

§ 38 a Bruk av håndjern, transportjern, remmer, strips eller spyttbeskytter

Håndjern, transportjern, remmer, strips eller spyttbeskytter, eller en kombinasjon av disse, kan tas i bruk dersom dette er strengt nødvendig for å

a) hindre skade eller angrep på person, enten alvorlige angrep eller andre fysiske angrep som er egnet til å skape frykt, smerte eller annet betydelig ubehag,
b) hindre betydelig skade på eiendom, eller

c) hindre rømning fra fengsel eller et annet oppholdssted, eller under transport.

Håndjern, transportjern, remmer, strips eller spyttbeskytter kan bare benyttes under tilsyn.

Ny § 38 b skal lyde:

§ 38 b Bruk av kølle eller gass

Kølle eller gass, eller begge deler, kan tas i bruk dersom dette er strengt nødvendig for å

a) stanse alvorlige opptøyer eller uroligheter,
b) sikre adgang til sperret eller forskanset rom, eller
c) stanse alvorlig angrep eller skade på person.

Ny § 38 c skal lyde:

§ 38 c Bruk av sikkerhetscelle eller polstret celle

Sikkerhetscelle kan tas i bruk dersom dette er strengt nødvendig for å

a) hindre alvorlig angrep eller skade på person,
b) hindre at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade, eller
c) hindre betydelig skade på eiendom.

Ansvarlig helsetjeneste skal straks varsles om innsettelse på sikkerhetscelle.

Innsatte på sikkerhetscelle skal ha tilsyn så ofte som forholdene tilsier, og minst én gang i timen.

Dersom det er behov for å opprettholde en innsettelse på sikkerhetscelle, må det treffes nytt vedtak om dette innen seks timer etter innsettelsen, og videre hver nye sjette time. Bruk av sikkerhetscelle som overstiger to døgn, skal meldes til regionen, som avgjør om tiltaket skal opprettholdes.

Bestemmelsene om bruk av sikkerhetscelle gjelder tilsvarende for polstret celle, likevel slik at polstret celle bare kan benyttes dersom det er strengt nødvendig for å hindre at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade.

Ny § 38 d skal lyde:

§ 38 d Bruk av sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm

Sikkerhetsseng kan tas i bruk dersom det er strengt nødvendig for å hindre at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade. Kan det samme oppnås ved bruk av løse belter og beskyttelseshjelm, og dette fremstår som mindre inngripende, skal det benyttes løse belter og beskyttelseshjelm istedenfor sikkerhetsseng.

Ansvarlig helsetjeneste skal straks varsles om bruk av sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm, og anmodes om tilsyn og oppfølging av den innsatte.

Kriminalomsorgen skal føre kontinuerlig tilsyn med innsatte i sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm, og sørge for at oppholdet blir gjennomført på mest mulig skånsom måte.

Dersom det er behov for å opprettholde bruk av sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm, må det treffes nytt vedtak om dette innen seks timer etter at bruken startet, og videre hver nye sjette time. Bruk av sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm som overstiger 12 timer, skal meldes til regionen, som avgjør om tiltaket skal opprettholdes.

Ny § 38 e skal lyde:

§ 38 e Bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år

Tvangsmidler som nevnt i §§ 38 a til 38 c kan bare benyttes overfor innsatte under 18 år dersom det er tvingende nødvendig for å oppnå de formål som er nevnt i bestemmelsene.

Innsatte under 18 år som er innsatt i sikkerhetscelle, skal ha kontinuerlig tilsyn. Dersom det er behov for å opprettholde tiltaket, må det treffes nytt vedtak om dette innen seks timer etter innsettelsen, og videre hver nye sjette time. Innsettelse på sikkerhetscelle utover 24 timer må besluttes av regionen.

Spyttbeskytter skal ikke brukes på innsatte under 18 år.

Innsatte under 18 år kan ikke plasseres i sikkerhetsseng eller påføres løse belter og beskyttelseshjelm.

§ 39 oppheves.

I § 40 andre ledd skal innholdet i bokstav d) oppheves. Dagens bokstav e) blir bokstav d).

§ 40 fjerde ledd annet punktum skal lyde:

Tap av en begunstigelse kan besluttes i tillegg til en reaksjon etter annet ledd bokstavene a, b, *og* d.

II

I lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester skal § 3-9 nytt annet og tredje ledd lyde:

Innsatte i sikkerhetscelle eller polstret celle skal ha tilsyn av helsepersonell minst én gang per døgn.

Innsatte i sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm skal ha tilsyn av helsepersonell snarest mulig, og videre minst én gang per døgn.

III

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. De ulike bestemmelser kan tre i kraft til forskjellig tid. Kongen kan gi nærmere overgangsregler.

*****