



Sivilombudsmannen  
Postboks 3 Sentrum  
0101 OSLO

Deres ref:  
2021/244

Vår ref:  
202106689-2

Dato:  
26.05.2021

## **SVAR PÅ HENVENDELSE FRA SIVILOMBUDSMANNEN VEDRØRENDE KRIMINALOMSORGENS KONTROLL MED INNSATTES KOMMUNIKASJON OG RINGEKOSTNADER**

### **Innledning**

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) viser til mottatt henvendelse fra Sivilombudsmannen i brev av 19. april 2021. Det fremgår av nevnte brev at ombudsmannen på eget tiltak har besluttet å ta opp spørsmål knyttet til kriminalomsorgens kontroll med innsattes kommunikasjon og ringekostnader. Bakgrunnen for henvendelsen er basert på ombudsmannens mottak av enkeltklager, samt besøk gjennomført til norske fengsler under forebyggingsmandatet.

Sivilombudsmannen har nærmere konkretisert henvendelsen i 17 ulike spørsmål som det er ønskelig at direktoratet besvarer. Ombudsmannen har bedt om en tilbakemelding innen 21. mai 2021. KDI har etter avtale med Sivilombudsmannen fått innvilget utsatt frist til 26. mai 2021.

KDI vil i det følgende besvare de spørsmål ombudsmannen reiser.

### **Kriminalomsorgens forståelse av reglene for telefonkontroll mv.**

#### ***1. I hvilken grad gir reglene anvisning på en individuell risiko-, nødvendighets- og forholdsmessighetsvurdering i forkant av kontrolltiltaket?***

##### Avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå og fengsel med høyt sikkerhetsnivå

Den klare hovedregelen etter straffegjennomføringsloven § 32 annet ledd er at kriminalomsorgen skal kontrollere telefonsamtaler til og fra innsatte i avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå, samt i fengsel med høyt sikkerhetsnivå.

I avdeling med *særlig høyt sikkerhetsnivå* er det ikke anledning til å gjøre unntak fra hovedregelen om kontroll av telefonsamtaler basert på en konkret og individuell vurdering. Det følger av forskrift om straffegjennomføring § 6-12 at alle telefonsamtaler på forhånd skal godkjennes av lokalt nivå, og at samtalene skal gjennomføres på norsk eller engelsk eller et

språk den ansatte som utfører kontrollen behersker, jf. første ledd. Etter bestemmelsens annet ledd skal alle telefonsamtaler til og fra innsatte avlyttes i sin helhet. Den innsatte og samtalepartner skal på forhånd gjøres oppmerksom på avlyttingen. Samtaler til og fra offentlig forsvarer og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant er imidlertid gitt et særskilt vern. Det følger av bestemmelsens tredje ledd at slike samtaler ikke skal avlyttes. Retningslinjene til straffegjennomføringsloven punkt 10 (2) 15 presiserer at tilsvarende gjelder for advokater.

Når det gjelder fengsler med *høyt sikkerhetsnivå* er det som nevnt hovedregelen at telefonsamtaler skal kontrolleres. Slik kontroll kan imidlertid unnlates dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det. Kontroll av telefonsamtaler kan altså iverksettes generelt av sikkerhetsmessige grunner, herunder for å forebygge straffbart forhold eller ureglementert atferd, uten konkret begrunnelse i det enkelte tilfelle. Kontroll av telefonsamtaler kan unnlates i tilfeller der det ikke foreligger grunnlag for mistanke om mulige ulovligheter og i tilfelle hvor situasjonen i fengselet ikke nødvendiggjør kontroll. I den konkrete vurderingen vektlegges narkotikasituasjonen i fengselet, sammensetningen av innsatte, foreliggende opplysninger om innsatte og samtalepartneren som kan indikere at adgangen til å føre en telefonsamtale kan misbrukes, samt opplysninger ellers.

Det rettslige utgangspunktet er klart, og innebærer at innsattes telefonsamtaler kan kontrolleres uten krav til særlig begrunnelse. Unnlattelse av kontroll som nevnt baserer seg på en individuell og konkret vurdering. I realiteten betyr dette at det foretas en konkret vurdering dersom kriminalomsorgen er av den oppfatning at det kan vurderes å unnlate kontroll.

KDI viser til at fengsel er en institusjon for både domfelte og varetektsinnsatte. De som er domfelt er idømt frihetsstraff, mens varetektsinnsatte er ilagt slik frihetsstraff i forbindelse med straffeforfølgelsen. I dette ligger også at friheten til å kommunisere ukontrollert og til selvbestemte tidspunkt er tatt fra den enkelte, eller i det minste sterkt redusert.

Kriminalomsorgen har både et eget behov for å kontrollere kommunikasjon, og forventninger fra samfunnet om at slik kontroll finnes. Dette er også i samsvar med lovens formålsbestemmelse i § 2.

Regelverket er naturlig nok preget av å være utviklet med tanke på at det er tilpasset selve frihetsberøvelsen. Det er altså en god grunn til at regelverket er utformet med en hovedregel om at telefonsamtaler skal kunne kontrolleres, og at det i utgangspunktet ikke legges opp til at det skal foretas en individuell og konkret vurdering i alle tilfeller. KDI viser til at det i avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå og enheter med høyt sikkerhetsnivå er et miljø hvor det er stor risiko for at de innsatte påvirker og presser hverandre. Regelverket om kontroll av telefonsamtaler er altså ikke utformet med tanke på at det skal foretas en individuell vurdering knyttet til en konkret innsatt. Hovedregelen om kontroll er knyttet til fengselsavdelingen og den spesielle situasjonen som faktisk er der. Det vises i denne sammenheng også til at kriminalomsorgen skal innrette straffegjennomføringen på en måte som sikrer trygge og likeverdige forhold for alle innsatte.

Videre er KDI av den oppfatning at det i dagens samfunn er en erfart og reell risiko for at telefonsamtaler lett kan viderekobles, i verste fall til fornærmede eller som ledd i nye straffbare handlinger. Kriminalomsorgen kan ikke på forhånd være sikker på at samtalen ikke vil bli misbrukt. Misbruk av telefonsamtaler kan potensielt ha mange og store negative skadevirkninger som kriminalomsorgen i størst mulig grad vil unngå. KDI viser igjen til formålsparagrafen i lovens § 2, hvor det fremgår 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

som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold. Det er en kjent sak at kriminalomsorgen tidligere har gjort seg erfaringer med å ikke kontrollere innsattes telefonsamtaler, noe som ikke bare har resultert i alvorlige konsekvenser for fornærmede, men også for kriminalomsorgens omdømme.

Risikoen for uønskede hendelser er for stor. Og det er ikke en risiko kriminalomsorgen ønsker eller er villig til å ta. Dette er også en risiko lovgiver erkjenner via gjeldende lovtekst med tilhørende forskrift.

Reglene om kontroll av telefonsamtaler må også ses i sammenheng med straffegjennomføringsloven for øvrig. Som eksempel vises det til at behovet for kommunikasjonskontroll er tilsvarende stort hva gjelder innsattes tilgang til og bruk av desktop for skole (DFS), og at kommunikasjonskontroll vektlegges ved utformingen av regelverket på dette området.

#### Fengsel med lavt sikkerhetsnivå og overgangsbolig

Hva gjelder fengsel med lavt sikkerhetsnivå og overgangsbolig er hovedregelen at telefonsamtaler ikke undergis kontroll. Kriminalomsorgen kan imidlertid kontrollere telefonsamtaler dersom det fremstår som nødvendig av sikkerhetsmessige grunner, jf. lovens § 32 annet ledd. Dette er nærmere presisert i retningslinjene til straffegjennomføringsloven punkt 32.1 c), hvor det fremgår at slike sikkerhetsmessige grunner kan være ureglementert atferd eller mistanke om straffbart forhold. Videre følger det av retningslinjene at kriminalomsorgen ikke har adgang til å iverksette konsekvent kontroll eller gjennomføring av stikkprøver i forebyggende øyemed uten indikasjoner på ulovligheter. Det kreves imidlertid ikke at det foreligger mistanke rettet mot en eller flere bestemte innsatte eller samtalepartnere. Lokale forhold kan berette kontroll av telefonsamtaler, herunder stikkprøvekontroll, dersom eksempelvis funn av narkotika, brukerutstyr eller positive analyseresultater bekrefter misbruk av narkotika.

Hovedregelen om kontroll er altså snudd hva gjelder fengsel med lavere sikkerhet og overgangsbolig. Regelverket må imidlertid ses i sammenheng med at innsatte ved fengsler med lav sikkerhet og overgangsbolig lever relativt fritt, med frigang til skole eller arbeid. Kriminalomsorgen har ved overføring til fengsel med lavt sikkerhetsnivå vurdert at risiko for ureglementert atferd og nye straffbare handlinger er lav. En hovedregel om kontroll av telefonsamtaler ved enheter med lav sikkerhet og overgangsbolig harmonerer dårlig sett hen til risiko som nevnt.

Ved mistanke om ulovligheter kan det i realiteten være aktuelt med en overføring av innsatte til fengsel med høyt sikkerhetsnivå.

#### Særskilt om behov for hjemmel for opptak og lagring av opplysninger

KDI ønsker i denne sammenheng å uttrykke et ønske om lovendringer som medfører at kriminalomsorgen kan tillate betydelig mer kommunikasjon for innsatte og samtidig opprettholde nødvendig kommunikasjonskontroll.

Først og fremst ser KDI behov for hjemmel til å kunne gjøre opptak av *alle* telefonsamtaler, med et tilhørende krav om sletting av opptaket etter en viss tid, eksempelvis etter 6 måneder. Gjeldende regelverk tillater kun opptak av samtaler dersom det vurderes som sannsynlig at innsatte planlegger å unndra seg straffegjennomføringen, jf. lovens § 32 femte ledd, og opptakene skal slettes når de ikke lenger anses å ha aktuell interesse.

I forlengelsen av dette ser KDI behov for en hjemmel til å kunne benytte tekniske hjelpemiddel til avlytting av innsattes telefonsamtaler.

Videre ser KDI behov for hjemmel til å kunne lagre kopi av brev og e-poster som sendes til og fra innsatte i en periode, eksempelvis 6 måneder, og ikke bare frem til at kontroll eller sensur er gjennomført. KDI opplyser om at det nå iverksettes en pilot med meldingstjeneste i Agder fengsel, som innebærer at innsatte enkelt kan sende og motta digitale meldinger fra pårørende, venner mv. Meldingstjenesten vil gi mulighet for kontakt internt i fengselet, samt mellom innsatte og personer på utsiden av fengselet, gjennom en nettbasert portal som forutsetter sikker innlogging ved BankID eller lignende tilgangskontroll. Meldingstjenesten er underlagt kontroll tilsvarende det som gjelder ordinære brev via post og det er dette regelverket som gjelder også her. Dagens regelverk og rutiner for kontroll er imidlertid ikke tilpasset en slik digital løsning. Med dagens kontrollrutiner vil innsatte kunne sende og motta få meldinger, da kontrollen er ressurskrevende. Videre er regelverket til hinder for at meldingene kan lagres etter at kontroll er gjennomført.

Endelig bemerker KDI at vi ser behov for en ny hjemmel som tillater kriminalomsorgen å benytte «digitale hjelpemiddel» til kontrollen av digitale meldinger til innsatte.

Dersom ovennevnte hjemmelsgrunnlag blir en realitet kan de innsatte tillates betydelig mer ringetid enn det som følger av gjeldende regelverk.

## ***2. I hvilken grad gjelder forvaltningsloven, herunder reglene for enkeltvedtak?***

KDI viser til at det ikke fattes vedtak om telefoning eller kontroll etter straffegjennomføringsloven § 32. Den klare hovedregelen er som nevnt at telefonsamtaler i enheter med høyt sikkerhetsnivå skal kontrolleres av kriminalomsorgen. Utgangspunktet er altså at innsatte har rett til å telefonere i fengsel, forutsatt at telefonsamtalene kontrolleres av kriminalomsorgen.

Det er direktoratets oppfatning at forvaltningsloven, herunder reglene for enkeltvedtak, kommer inn i de tilfeller hvor det er tale om å gjøre unntak fra hovedregelen om kontroll. Som eksempel kan nevnes en situasjon hvor en innsatt i fengsel med høyt sikkerhetsnivå søker om lempinger knyttet til iverksettelse av kontrolltiltak ved gjennomføring av telefonsamtaler. Kriminalomsorgens svar på en slik søknad er å anse som et enkeltvedtak med tilhørende klageadgang.

Tilsvarende gjelder i de tilfeller hvor innsatte søker om utvidet ringetid. Kriminalomsorgen fatter ikke vedtak om at innsatte kan telefonere innenfor rammen på 20 minutter, jf. forskrift om straffegjennomføring § 3-29 annet ledd. Dersom innsatte søker om utvidet ringetid, er kriminalomsorgens svar på søknaden å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven med tilhørende klageadgang.

Direktoratet ønsker i forlengelsen av det ovennevnte å komme med en presisering hva gjelder innsattes rett til å telefonere. Som utgangspunkt kan innsatte be om å få ringe til en ønsket person på et gitt nummer. Kriminalomsorgen kan imidlertid avslå innsattes forespørsel om å ringe den konkrete personen, eksempelvis av sikkerhetsmessige grunner. Som eksempel nevnes en situasjon hvor innsatte ber om å få ringe til NN på et gitt telefonnummer. Innsattes forespørsel kan avslås av kriminalomsorgen. Det vil da utformes et vedtak om nektelse/avslag, som er gjenstand for klage.

### ***3. Er kontroll med innsattes telefonsamtaler et inngrep i retten til privatliv, familieliv og korrespondanse?***

Dette spørsmål må ses i sammenheng med vår redegjørelse under spørsmål 1. Direktoratet utelukker ikke at kontroll med innsattes telefonsamtaler *kan* være et inngrep i retten til privatliv, familieliv og korrespondanse. Dette må samtidig vurderes i sammenheng med at kontrollen faktisk vurderes som en *nødvendig konsekvens av frihetsstraffen og formålet med frihetsstraffen*, og den *risiko* som hefter ved en eller flere av de innsatte. Det er altså mulig at kriminalomsorgens kontroll med innsattes telefonsamtaler anses som et inngrep, men det er ikke gitt at et slikt inngrep er urettmessig. Det er derimot en nødvendighet for å redusere risiko og opprettholde sikkerheten i fengsel. Konsekvensen av selve frihetsberøvelsen gjelder ikke kun selve innsettelsen i fengsel, men har også øvrige aspekter, herunder friheten til å fritt kunne telefonere, uten at dette er underlagt kontroll.

Som omtalt avslutningsvis i dette dokument ønsker KDI å utarbeide et forslag til nytt regelverk for telefoning i kriminalomsorgen. I forbindelse med dette arbeidet vil det bli foretatt en vurdering av gjeldende regelverk og praksis sett opp mot menneskerettslige standarder og avgjørelser fra EMD. Det vises til våre bemerkninger avslutningsvis i sin helhet.

### ***4. Gir straffegjennomføringsloven § 32 et tilstrekkelig rettsgrunnlag for inngrep i rettighetene etter EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102?***

Som utgangspunkt viser KDI til EMK art. 8 (2) som krever at inngrep i rettigheter etter EMK fordrer hjemmel i lov. Det er utvilsomt at kontroll med innsattes telefonsamtaler har hjemmel i norsk formell lov, jf. straffegjennomføringsloven § 32 annet ledd.

Direktoratet forstår imidlertid Sivilombudsmannens spørsmål dit hen at dette ikke direkte knytter seg til hvorvidt lovens § 32 er tilstrekkelig i seg selv, men derimot om hjemmelsgrunnlaget er tilstrekkelig sett i lys av EMK art. 8 og Grunnloven § 102.

I denne sammenheng vises det til at KDI i utgangspunktet må kunne legge til grunn at lover som er formelt vedtatt av Stortinget er i overensstemmelse med våre nasjonale forpliktelser etter EMK og Grunnloven.

KDI skal som fagdirektorat selvsagt komme med innspill til styrende myndigheter hva gjelder eventuelle opplevde mangler i regelverket eller kriminalomsorgens erfaringer knyttet til praktisering av gjeldende lov med tilhørende regelverk. Det tilligger imidlertid ikke KDI å *avgjøre* om loven faktisk er i tråd med EMK og Grunnloven.

Justis- og beredskapsdepartementet er ansvarlig for å justere og foreslå endringer i gjeldende lovverk, ofte basert på innspill fra KDI eller andre aktører. I dette ligger et ansvar for å sikre at gjeldende lovverk er i overensstemmelse med EMK, Grunnloven og internasjonal praksis, og samtidig sikre at dette gjennomsyres i regelverket.

### ***5. På hvilken måte og i hvilken grad er kriminalomsorgen forpliktet til å etterleve menneskerettslige krav ved praktiseringen av reglene for telefonkontroll?***

I likhet med andre regelverk må regelverket om telefonkontroll ses i sammenheng med EMK og menneskerettslige krav. Kriminalomsorgen er på samme tid forpliktet til å følge norsk formell

lov. Som nevnt ovenfor under spørsmål 4 må KDI og kriminalomsorgen for øvrig legge til grunn at de lover Stortinget har vedtatt er i overensstemmelse med menneskerettslige krav.

KDI finner imidlertid grunn til å påpeke at EMK og andre menneskerettslige krav tar utgangspunkt i en normalsituasjon. Nevnte regelverk og føringer tar altså ikke utgangspunkt i den situasjon at vedkommende er frihetsberøvet, og den risiko dette faktisk innebærer. Det faktum at innsatte er frarøvet sin personlige frihet kan i enkelte sammenhenger ha konsekvenser som for innsatte oppleves inngripende og negative. Som nevnt under spørsmål 3 vil KDI vurdere gjeldende regelverk i lys av EMK og avgjørelser fra EMD i forbindelse med utarbeidelse av et nytt forslag til regelverk på området.

I forlengelsen av det ovennevnte viser KDI til at vi har et pågående prosjekt med Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). Bakgrunnen for prosjektet er at KDI har en ambisjon om å gjennomgå straffegjennomføringsloven for å kartlegge behov for endringer, slik at loven med tilhørende regelverk er i overensstemmelse med gjeldende menneskerettslige standarder, og slik at regelverket sikrer oppfyllelse av menneskerettighetene i praksis. I arbeidet vil KDI få råd og innspill fra NIM for å sikre at straffegjennomføringsloven med tilhørende regelverk er i tråd med Grunnloven og internasjonale menneskerettigheter som Norge er bundet av. I denne sammenheng vil det også ses hen til andre relevante organers erklæringer, anbefalinger og uttalelser. Formålet med arbeidet er blant annet å utarbeide oppspill til Justis- og beredskapsdepartementet med forslag til endringer/justeringer av straffegjennomføringsloven med tilhørende regelverk. KDI tar sikte på å ferdigstille arbeidet innen 2021.

## **Kriminalomsorgens praktisering av telefonkontroll**

### ***6. Kan direktoratet beskrive hvilket arbeid som er gjort for at kommunikasjonskontrollen i fengsler med høyt sikkerhetsnivå i større grad er differensiert etter individuelle risikovurderinger?***

KDI viser til at det i forbindelse med kommunikasjonskontrollen ikke gjennomføres *strukturerte* individuelle risikovurderinger, med unntak av innsatte som underlegges INFOFLYTSYSTEMET (her foreligger det ofte individuelle risikovurderinger fra PST, KRIPOS eller politiet). Samtidig presiserer KDI at det i systemet som benyttes ved de fleste fengsler (Wind) for å administrere innsattes telefonsamtaler, kan defineres en rekke kontrolltiltak. Eksempler på dette er godkjenning av morsmålssamtaler, om samtalene skal ha spontan eller obligatorisk avlytting, om det skal gjøres opptak med mer. Med spontan avlytting menes at samtalen *kan* bli avlyttet av ansatte, mens obligatorisk avlytting innebærer at innsattes telefoner *skal* avlyttes. De fleste samtaler settes på spontan avlytting.

I utgangspunktet blir all kommunikasjon kontrollert. Dette er i samsvar med straffegjennomføringsloven § 32 annet ledd, jf. forskrift om straffegjennomføring § 32 første ledd, hvor det fremgår at hovedregelen er at telefonsamtaler til og fra innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå skal kontrolleres. Hva gjelder regelverket vises det for øvrig til vår redegjørelse ovenfor under spørsmål 1.

I forbindelse med henvendelsen fra ombudsmannen har KDI foretatt en kartlegging av praksis i de ulike regionene. Kartleggingen viser at gjeldende praksis er at ikke alle samtaler *automatisk* blir kontrollert. Enhetene gjør egne vurderinger av hvilke telefonsamtaler som skal kontrolleres, og hvordan slik kontroll skal skje, med unntak av de som er underlagt kontroll fra politiets side.

**7. Hvilke rutiner har kriminalomsorgen for gjennomføring av telefonkontroll for henholdsvis voksne og mindreårige innsatte, og i hvilken grad tar rutineene sikte på å påse at telefonkontrollen i hvert enkelt tilfelle er nødvendig, egnet og forholdsmessig?**

Hovedregelen er klar og sier at innsattes telefonering ved enheter med høyt sikkerhetsnivå er underlagt kommunikasjonskontroll, jf. straffegjennomføringsloven § 32. Det vises for øvrig til redegjørelsen ovenfor under spørsmål 6.

Telefonkontrollen foregår i hovedsak ved at telefonen blir avlyttet. Tilbakemeldingene fra regionene viser at gjeldende praksis stort sett er at det gjennomføres sporadisk avlytting av innsattes telefoner, med unntak av innsatte som er registrert i INFOFLYT, som skal ha obligatorisk avlytting, ref. vår tilbakemelding på spørsmål 6. Sporadisk avlytting foretas etter en konkret vurdering fra enhetens side. Godkjente samtaler på innsattes morsmål og samtaler til advokat, påtale, prest, helse mv. avlyttes ikke. I Wind-systemet er dette definert som «ingen avlytting».

Det er som utgangspunkt avdelingsleder eller tilsvarende bemyndiget ansatt som beslutter avlyttingsnivå pr. telefonnummer hos innsatte i Wind-systemet. Når det gjelder telefonkontroll av mindreårige innsatte vises det til vår nærmere redegjørelse nedenfor under spørsmål 12.

**8. I hvilke situasjoner treffes det enkeltvedtak før gjennomføring av telefonkontroll, og i hvilken grad vurderes og fastsettes det begrensninger i hyppigheten og varigheten av telefonkontrollen?**

Som nevnt er den klare hovedregelen etter lovens § 32 at alle samtaler skal kontrolleres. Av den grunn treffes det ikke enkeltvedtak før gjennomføring av telefonkontroll ved avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå og ved enheter med høyt sikkerhetsnivå. Som nevnt i vårt svar på spørsmål 6, er utgangspunktet sporadisk avlytting, med unntakene som nevnt i redegjørelsene til spørsmål 6 og 7 ovenfor.

KDI presiserer at det imidlertid gjelder unntak for morsmålstelefoner. Ved telefoner på morsmål fattes det enkeltvedtak for samtlige samtaler og dette gis skriftlig til innsatte. Innsatte gis dermed mulighet til å påklage vedtaket. De fleste morsmålstelefoner gjennomføres med kontroll, enten gjennom bruk av tolk, eller ved opptak. Det vises for øvrig til vår tilbakemelding på spørsmål 2 ovenfor.

**9. Hvem har avgjørelsesmyndighet i spørsmål om henholdsvis behovet for kontroll, fravær av kontroll og nektelse av telefonsamtaler, og hvilke overprøvningsmuligheter har de innsatte?**

Enhetsleder har det overordnede ansvaret, men ansvaret er ofte delegert til avdelingsleder og/eller eventuelt operativ fengselsførstebetjent. Telefonsystemet er strukturert på en slik måte at det tildeles nivåstyrte tilganger. For eksempel kan avdelingsleder gi ansatte tilganger til og legge til telefonnummer for innsatte.

Ansatte har mandat til å avslutte eller bryte inn i innsattes samtaler dersom samtalen er av en slik art at det ikke anses som forsvarlig å la samtalen fortsette. Eksempler på tilfeller hvor dette kan være aktuelt er ved planlegging av ny kriminalitet, planlegging av rømning, planlegging av innsmugling av kommunikasjonsutstyr/rusmidler/våpen eller andre ulovlige gjenstander, opplysninger om andre innsatte eller ansatte, eller hvor dialogen går over til et språk ansatte som

avlytter ikke forstår (og som ikke er godkjent). Det vil i sistnevnte tilfelle gis en advarsel før samtalen brytes mv.

Dersom det av andre grunner oppstår behov for å nekte telefonsamtaler vil det bli blitt fattet enkeltvedtak. Et eksempel kan være at det foreligger konkret og troverdig informasjon som gjør at enheten mistenker at telefonsamtalen vil bli misbrukt til planlegging eller gjennomføring av en straffbar handling, unndragelse av gjennomføringen eller handlinger som vil kunne forstyrre ro, orden og sikkerhet, I slike tilfeller er det som regel enhetsleder eller assisterende enhetsleder som fatter vedtaket og innsatte gis klageadgang.

Nektelse av telefonsamtaler utover det som er nevnt over gjøres ikke, med mindre dette er besluttet av retten i form av begrensninger i varetektstiden, eller det dreier seg om kontaktforbud mv.

***10. Er muligheten for telefonsamtaler på samisk ivaretatt på lik linje med muligheten for telefonsamtaler på norsk?***

Muligheten for samtaler på samisk er ivaretatt på lik linje med muligheten for telefonsamtaler på norsk i henhold til lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) § 3-4.

Retningslinjene til straffegjennomføringsloven presiserer at anvendelsesområdet for bestemmelsen i straffegjennomføringsloven § 32 tredje ledd annet punktum, begrenses for så vidt gjelder innsatte i fengsler i Troms og Finnmark av sameloven § 3-4 siste ledd nr. 2, som gir de innsatte rett til å bruke samisk overfor hverandre og overfor sine pårørende. Det forutsettes at disse fengslene har minst en tjenestemann som behersker samisk.

KDI er kjent med at Sameloven har regler for innsatte i enheter i Troms og Finnmark. Samisktalende innsatte i Tromsø og Vadsø fengsler får oppfylt sin rett etter sameloven til å bruke samisk. Dette blir ivaretatt ved at innsatte har rett til å bruke samisk overfor hverandre, og overfor pårørende ved besøk, telefon eller bruk av Skype.

Kriminalomsorgen har imidlertid ikke tilstrekkelig antall ansatte som forstår samisk, til at det til enhver tid kan kontrolleres samtaler på samisk. Samisk er likestilt med norsk, og man har derfor ikke en praksis hvor samisktalende innsatte må søke om å bruke samisk ved telefoning. Kriminalomsorgen har av samme grunn heller ikke en praksis hvor samiske innsatte må vente med å gjennomføre samtale på samisk til det kommer samisktalende ansatt på jobb, da dette kan bli urimelig lenge. Det gjøres likevel sikkerhetsmessig vurdering.

***11. I hvilken grad er tilgang og utgifter til tolk årsak til nektelse av telefonsamtaler for innsatte med en annen språkbakgrunn enn norsk? I hvilken grad vurderes båndopptak og kontroll i ettertid som et alternativ til å nekte morsmålssamtaler? Gjøres det andre vurderinger for innsatte som ikke har mulighet til å motta besøk, for eksempel fordi de har familie eller andre nærstående som bor langt fra fengselet eller i utlandet?***

Innsatte som har nær familie i utlandet, eller langt unna fengslet hvor pårørende ikke snakker norsk eller engelsk, vil i all hovedsak få innvilget morsmålssamtale.

Telefonsamtaler for innsatte med en annen språkbakgrunn enn norsk gis tilbud om tolketjenester, men det er ingen automatikk i dette og det er noe innsatte må søke om. Innsatte betaler ikke selv for bruk av tolk, det er fengslene som betaler for dette. Regionene har ulike avtaler med



tolkefirmaer som benyttes for dette formålet. Kartleggingen KDI har foretatt viser at innsatte får innvilget minimum 20 minutter telefonering på eget morsmål, to ganger i måneden med tolk. KDI ser imidlertid behov for hjemmel til å gjøre opptak av morsmålstelefoner, med påfølgende kontroll i etterkant, da dette vil resultere i at flere innsatte kan telefonere på morsmål uten at det er behov for tolk eller avlytting.

Innsatte blir ikke nektet telefonering på morsmål av økonomiske grunner. Kartleggingen viser at morsmålstelefoner som utgangspunkt ikke blir kontrollert, med mindre det foreligger helt konkrete grunner, for eksempel innsatte som er underlagt INFOFLYT-systemet. Det skal mye til for at innsatte nektes morsmålssamtaler. I tilfeller hvor samtaler på morsmål nektes foreligger det som regel restriksjoner som følge av en eventuell dom/siktelse, for eksempel kan innsatte nektes å ha samtaler med barn/familie som vedkommende har utsatt for vold/overgrep. Dette er imidlertid ikke noe som er særskilt knyttet til morsmåltelefoni, men vil være gjeldende for alle innsatte som har slike begrensninger.

KDI viser til at kriminalomsorgen tidligere har gjennomført et prosjekt vedrørende bruk av skjermtolk for innsatte. Dette var et prosjekt ved Oslo, Kongsvinger, Ringerike og Bergen fengsler. Det som ble testet ut var tolk for vedtak, rutiner som ikke ble forstått, samt for å formidle ulike typer beskjeder, eksempelvis når det var satt opp tannlegetime for den innsatte, eller ved konflikter mellom innsatte. Det ble altså ikke testet ut skjermtolk med det formål å føre kontroll med innsattes private telefonsamtaler. Erfaringen fra prosjektet med skjermtolk viser at man enkelt fikk oppklart misforståelser blant de innsatte om hva de eksempelvis kunne få lov til/ikke lov til, uklarheter mellom innsatte kunne bli ryddet opp i, samt enkel formidling av vedtak for innsatte. Videre viser erfaringen at bruk av skjermtolk var et godt bidrag til opprettholdelse av ro og orden ved enhetene. KDI vil vurdere nærmere bruk av skjermtolk som virkemiddel ved kontroll med innsattes kommunikasjon med pårørende mv.

Videre viser KDI til at det planlegges å se på om kriminalomsorgen kan bruke teknologi til å fange opp, tolke og oversette samtaler og tekst. Dette både for å møte behovet for en kostnadseffektiv tolketjeneste, men også for å understøtte sikkerheten i kriminalomsorgen. Det presiseres at dette arbeidet fremdeles er i planleggingsfasen.

Innsatte har i tillegg til bruk av telefon adgang til å gjennomføre videosamtaler i tråd med retningslinjene i Rundskriv KDI 3/2017 – Videosamtaler for domfelte og innsatte i fengsel.

For innsatte som ikke har mulighet til å motta besøk, for eksempel fordi de har familie eller andre nærstående som bor langt fra fengselet eller i utlandet, så tilrettelegger kriminalomsorgen for dette med bruk av videobesøk. Som følge av nasjonale tiltak for å begrense spredningen av Covid-19 i Norge, ble norske fengsler i all hovedsak stengt for gjennomføring av besøk. Som midlertidig tiltak for å lempe på belastningen dette forbudet mot fysisk besøk utenfra medførte for innsatte, innførte kriminalomsorgen adgang til å gjennomføre videosamtaler med besøkende ved bruk av nettbrett. I den forbindelse ble det også utformet et rundskriv om «Gjennomføring av videosamtale i fengsel mellom innsatte og besøkende mv. – Tiltak knyttet til Korona pandemi», jf. Rundskriv KDI 3/2020. KDI arbeider p.t. med å sikre at dette vil være et tilbud til de innsatte også etter endt pandemi.

Det fremgår av nevnte rundskriv at beslutning om kontrolltiltak må fremgå av vedtak om besøk. Regelverket om videosamtaler bygger altså på regler om besøk, og ikke regler om telefonering. Gjeldende praksis knyttet til kontroll av videosamtaler er at det ligger sikkerhetsmessige vurderinger til grunn dersom videosamtaler er underlagt kontroll. Sentralt i de vurderingene som

gjøres er blant annet opplysninger i innsattes dom, eller øvrig straffedokumenter, eller opplysninger fra politiet av betydning for ev. beslutning om kontroll. Et eksempel er at kriminalomsorgen kontrollerer at det er riktig person innsatte snakker med, men ikke kontroll av hva det snakkes om.

Videre viser KDI til at enhetene også bistår innsatte som har problemer med å oppnå kontakt familie i andre land, for eksempel ved å hjelpe innsatte med å kontakte aktuelle ambassade for bistand med og fremskaffe kontaktinformasjon.

***12. I hvilken grad vektlegges hensynet til barnets beste for henholdsvis innsattes barn og mindreårige innsatte ved vurderingen av behovet for kontroll, valg av kontrolltiltak og nektelse av telefonsamtale? Er direktoratet kjent med at mindreårige innsatte er nektet telefonsamtaler?***

KDIs kartlegging viser at alle innsatte med barn får innvilget ekstra ringetid hver uke for å opprettholde kontakten med egne barn. I slike tilfeller fattes det vedtak med klagemulighet. Når det gjelder telefonering til mindreårige barn som ikke snakker annet enn morsmål, unntas kontroll i de fleste tilfeller. I disse tilfellene kan det gjennomføres sporadisk avlytting for å sikre at den innsatte kun snakker med sine barn. Hensynet til barnets beste vektlegges alltid av kriminalomsorgen, dette gjelder både om det er snakk om innsattes egne barn, eller om det er snakk om at innsatte selv er mindreårig innsatt. Innsatte nektes ikke å telefonere med sine barn, med mindre det foreligger et kontaktforbud.

Hva gjelder mindreårige innsattes adgang til å benytte telefon, er dette regulert i lovens § 32 og straffegjennomføringsforskriften § 2-39. For mindreårige gjelder ikke den alminnelige tidsbegrensningen for bruk av telefon, herunder skillet mellom bruk av telefon på lavere og høyere sikkerhetsnivå, jf. straffegjennomføringsforskriften § 3-29 annet ledd.

Mindreårige skal ha adgang til å benytte telefon ut fra sitt behov. Dette innebærer at mindreårige har *rett til* minimum tre telefonsamtaler i uken av inntil 20 minutters varighet pr. telefonsamtale, og at kriminalomsorgen bare i ekstraordinære tilfeller vil kunne beslutte at det ikke gis mulighet til telefonsamtale mer enn tre ganger i uken av kapasitetsmessige hensyn.

For å kunne gi en mer inngående tilbakemelding på spørsmålene vedrørende mindreårige innsatte har KDI innhentet opplysninger fra Ungdomsenhet Øst og Ungdomsenhet Vest.

Tilbakemelding fra Ungdomsenhet Øst (heretter forkortet UEØ) er at de har særlig fokus på at hensynet til barns beste ivaretas på best mulig måte, samtidig som de erfarer at det kan oppstå dilemmaer rundt disse problemstillingene. Som hovedregel nektes ikke innsatte telefonsamtaler dersom det ikke foreligger en kjennelse fra retten som ilegger brev- og besøksforbud eller det foreligger konkret mistanke om planlegging av lovbrudd eller rømning.

Som kontrolltiltak gjennomføres avlytting. Dette for å avdekke uønskede hendelser, samt at UEØ mener dette ivaretar barnet slik at det ikke utsettes for verbale påkjenninger mv.

Det opplyses om at opptak som kontrolltiltak benyttes i liten grad.

Nedenfor følger en beskrivelse av rammene/praksis for telefonsamtaler ved UEØ:

- Ungdommene ved UEØ kan ringe inntil 20 minutter pr. dag.
- Ungdommene kan søke om 10 minutter utvidet ringetid.

- Når innsatte ønsker morsmålstelefonering så er dette noe innsatte må søke spesielt om, og UEØ innvilger som regel til foresatte, søsken, besteforeldre mv., med mindre de får opplysninger som tilsier at de kan kommunisere på norsk (eller annet språk ansatte forstår).
- Alle utgiftene i forbindelse med telefonering dekkes av enheten.
- Sosialtelefoner (til barnevern, miljøterapeuter, uteseksjon) blir ikke belastet ringetiden på 30 minutter.
- Advokatsamtale blir ikke belastet ringetiden på 30 minutter.
- Det er ikke restriksjoner på hvor mange personer ungdommen kan ha på ringelistene og ungdommene velger selv hvem de ønsker å ha på ringelisten.
- Det skilles ikke mellom varetektsinnsatt og domssonere med tanke på tilgang til telefonering.
- Kjennelsen blir lagt til grunn ved vurdering av kontrolltiltak. Restriksjoner beskrevet i kjennelsen eller ilagt besøksforbud blir sjekket i forkant.
- Alle samtaler blir avlyttet. Unntak er advokatsamtaler, morsmålstelefoner, samtaler psykolog, politi mv.
- Ved UEØ har den enkelte innsatt egen trådløs telefon som er knyttet opp til innsattes Wind-konto. Dette tiltaket ble innført etter en periode med mange konflikter rundt telefonering. UEØ erfarer at tiltaket har vært vellykket og konfliktdempende.

Tilbakemelding fra Ungdomsenhet Vest (heretter forkortet UEV) er at i likhet med UEØ at det sjeldent blir nektet telefonsamtaler på forespørsel fra innsatte.

Nedenfor følger en beskrivelse av rammene/praksis for telefonsamtaler ved UEV:

- Innsatte leverer inn forespørsel om klarering av telefonnummer hvor det opplyses navn på vedkommende er og relasjonen. Telefonnummer blir kontrollert opp mot 1881 og bekreftet tilhørighet av nummer.
- I utgangspunktet blir norske numre innvilget. For morsmålstelefoner må det søkes om godkjenning. Morsmålstelefoner innvilges da som regel til foreldre, besteforeldre og eventuelt andre familiemedlemmer hvor det ikke snakkes norsk og det ikke foreligger andre grunner til å nekte dette.
- Restriksjoner fra politiet eller ilagte besøksforbud blir selvsagt kontrollert i forkant. Numre kan trekkes tilbake ved avdekking av planlegging av kriminell aktivitet.
- UEV dekker alle kostnader til telefonsamtaler for ungdommene på enheten og har da som utgangspunkt at samtaler skal være et positivt innslag i innsattes hverdag og ikke destruktivt i forhold til tema i samtaler.
- Sammenlignet med fengsel for voksne innsatte så får ungdommene tilgang til mye mer ringetid i uken (minst 20 min for dagen og kan søke om utvidet ringetid), flere på ringelistene sine, i tillegg til at de får samt dekket alle kostnadene.

### ***13. Er direktoratet kjent med klager fra innsatte der det er reist spørsmål om menneskerettighetsbrudd knyttet til telefonkontroll?***

Telemark fengsel har en innsatt i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå som tidligere har reist sak mot Norge, hvor kommunikasjonskontroll var et moment i vurderingen av om staten har krenket EMK art. 3. Menneskerettighetsdomstolen avviste den innsattes klage til EMD.

Øvrige tilbakemeldinger fra regionene er at de ikke er kjent med klager eller at det er reist spørsmål om brudd på menneskerettigheter knyttet til telefonkontroll.

## **Ringekostnader**

### ***14. Hvilket ansvar har kriminalomsorgen, som forvalter av de innsattes ringemuligheter, til å sørge for best mulig tilrettelegging av innsattes kontakt med omverdenen med hensyn til ringetid og ringepris?***

Kriminalomsorgen har flere leverandører hva gjelder telefoniløsninger for innsatte i de forskjellige enhetene i dag. Dette er betinget av ulike avtaler i de ulike regionene og enhetene. Som følge av dette varierer løsningene, tilgjengeligheten og prisen de innsatte betaler for telefoning.

KDI har et særskilt fokus på dette og har utlyst en anskaffelse på en felles telefoniløsning for innsatte i hele etaten. Frist for å komme med tilbud er satt til 14. juni 2021. KDI planlegger å gjennomføre forhandlinger og revidert tilbud i løpet av juni, slik at en innstilling på valg av leverandør er klar i starten av juli. Dermed vil alle innsatte på sikt oppleve felles løsning og priser, uavhengig av hvilken region eller enhet de er plassert i.

### ***15. Gir regelverket – hensyntatt menneskerettslige krav – adgang til å pålegge innsatte med henholdsvis høy og lav risiko for nye kriminelle handlinger å betale for merkostnader som følge av fengselets telefonkontroll?***

KDI finner grunn til å presisere at det ikke eksplisitt er knyttet kostnader til fengselets telefonkontroll, uavhengig av om det er tale om avdeling med høyt eller lavt sikkerhetsnivå. De innsatte betaler for ringetiden, ikke for telefonkontrollen. Regelverket gir altså ikke adgang til å pålegge innsatte merkostnader knyttet til telefoning, uavhengig av den sikkerhetsmessige risikoen.

Det er imidlertid slik at tilbudet hva gjelder selve telefoning kan være mer kostbart i fengsel enn i samfunnet for øvrig. Dette skyldes at kriminalomsorgen skal opprettholde sikkerheten i fengsel og har behov for å ha kontroll. Kriminalomsorgen er således forpliktet til å ha et system som nettopp ivaretar dette. Også dette er en konsekvens av å være frihetsberøvet. Det frie marked gjelder ikke i fengsel, og en har ikke de samme valgmuligheter når det gjelder ulike operatører, priser og tilbud. KDI bemerker at dette gjelder tilsvarende for andre aspekter i fengselet, herunder handling av mat, dagligvarer, hygieneartikler, sigaretter mv.

Det fremgår av forskrift om straffegjennomføring § 3-29 femte ledd at utgifter som påløper ved telefonsamtaler som hovedregel skal dekkes av innsatte selv av de dagpenger fengselet utbetaler. Det er imidlertid utformet enkelte unntak fra nevnte hovedregel. Etter forskriften kan nødvendige samtaler med offentlig oppnevnt forsvarer, vedkommende innsattes diplomatiske eller konsulære representant eller innsattes pårørende, dekkes av egne midler. I tilfelle hvor innsatte ikke har private midler skal fengselet dekke slike nødvendige utgifter.

Dersom innsatte selv ikke har penger til å dekke slike nødvendige utgifter til telefoning, skal dette dekkes av kriminalomsorgen. På denne måten sikres innsatte muligheten til å opprettholde nødvendig kontakt med advokat og familie mv.

### ***16. Betaler mindreårige innsatte fullt ut for sine telefonsamtaler?***

Som nevnt under vårt svar på spørsmål 12 innebærer regelverket at mindreårige

har *rett til* minimum tre telefonsamtaler i uken av inntil 20 minutters varighet pr. telefonsamtale, og at kriminalomsorgen bare i ekstraordinære tilfeller vil kunne beslutte at det ikke gis mulighet til telefonsamtale mer enn tre ganger i uken av kapasitetsmessige hensyn.

At mindreårige har «rett» til minst tre telefonsamtaler i uken av inntil 20 minutters varighet pr. telefonsamtale, betyr at utgifter som påløper ved disse telefonsamtalene som hovedregel skal dekkes av kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen kan etter en individuell vurdering dekke innsattes telefonkostnader utover dette. Det skal legges vekt på den mindreåriges behov for kontakt med personer som regnes som nær familie etter straffegjennomføringsforskriften § 3-28a fjerde og femte ledd.

Som nevnt under vår tilbakemelding på spørsmål 12, dekkes de innsattes ringekostnader fullt ut av ungdomsenhetene.

***17. Har direktoratet kunnskap om eller en begrunnet oppfatning om hvilken betydning ringekostnadene har for den innsattes faktiske ringetid?***

KDI viser til redegjørelsen under spørsmål 15 ovenfor, hvor det fremgår at regelverket kompenserer for de tilfeller hvor innsatte ikke kan telefonere grunnet manglende midler, ved at kriminalomsorgen dekker slike nødvendige utgifter. I realiteten kan dette bety at kriminalomsorgen dekker kostnadene for 20 minutter ringetid i uken, eller mer, forutsatt at samtalen anses nødvendig og gjelder samtale med innsattes pårørende, offentlig oppnevnt forsvarer, eller innsattes diplomatiske eller konsulære representant.

På denne bakgrunn har ikke KDI en begrunnet oppfatning om at ringekostnadene har en betydning for innsattes faktiske ringetid. KDI er imidlertid kjent med at ringekostnadene, og særlig variasjonene i disse, er til frustrasjon for mange innsatte. Som nevnt under spørsmål 14 har KDI utlyst en anskaffelse på en felles telefoniløsning for innsatte i hele etaten. På denne måten vil alle innsatte oppleve felles løsning og priser, uavhengig av hvilken region eller enhet de er plassert i.

**Avsluttende merknader fra KDI**

KDI ønsker avslutningsvis å fremsette enkelte merknader knyttet til dagens regelverk vedrørende innsattes telefoning og kriminalomsorgens kommunikasjonskontroll. KDI er av den oppfatning at gjeldende regelverk på området bør endres. Direktoratet planlegger å gjennomgå reglene for telefoning. KDI ønsker å se nærmere på muligheten for å øke telefontiden og samtidig gjøre telefoning billigere. I denne sammenheng viser KDI til at innsatte under den pågående Covid-19-pandemien har fått tilbud om kostnadsfri utvidet ringetid som et kompenserende tiltak. Videre viser KDI til at vi nå har et anbud ute hva gjelder anskaffelse av et felles telefonitilbud for hele etaten.

Enn videre ønsker KDI å bygge ut muligheten for gjennomføring av elektroniske besøk og etablere meldingstjeneste for innsatte, som omtalt under spørsmål 1 og spørsmål 11. KDI vil igjen understreke at kriminalomsorgen ser et stort behov for ytterligere hjemmelsgrunnlag hva gjelder muligheten til å gjøre opptak av *alle* telefonsamtaler, bruk av tekniske hjelpemidler til avlytting, lagring av kopi av brev og e-poster til innsatte, samt bruk av «digitale hjelpemiddel» til kontroll av digitale meldinger. Hjemmelsgrunnlag som nevnt vil resultere i at de innsatte kan tillates betydelig mer ringetid enn det gjeldende regelverk gir rom for.

Dersom det oppstår spørsmål i sakens anledning kan Kathrine Granheim i KDI kontaktes på e-post: [kathrine.granheim@kriminalomsorg.no](mailto:kathrine.granheim@kriminalomsorg.no)

Med hilsen

Jan-Erik Sandlie  
assisterende direktør

Heidi Bottolfs  
avdelingsdirektør

*Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.*