



SIVILOMBUDSMANNEN

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Vår referanse
2021/244

Deres referanse

Vår saksbehandler
Mona Keiko Løken

Dato
16.06.2021

Undersøkelse av eget tiltak – kriminalomsorgens kontroll med innsattes kommunikasjon – ringekostnader

Ombudsmannen har på eget tiltak iverksatt en undersøkelse av kriminalomsorgens kontroll med innsattes kommunikasjon, jf. sivilombudsmannsloven § 5. Undersøkelsen ble i første omgang rettet til Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) ved brev 19. april 2021.

På bakgrunn av KDIs svar 26. mai, har vi funnet grunn til å ta opp enkelte av spørsmålene med Justis- og beredskapsdepartementet som ansvarlig departement. Både undersøkelsesbrevet herfra og KDIs svar følger vedlagt.

Bakgrunnen for undersøkelsen

Undersøkelsen er iverksatt på bakgrunn av enkeltklager hit og besøk til fengsler gjennomført under forebyggingsmandatet, uavhengig av koronapandemien. I enkeltsakene har innsatte særlig klaget over ulike begrensninger i muligheten til å ringe, blant annet som følge av kort ringetid, høyere ringekostnader enn det som er vanlig utenfor fengselet og nektelse av telefonsamtale på eget morsmål på grunn av manglende tilgang til tolk.

I rapporter fra forebyggingsenheten er det beskrevet frustrasjon fra flere innsatte om det som blir opplevd som et unødvendig strengt kontrollregime som gjør det vanskelig å opprettholde god kontakt med familie, barn og venner.¹ Rapportene understreker at tilrettelegging for innsattes kontakt med omverdenen kan bidra til å forebygge utfordringer som ensomhet, depresjon og andre psykiske belastninger og isolasjonsskader som ofte medfølger det å sone lange fengselsdommer.²

Dette reiser spørsmål om hvilke begrensninger som gjelder for kriminalomsorgens kontroll av innsattes kommunikasjon. Det følger av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 at den enkeltes privatliv, familieliv og korrespondanse i utgangspunktet er vernet.

¹ Se for eksempel Ringerike fengsel (2015) punkt 5.4 og 5.6.1, Bredtveit fengsel (2016) punkt 13, Drammen fengsel (2016) punkt 9.2, Stavanger fengsel (2016) punkt 11.2 og Åna fengsel (2017) punkt 10.3.4. Rapportene er tilgjengelig her: <https://www.sivilombudsmannen.no/besoksrapporter>.

² Se også Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler, Dokument 4:3 (2018/19).

En tilsvarende bestemmelse fremgår av Grunnloven § 102. For at et inngrep i disse rettighetene likevel ikke skal være konvensjonsstridig eller grunnlovsstridig, må inngrepet ha et tilstrekkelig rettsgrunnlag og forfølge et legitimt formål. I tillegg må inngrepet være nødvendig, egnet og forholdsmessig.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har i flere avgjørelser konstatert at det foreligger brudd på EMK artikkel 8 i tilfeller der lovbestemmelser som hjemler kontroll med innsattes korrespondanse, ikke oppstiller krav til individuelle sikkerhetsmessige begrunnelser, prosessuelle rettsikkerhetsgarantier eller tidsrammer for gjennomføringen av kontrollen.³ Den foreliggende praksisen fra EMD gir derfor grunn til å stille spørsmål ved om straffegjennomføringslovens regler for kommunikasjonskontroll og praktiseringen av disse er i samsvar med menneskerettslige krav. Vi viser til sivilombudsmannsloven § 3 om at ombudsmannen skal «bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene».

Reglene for telefonkontroll og forholdet til menneskerettighetene

Kriminalomsorgens adgang til å kontrollere de innsattes kommunikasjon er hjemlet i straffegjennomføringsloven §§ 30–32. Denne undersøkelsen gjelder § 32, og kriminalomsorgens kontroll av telefonsamtaler til og fra innsatte. Undersøkelsen har likevel betydning for kriminalomsorgens kontroll av postsendinger og besøk, siden bestemmelsene i §§ 30 og 31 har samme oppbygning.

Straffegjennomføringsloven § 32 andre ledd har følgende ordlyd:

«Kriminalomsorgen skal kontrollere telefonsamtale til og fra innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Telefonsamtale til og fra innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå skal kontrolleres, men kontroll kan unnlates dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det. Telefonsamtale til og fra innsatte i fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsbolig skal kontrolleres dersom det fremstår som nødvendig av sikkerhetsmessige grunner».

Bestemmelsen skiller mellom fengsler med *særlig høyt* sikkerhetsnivå, *høyt* sikkerhetsnivå og *lavere* sikkerhetsnivå. Det følger av straffegjennomføringsloven § 11 at domfelte som er idømt fengselsstraff på mer enn to år, som hovedregel skal settes direkte inn i fengsel med høyt sikkerhetsnivå.

³ Se blant annet *Calogero Diana v. Italia* 21. oktober 1996 (15211/89) avsnitt 33, *Niedbala v. Polen* 4. juli 2000 (27915/95) avsnitt 81, *Enea v. Italia* 17. september 2009 (74912/01) avsnitt 143, *Nusret Kaya m.fl. v. Tyrkia* (43750/06, 43752/06, 32054/08, 37753/08 and 60915/08) 22. april 2014 avsnitt 36 og *Lebois v. Bulgaria* 19. oktober 2017 (67482/14) avsnitt 61 og 62. Se også Johansen, Jon Petter Rui: *Kriminalomsorgens adgang til å kontrollere innsattes kommunikasjon*, 2009, Rettshjelp fra kyst til vidde, Festskrift til Jusshjelpa i Nord-Norge 20 år, side 238–252, og *Guide on the case law prisoner's rights* avsnitt 92 side 25 flg. (senest oppdatert 31. desember 2020).

Bestemmelsens forhold til EMK er i liten grad drøftet i forarbeidene til straffegjennomføringsloven på dette området. I Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 3.5 ble det gitt uttrykk for følgende generelle betraktning:

«Departementet antar at reglene for kontroll ved gjennomlesning av post, besøk og avlytting av telefonsamtaler som er foreslått for å forebygge uorden eller kriminelle handlinger, er i tråd med konvensjonen».

Det fremgår videre av proposisjonen at Fængselslovutvalget (NOU 1988: 37) foreslo en lovhjemlet rett til kommunikasjon, og at fængslet på forhånd måtte ha en konkret mistanke om mulige ulovligheter for at nektelser eller kontrolltiltak skulle kunne iverksettes. Departementet mente imidlertid at en slik løsning ikke ville sikre behovet for kontroll på en tilfredsstillende måte, se punkt 7.5.2.3.

I etterfølgende dokumenter synes departementet å ha lagt til grunn en noe mer nyansert vurdering av hvilke krav som følger av menneskerettighetene. I stortingsmelding nr. 37 fra 2008⁴ om kriminalomsorgen ble det gitt uttrykk for at «telefonkontroll foregår rutinemessig i alle fængsler med høyt sikkerhetsnivå», og at det skulle arbeides med å åpne for «større grad av differensiering ved kommunikasjonskontroll i lukkede fængsler etter individuelle risikovurderinger» (punkt 8.11.2). I Prop. 105 L (2015–2016) hvor det ble foreslått å harmonisere reglene for kontroll av postsending, besøk og telefonsamtaler, uttalte departementet følgende med henvisning til EMDs praksis på området (punkt 5.2.4.4):

«En helt åpen adgang til å sensurere innsattes korrespondanse anses ikke å tilfredsstillende kravene til presisjon og forutsigbarhet som er innebygget i kravet til lovgrunnlag i EMK artikkel 8 nr. 2. Videre vil et system som ikke inkluderer en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle kunne komme i konflikt med kravene til begrunnelse og mulighet for overprøving, jf. *Diana v. Italia* av 15. november 1996 og *Niedbala v. Polen* av 4. juli 2000».

For øvrig har det siste årets avgjørelser fra både lagmannsrett og Høyesterett i tilknytning til kriminalomsorgens kroppsviteringspraksis en viss parallell til de problemstillingene som tas opp i denne undersøkelsen.⁵

I lys av ovennevnte ber vi departementet redegjøre for sin vurdering av om kontroll med innsattes telefonsamtaler utgjør et selvstendig inngrep i retten til privatliv, familieliv og korrespondanse, og om inngrepet er tilstrekkelig rettferdiggjort. Vi ber i denne forbindelse departementet også kommentere

⁴ St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn (kriminalomsorgsmelding)*. Justis- og politidepartementet.

⁵ Se Gulating lagmannsretts dom 10. juli 2020 (LG-2019-161767) og Høyesteretts dommer 5. november 2020 (HR-2020-2136-A og HR-2020-2137-A) og 28. mai 2021 (HR-2021-1155-A). Se også oppfølgingsbrev til Kriminalomsorgsdirektoratet 14. august 2020 fra Sivilombudsmannens forebyggingsenhet.

- om straffegjennomføringsloven § 32 andre ledd tilfredsstillende krav til rettsgrunnlag som stilles for lovlige inngrep i rettighetene etter EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102?
- om straffegjennomføringsloven § 32 andre ledd er forholdsmessig, særlig reguleringen av telefonkontroll i fengsler med høyt og særlig høyt sikkerhetsnivå?
- om straffegjennomføringsloven § 32 andre ledd i tilstrekkelig grad setter grenser for kriminalomsorgens konkrete skjønnsutøvelse overfor den enkelte innsatte eller grupper av innsatte?
- hva gjør departementet for å sikre at kriminalomsorgen etterlever menneskerettslige krav på området?

Ringekostnader

Flere av de enkelthenvendelsene som ombudsmannen har mottatt, gjelder spørsmål om de innsatte kan belastes merkostnadene ved telefonsamtaler som følge av fengselets kontroll og overvåkning. I disse henvendelsene er det opplyst at innsatte må benytte en bestemt telefonløsning som innebærer at ringeprisen – særlig for å ringe til mobil i Norge eller til utlandet – er høyere enn det som er vanlig utenfor fengselet. De ekstra kostnadene forklares med at telefonløsningen i fengselet gjør bruk av overvåkningsteknologi.

På spørsmål til KDI om det er grunnlag for å kreve at merkostnadene som følge av fengselets bruk av overvåkningsteknologi, skal bæres av de innsatte, har KDI gitt følgende svar:

«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. (...)».

Vi ber om departementets kommentar til at merkostnadene som følge av fengselets behov for overvåkningsteknologi, synes å bli dekket gjennom de prisene som innsatte må betale for å ringe, og at ringeprisen er den samme uavhengig av den sikkerhetsmessige risikoen.

Vi ber om at våre spørsmål besvares innen **1. august 2021**.

For ombudsmannen

Joakim S. T. Øren
avdelingssjef

Mona Keiko Løken
seniorrådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk, og har derfor ikke håndskrevet underskrift.

Vedlegg:

- 1 Undersøkelse av eget tiltak – kriminalomsorgens kontroll med innsattes kommunikasjon
- 2 Svar på henvendelse fra Sivilombudsmannen vedrørende kriminalomsorgens kontroll med innsattes kommunikasjon og ringekostnader

Kopi til:

KRIMINALOMSORGSDIREKTORATET

Postboks 694

4302

SANDNES