

Kriminalomsorgsdirektoratet
Postboks 694
4302 SANDNES

Deres ref.

Vår ref.
21/2388 – ISV/LLE

Dato
01.02.2023

TELEFONKONTROLL I FENGSEL OG INNSATTES RINGEKOSTNADER - MIDLERTIDIGE FØRINGER

1. INNLEDNING

I påvente av at Justis- og beredskapsdepartementet får vurdert et eventuelt regelverksarbeid, i lys av Sivilombudets uttalelse 21. desember 2021 (sak 2021/244), gis det midlertidige føringer for kontroll av innsattes telefonsamtaler og ringekostnader. De midlertidige føringene utvider også innsattes ringetid.

2. DAGENS REGULERING AV TELEFONKONTROLL OG DE FORSKJELLIGE KONTROLLFORMENE

Etter straffegjennomføringsloven (strgjfl.) § 32 første ledd skal innsatte kunne telefonere, hvis ikke annet følger av bestemmelsen. Annet ledd regulerer nærmere vilkår for kontroll, og det skilles mellom avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå, fengsel med høyt sikkerhetsnivå, fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsbolig. Det følger av tredje ledd at kontroll av telefonsamtale kan skje ved at samtalen avlyttes, at den pålegges ført på et språk de ansatte behersker, og at undersøkelse av samtalepartners identitet kan foretas under samtalen. Strgjfl. § 27 sjette ledd gir hjemmel for undersøkelse av samtalepartens identitet på forhånd. Endelig følger det av strgjfl. § 32 femte ledd at telefonsamtaler, på nærmere bestemte vilkår, kan tas opp på bånd.

3. MENNESKERETTSLIGE KRAV

Grunnloven § 102 ble endret 14. mai 2014 og etablerer et generelt grunnlovsværn for privatlivets fred og personlig integritet. Begrensninger i disse rettighetene er ikke regulert i Grunnloven, men § 102 bygger på den tilsvarende bestemmelsen i EMK artikkel 8, og Høyesterett har ved flere anledninger innfortolket samme adgang til begrensninger som etter denne.

Utgangspunktet etter EMK artikkel 8 nr. 1 er at «[e]nhver har rett til respekt for privatliv, sitt hjem og sin korrespondanse». Bestemmelsen åpner imidlertid for at inngrep kan rettferdiggjøres dersom det foreligger et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag, inngrepet forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig, jf. artikkel 8 nr. 2 som lyder: «Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

EMK er gjort til en del av norsk lov gjennom menneskerettsloven § 2, og skal i tilfelle motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. § 3. Således markerer konvensjonen en ytre skranke for myndighetenes adgang til inngrep i individets rett til privatliv for å bekjempe kriminalitet og trygge samfunnet.

Kommunikasjon gjennom telefon eller digitale kommunikasjonsmidler er ikke i seg selv en beskyttet rettighet etter EMK artikkel 8, så fremt andre kommunikasjons- og kontaktformer er tilgjengelige og tilstrekkelige. Dersom kommunikasjon gjennom telefon eller digitale kommunikasjonsmidler er gjort tilgjengelig etter nasjonal rett, forutsetter imidlertid EMD at denne kommunikasjonen er omfattet av beskyttelsen etter EMK artikkel 8.

EMD har gitt fire overordnede retningslinjer for vurderingen av om inngrep i rettighetene etter EMK artikkel 8 nr. 1 har tilstrekkelig hjemmel. I *Kruslin mot Frankrike* 24. april 1990, avsnitt 27, la domstolen til grunn at det må finnes et rettsgrunnlag for inngrepet i nasjonal rett som må være tilgjengelig. Rettsgrunnlaget må også gi tilstrekkelig forutberegnelighet, og gi anvisning på tilfredsstillende prosessuelle rettsikkerhetsgarantier, jf. samme dom avsnitt 33 og 35.

I *Enea mot Italia* 17. september 2009, avsnitt 143, har domstolen konstatert krenkelse av artikkel 8 ved at den nasjonale bestemmelsen manglet regulering av varigheten av tiltaket, begrunnelse for tiltaket og retningslinjer for skjønnsutøvelsen.

Domstolen la i *Petra mot Romania* 23. september 1998, avsnitt 37, blant annet vekt på at de nasjonale bestemmelsene gir myndighetene for vide fullmakter, at kontrollen synes å være automatisk og at det ikke er adgang til å angripe en avgjørelse om kontroll.

I *Onoufriou mot Kypros* 7. april 2010 la domstolen i avsnitt 109 blant annet vekt på at fengselsmyndighetene må spesifisere grunnlaget for en avgjørelse om å iverksette kontroll, og at tidsperioden for hvor lenge kontroll kan gjennomføres må være avgrenset.

Domstolen uttalte i *Petrov mot Bulgaria* 22. august 2008, avsnitt 44, at kontroll av hele korrespondansen ikke kan anses å være i samsvar med et presserende sosialt behov eller stå i forhold til det legitime målet som forfølges.

Oppsummert viser de nevnte dommer at nasjonal rett må sette rammer for fengslens myndighetsutøvelse og angi hvilke grunner som kan gjøre kontroll berettiget. I tillegg

må hjemmelsgrunnlaget i tilstrekkelig grad regulere fengselsmyndighetenes fremgangsmåte, gjennom krav om å spesifisere grunnlaget for en avgjørelse om kontroll og avgrensning av tidsperioden for kontroll. Avgjørelsen om kontroll må også kunne overprøves.

Når det gjelder forholdsmessighetsvurderingen, viser vi til at inngrepet må være egnet og nødvendig til å oppnå formålet, og at de hensynene som begrunner inngrepet i tilstrekkelig grad veier opp for byrdene som påføres individet. I denne vurderingen vil det være av vesentlig betydning om formålet kan nås med andre og mindre inngripende tiltak.

4. RETTSLIG GRUNNLAG FOR INNFØRING AV MIDLERTIDIGE FØRINGER

EMK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk lov og skal etter § 3 gå foran bestemmelser i annen lovgivning ved motstrid. Det er i første rekke EMD som tolker og utvikler konvensjonen. EMD avgir dommer som er rettslig bindende for de statene som er part i den enkelte sak. Rettspraksis fra EMD som gjelder andre land, har også betydning for tolkningen av EMK generelt, jf. Rt-2005-833, avsnitt 45-47. EMDs praksis, som nevnt i dette brevet og Sivilombudets uttalelse, vil derfor være sentrale tolkningsmomenter når det gjelder det materielle innholdet i strgjfl. § 32 annet ledd.

I motsetning til flere andre lover, blant annet straffeloven og straffeprosessloven, har straffegjennomføringsloven ingen egen bestemmelse om at loven gjelder med de begrensninger som følger av Norges folkerettslige forpliktelser. Etter departementets vurdering medfører menneskerettsloven § 2 jf. § 3 at strgjfl. § 32 andre ledd må anvendes i samsvar med EMK artikkel 8, slik at strgjfl. § 32 andre ledd ikke anvendes etter sin ordlyd.

Departementet viser også til at ett av formålene med menneskerettighetene er å gi utsatte og sårbare grupper rettigheter overfor myndighetene. Disse midlertidige føringene er til gunst for innsatte, ved at adgangen til inngrep i innsattes rettigheter begrenses ut over det som følger av ordlyden i strgjfl. § 32 annet ledd.

De midlertidige føringene har som formål å sikre etterlevelse av menneskerettighetene i påvente av en ordinær lovendringsprosess, som har en lengre tidshorison.

Når det gjelder stikkprøvekontroll, viser departementet til at sikkerhetsmessige hensyn sterkt taler for at kriminalomsorgen kan gjennomføre dette. Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) legger til grunn at de innsatte raskt vil kartlegge hvem som er underlagt telefonkontroll, og dermed også hvem som ikke er det. Kunnskap om hvilke innsatte som ikke blir kontrollert, kan åpne for at disse blir utsatt for utilbørlig press til å utføre ulike handlinger, for eksempel gi beskjeder eller bestillinger ut, eller planlegge innsmugling, rømning eller nye lovbrudd. Departementet legger til grunn at stikkprøvekontroll vil kunne ha en preventiv effekt.

Strgjfl. § 32 annet ledd gir hjemmel for telefonkontroll dersom sikkerhetsmessige grunner tilsier det. Stikkprøvekontroll er også begrunnet med sikkerhetsmessige hensyn, og departementet legger til grunn at slik kontroll kan gjennomføres med

hjemmel i denne bestemmelsen. I vurderingen har departementet også lagt vekt på at stikkprøvekontroll vil ha et klart mindre omfang enn den kontrolladgangen som strgfl. § 32 annet ledd etter sin ordlyd åpner for.

Departementet presiserer at det her er en forutsetning at stikkprøvekontroll ikke finner sted i et større omfang enn sikkerhetsmessige hensyn tilsier. For å sikre notoritet skal stikkprøvekontroll dokumenteres i Kompis.

5. NOEN PRESISERINGER

Etter de midlertidige føringene vil det ikke lenger være noen formell differensiering av telefonkontroll etter sikkerhetsnivå. Telefonkontroll for alle nivåer kan nå bare finne sted etter en konkret vurdering. For innsatte i fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsbolig, er hovedregelen etter strgfl. § 32 annet ledd at telefonsamtaler ikke undergis kontroll. Det presiseres derfor at de midlertidige føringene ikke er ment å innskjerpe dette.

De midlertidige føringene åpner for at telefonkontroll kan iverksettes for noen eller alle telefonsamtaler en innsatt foretar. Omfanget av telefonkontroll må avgjøres etter en konkret vurdering i henhold til de midlertidige føringene. Innenfor rammene av de midlertidige føringene presiseres det at der det faktisk er et kontrollbehov, for eksempel hvor domfellelsen omfatter organisert kriminalitet, kan alle telefonsamtaler kontrolleres.

6. RINGEKOSTNADER

KDI har opplyst at innsattes telefonkostnader er høyere enn øvrige telefonkostnader i fengsel, for eksempel for ansattes telefoner. Direktoratet antar at dette i en viss grad skyldes at en telefonløsning med kontrolltiltak vil være mer kostbar enn en løsning uten mulighet for slike tiltak.

EMDs avgjørelse i Davison mot Storbritannia 2. mars 2010 gjaldt spørsmål om en høyere ringepris for innsatte sammenlignet med ringeprisen utenfor fengselet var i strid med EMK artikkel 8. I den saken var ringeprisen, etter en viss varighet på samtalen, satt høyere for å kunne finansiere en billigere ringepris ved kortere samtaler. Dette hadde sin bakgrunn i undersøkelser om at de innsattes telefonsamtaler i flesteparten av tilfellene var av kortere varighet, og den aktuelle ordningen hadde til hensikt å gi flere innsatte mulighet til å ringe til en billigere pris. Domstolen kom til at ulikheten i pris i utgangspunktet var et inngrep i vernet etter EMK artikkel 8, men at inngrepet var forholdsmessig. Klagen ble deretter avvist som åpenbart grunnløs.

Departementet vurderer at det ikke er grunnlag for å opprettholde dagens praksis, hvor innsatte belastes merkostnadene av kriminalomsorgens behov for et telefonsystem der avlytting er mulig. Vi kan ikke se at det foreligger forhold som i tilstrekkelig grad rettferdiggjør en slik praksis. Kostnadene ved kontrolltiltak skal etter dette ikke belastes den innsatte. Det overlates til Kriminalomsorgsdirektoratet å foreta den konkrete prisfastsettingen.

7. UTVIDET RINGETID

Som et kompenserende tiltak ble det under koronapandemien innført 10 minutter ekstra ringetid til alle innsatte pr. uke. KDI har anbefalt at dette videreføres, noe departementet er enig i. Forskrift om straffegjennomføring § 3-29 annet ledd skal derfor tolkes utvidende, slik at innsattes ringetid i fengsel med høyt sikkerhetsnivå skal være 30 minutter pr. uke. Denne tolkningen av regelverket er til gunst for innsatte. Det presiseres at begrensning i ringetid knyttet til kapasitetsmessige forhold ikke endres.

8. VIDERE ARBEID MED REGELVERK KNYTTET TIL KONTROLLTILTAK

Reglene i strgf. §§ 30 og 31 om kontroll av postsending og besøk har samme utforming som reglene for kontroll av telefonsamtaler. Departementet mener at det er nødvendig å vurdere endringer av disse tre bestemmelsene. Vi ber derfor Kriminalomsorgsdirektoratet om å utarbeide et utkast til høringsnotat, som tar hensyn til Sivilombudets uttalelse og ivaretar hensynet til en bred og helhetlig gjennomgang av strgf. §§ 30 - 32. I tillegg ber vi Kriminalomsorgsdirektoratet om å vurdere hvorvidt det bør etableres et hjemmelsgrunnlag for å ta opp telefonsamtaler på bånd med etterfølgende stikkprøvekontroll, slik det er opplyst at det er i Danmark. Frist for dette arbeidet settes til utgangen av september 2023.

9. ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Det er anslått at de midlertidige føringene vil medføre en merkostnad for kriminalomsorgen på rundt 11,5 millioner kroner. I tildelingsbrev 2023 til kriminalomsorgen er utgifter knyttet til nye retningslinjer for telefonkontroll innarbeidet i budsjetttrammen for 2023.

Vedlagt følger de midlertidige føringene for kontroll av innsattes telefonsamtaler, ringekostnader og utvidet ringetid.

Med hilsen

Lise Lehrmann
avdelingsdirektør

Ingeborg Margrethe Svanes
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent og sendes uten signatur

Vedlegg

