



# SIVILOMBUDET

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET  
Postboks 8005 Dep.  
0030 OSLO

Vår referanse  
2023/566

Deres referanse  
22/6293 – SIST/LLE

Vår saksbehandler  
Johannes Flisnes Nilsen

Dato  
15.06.2023

## **Sivilombudets høringsuttalelse om endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler i fengsel)**

### Innhold

Sivilombudets høringsuttalelse om endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler i fengsel) .....	1
1. Innledning .....	2
2. Overordnet om Sivilombudets hørings svar .....	4
3. Innsattes manglende involvering i høringsprosessen .....	5
4. Endringer i lovens innledende bestemmelser .....	6
4.1. Lovens forhold til menneskerettighetene .....	6
4.2. Lovfesting av plikt til å forebygge isolasjon .....	7
5. Behov for regler om innsattes medvirkning ved bruk av isolasjon og tvangsmidler .....	8
6. Innsattes tilgang til fellesskap med andre innsatte .....	9
6.1. Konsekvensene av lovforslaget for innsatte .....	9
6.2. Om betydningen av ressurser .....	11
6.3. Forslagets forhold til menneskerettslige krav .....	11
7. Innsattes opphold utendørs .....	16
8. Lovfestet rett til to timers minimum av meningsfylt menneskelig kontakt hver dag .....	18
9. Utelukkelse fra fellesskapet .....	20
9.1. Generelt om utelukkelsesreglene .....	20
9.2. Utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte .....	22
9.3. Maksimal varighet av utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte .....	22
9.4. Innsattes eget ønske om å avstå fra fellesskap med andre innsatte .....	24
9.5. Utelukkelse av smittevern hensyn .....	25

9.6.	Tilsyn og oppfølging fra kriminalomsorgen .....	26
9.7.	Rapportering og varsling til overordnet nivå .....	28
10.	Bruk av fysisk makt og tvangsmidler .....	29
10.1.	Generelt om reglene om tvangsmidler .....	29
10.2.	Behov for klar hjemmel for fysisk maktbruk .....	29
10.3.	Hjemmel for bruk av sikkerhetscelle .....	31
10.4.	Hjemmel for bruk av sikkerhets seng eller løse belter og beskyttelseshjelm .....	31
10.5.	Kontroll med bruk av tvangsmidler .....	32
10.6.	Tilsyn fra ansatte .....	33
10.7.	Andre tvangsmidler .....	33
10.7.1.	Bruk av skjold som ledd i fysisk maktanvendelse .....	33
10.7.2.	Bruk av CS-gass og OC-spray «pepperspray» .....	34
10.7.3.	Bruk av spyttbeskytter (spytthette) .....	36
10.7.4.	Bruk av håndjernsystemer (f.eks. «bodycuff») som tvangsmiddel .....	38
10.8.	Enkeltvedtak ved bruk av tvangsmidler .....	39
11.	Isolasjon ved selvskading og selvmordsrisiko .....	41
12.	Utelukkelse og tvangsmidler mot innsatte under 18 år .....	42
13.	Utelukkelse og tvangsmidler mot unge innsatte .....	44
14.	Helsepersonells rolle ved utelukkelse og bruk av tvangsmidler .....	45
15.	Klage på vedtak om utelukkelse og tvangsmidler .....	46

## 1. Innledning

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets brev 2. februar 2023 med høringsnotat om forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Sivilombudet har fått utsatt høringsfrist til 15. juni 2023.

Sivilombudets oppgave er å bidra til å «føre kontroll med den offentlige forvaltningen og alle i dens tjeneste for å hindre at det øves urett mot den enkelte, og for å bidra til at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene».<sup>1</sup> Ombudsmannen har også et særskilt ansvar for å forebygge at alle personer som er fratatt friheten utsettes for tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Sivilombudsloven § 1.

<sup>2</sup> Sivilombudsloven § 3 c jf. § 17.

Høringsnotatet er en oppfølging av funn og anbefalinger gitt i Sivilombudets *særskilte melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler* fra 2019, Dokument 4:3 (2018-2019).

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité ba i sin innstilling Innst. 172 S (2019-2020) «regjeringen om å iverksette tiltak og fremme forslag om nødvendige lovendringer for Stortinget for å følge opp anbefalingene fra Sivilombudsmannens særskilte melding, og rapportere tilbake til Stortinget på egnet vis.»

De samlede funnene som ble presentert i meldingen, ga et alvorlig bilde av bruken av isolasjon i norske fengsler. Funnene viste at omfanget av isolasjon var stort, og at det var en betydelig risiko for at de isolerte blir utsatt for umenneskelig og nedverdiggende behandling. 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 nedverdiggende behandling eller straff, fremmet ombudet en rekke anbefalinger om oppfølgingstiltak, herunder lovendringer.

Siden oversendelsen av den særskilte meldingen til Stortinget, har ombudet ikke gjennomført regulære fengselsbesøk, før vårt uanmeldte besøk til Bredtveit fengsels- og forvaringsanstalt 13.-16. mars 2023.

Ombudet har imidlertid fulgt med på situasjonen i kriminalomsorgen. I tidsrommet 2020-2023 har ombudet gjennomført tre undersøkelser under forebyggingsmandatet, en om håndteringen av covid-19-pandemien i fengsel (2020), en om bruk av sikkerhetsseng (2020) og en undersøkelse om selvmord og selvmordsforsøk i fengsel (2023). Ombudet har også av eget tiltak undersøkt kriminalomsorgens kontroll av innsattes telefonsamtaler i fengsel (2022) og gitt uttalelse i enkeltsaker om innsattes rettigheter i fengsel.

Departementets lovforslag fremmes på et tidspunkt hvor situasjonen i kriminalomsorgen fremstår som svært utfordrende. I Kriminalomsorgsdirektoratets årsrapport for 2022 vises det til at den økonomiske situasjonen i kriminalomsorgen er svært krevende, og bruken av inngripende tiltak mot innsatte som sikkerhetscelle og spesielt sikkerhetsseng har økt markant.<sup>3</sup>

Den 23. mars varslet Sivilombudet Justis- og beredskapsdepartementet om kritiske og livstruende forhold ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt.<sup>4</sup> Departementet ble orientert om at flere av våre foreløpige funn fra besøket tilsa en klar risiko for krenkelse av retten til liv og forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff. Dette omfattet blant annet bruk av isolasjon og belteseng for å forebygge selvmord, til tross for at dette kan øke selvmordsfare, uforholdsmessig maktbruk i forbindelse med bruk av sikkerhetscelle og

---

<sup>3</sup> Kriminalomsorgsdirektoratet, upublisert versjon av årsrapport 2022 tilsendt Sivilombudet 12. juni 2023.

<sup>4</sup> Sivilombudet, *Kritiske og livstruende forhold ved Bredtveit fengsel- og forvaringsanstalt, brev til Justis- og beredskapsdepartementet*, 23. mars 2023.

sikkerhetsseng, og arbeidsforhold som kan bidra til uforholdsmessig maktbruk overfor de innsatte.

Den endelige rapporten fra besøket til Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt er under ferdigstilling. I arbeidet med høringsuttalelsen har vi sett hen til sentrale problemstillinger som har kommet opp i forbindelse med besøket og som underbygger behovet for strenge regler og kontrollmekanismer for bruk av utelukkelse og tvangsmidler.

## 2. Overordnet om Sivilombudets høringsvar

Departementet har på flere områder fremmet gode forslag til lovendringer, bl.a. som oppfølging av ombudets funn og anbefalinger fra besøk til fengsel og fra uttalelser i enkeltsaker. Likevel legger forslagene etter ombudets syn ikke godt nok til rette for at innsatte beskyttes mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling og mot uforholdsmessige inngrep i innsattes grunnleggende rettigheter. Sivilombudet vil særlig fremheve følgende:

- **Lovforslaget tillater for mye innlåsing:** Dersom forslaget vedtas, vil kriminalomsorgen kunne låse innsatte inne i inntil 20 timer uten krav om vedtak og individuelle vurderinger. Det gir risiko for brudd på EMK artikkel 3 og 8. Forslaget risikerer å undergrave det sentrale formålet med lovforslagene om å redusere omfanget av isolasjon i fengsel.<sup>5</sup> Både Danmark og Sverige har generelle regler om at innsatte i lukkede fengsler ikke kan være innlåst lenger enn 12 timer i døgnet. For å unngå at innsatte påføres skader og risiko for brudd på menneskerettighetene bør innsatte ha rett til å tilbringe minst åtte timer utenfor cellen, og til å drive med meningsfulle og varierte aktiviteter (se høringsuttalelsen punkt 6).
- **Behov for strengere regler mot langvarig isolasjon:** Dersom forslaget vedtas, vil innsatte kunne være utelukket fra fellesskapet i tre måneder. Ombudet mener at denne tidsfristen bør strammes inn, fordi langvarig isolasjon gir overhengende risiko for brudd på EMK artikkel 3. I tillegg foreslår departementet at utelukkelse i særlige unntakstilfeller skal kunne forlenges på ubestemt tid. Dette vil kunne ramme innsatte med sterkt nedsatt funksjonsevne, som kan være svært utfordrende å tilbakeføre til et ordinært fellesskap. Vi mener departementet bør utrede tiltak som må iverksettes for å avslutte langvarig isolasjon for slike innsatte og regulere dette i lov eller forskrift (se punkt 9.3).
- **Isolasjon for å hindre selvsykdom og selvmordsforsøk bør ikke videreføres:** Ombudet er bekymret over forslaget om å videreføre adgangen til å isolere innsatte på egen celle eller på sikkerhetscelle for å hindre selvsykdom eller selvmordsforsøk. EMDs rettspraksis tilsier særlig varsomhet med isolasjon ved selvsykdom og selvmordsfare, fordi tiltaket i seg selv øker risikoen for selvmord. Eventuelle unntak i form av akutt skadeavverging må defineres svært strengt. Ombudet etterlyser en begrunnelse for hvordan isolasjon kan være et egnet tiltak for å hindre innsatte i å skade seg selv. Innsatte med selvmordstanker trenger menneskelig kontakt og støtte,

---

<sup>5</sup> Departementets høringsnotat s. 5.

ikke isolasjon. Departementet bør derfor ikke videreføre adgangen til å bruke isolasjon for å hindre selvskaade eller selvmordsforsøk. (se punkt 11).

- **Særlige rammer for fysisk maktbruk:** Lovutkastet mangler forslag til regulering av fysisk maktbruk. Ombudet mener blant annet at det bør vurderes en selvstendig hjemmel for fysisk maktanvendelse, som beskytter innsatte mot inngripende fysisk maktbruk. Bakgrunnen er at det benyttes svært inngripende maktanvendelsesteknikker i kriminalomsorgen, som gir risiko for at innsatte påføres skader. Manglende regulering av inngripende holdeteknikker kan medføre brudd på EMK artikkel 2 (se punkt 10.2).
- **Regler om trygg og skånsom bruk av tvangsmidler bør skjerpes:** Flere av reglene om bruk av tvangsmidler bør utredes nærmere, for å forebygge skaderisiko og unngå uforholdsmessig bruk av tvang. Det er uklart om, og eventuelt under hvilke forutsetninger, det er adgang til samtidig bruk av tvangsmidler. Dette bør derfor klargjøres, og det bør gis regler eller veiledning for å sikre trygg og skånsom bruk. Videre bør departementet innhente en helsefaglig utredning av skadevirkninger ved bruk av spyttthette før dagens hjemmel eventuelt videreføres. Håndjernsystemer som bodycuff kan medføre så strenge bevegelsesbegrensninger at det har samme funksjon som en belteseng, og det bør derfor vurderes egne regler for bruk av dette tvangsmiddelet. Ombudet mener det også bør foretas en gjennomgang av hjemmel for bruk av gass i fengsel, i lys av skaderisikoen ved bruk av gass i lukkede rom (se punktene 10.1 og 10.7).

I tillegg har ombudet merknader til en rekke av departementets forslag, herunder om regler om innsattes medvirkning (punkt 5), innsattes opphold utendørs (punkt 7), innsattes rett til to timers meningsfull menneskelig kontakt hver dag (punkt 8), ulike sider ved bestemmelsene om utelukkelse fra fellesskapet (punkt 9) og om reglene for tvangsmidler (punkt 10). Ombudet har også merknader til departementets forslag om utelukkelse og tvangsmidler mot innsatte under 18 år (punkt 12), unge innsatte (punkt 13), helsepersonells rolle ved utelukkelse fra fellesskapet og bruk av tvangsmidler (punkt 14) samt forslagene om klage på vedtak om utelukkelse og tvangsmidler (punkt 15).

Våre konkrete anbefalinger og forslag fremkommer avslutningsvis under de enkelte delkapitlene.

### **3. Innsattes manglende involvering i høringsprosessen**

Høringsnotatet inneholder forslag til lovendringer som vil få stor betydning for ivaretagelsen av de grunnleggende rettighetene til personer som er innsatt i fengsel. Ingen enkeltfengsler eller samarbeidsorganer som representerer innsatte (f.eks. kontaktutvalg) står oppført på listen over høringsinstanser. Mange innsatte i fengsel har svært begrenset eller ingen tilgang til internett, og har dermed ikke mulighet til å gjøre seg kjent med innholdet i offentlige høringer av betydning for dem.

Departementet har slik vi forstår det, fulgt opp en oppfordring fra en høringsinstans om at de innsattes tillitsvalgtorganer må inviteres til å delta i høringen og få utdelt høringsnotatet i papirformat. Departementet er oppfordret om at de ulike tillitsvalgte i det enkelte fengsel får tilgang til PC, for å kunne besvare høringen elektronisk, slik øvrige høringsinstanser oppfordres til.

Ombudet mener det er viktig at dette blir gjort og vil i tillegg oppfordre departementet til å sikre at høringsforslaget sendes i fysiske kopier til landets fengsler og gjøres tilgjengelig i fellesområdene på hver avdeling, slik at samtlige innsatte kan få anledning til å gjøre seg kjent med innholdet i forslagene og eventuelt gi en høringsuttalelse. Det bør settes en rimelig frist for å legge til rette for at innsatte skal kunne uttale seg hvis de ønsker det. For fremtidige høringsprosesser som berører innsatte, bør departementet se på tiltak for å legge bedre til rette for at innsatte gis anledning til å delta og uttale seg. Utredningsinstruksen bestemmer at alle skal kunne gi høringsspill.<sup>6</sup> Med de begrensninger som gjelder for innsatte, er ikke det mulig uten tilrettelegging.

#### **4. Endringer i lovens innledende bestemmelser**

##### **4.1. Lovens forhold til menneskerettighetene**

Departementet har i utkastet til § 1 første ledd nytt andre punktum foreslått en formulering som avgrenser til konvensjoner i menneskerettsloven. Lovutkastet fanger dermed ikke opp bindende konvensjoner som faller utenfor oppregningen i menneskerettsloven § 2. I begrunnelsen er det blant annet vist til betraktninger fra Straffeprosesslovutvalget i NOU 2016: 24, hvor det ble gitt uttrykk for at folkerettslige forpliktelser som ikke er inkorporert, bør innarbeides i den nasjonale lovgivningen fremfor at det lovfestes «en vid og 'uoverskuelig' regel om at loven gjelder med de begrensninger som følger av internasjonale konvensjoner».

Ombudet har forståelse for dette synspunktet, ut fra et hensyn om et mer presist og praktikabelt regelverk. Samtidig er ombudet bekymret for at en avgrensning til menneskerettsloven føre til en praksis der kriminalomsorgens ansatte forstår bestemmelsen antitetisk. Dette vil kunne virke mot bestemmelsens hensikt, nemlig å gi en påminnelse om at det kan være regler, prinsipper og folkerettslige forpliktelser utenfor straffegjennomføringsloven som kriminalomsorgen må ha bevissthet om for å ivareta sine oppgaver fullt ut. Vi viser blant annet til at verken FNs torturkonvensjon eller FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne per i dag er inkorporert i norsk lovgivning. Begge disse konvensjonene kan på bakgrunn av presumsjonsprinsippet få betydning for tolkningen av straffegjennomføringsloven. På denne bakgrunn mener ombudet at den foreslåtte formuleringen er uheldig, og at det bør gis en mer dekkende bestemmelse, som f.eks. tar utgangspunkt i at straffegjennomføringsloven

---

<sup>6</sup> Instruks 19. februar 2016 nr. 184 om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen).

skal praktiseres i samsvar med innsattes menneskerettigheter, på det nivå disse er gjennomført i norsk rett, jf. Grunnloven § 92.<sup>7</sup>

- ***Departementet bør utforme en bestemmelse som også tar høyde for folkerettslige forpliktelser som ikke er omfattet av menneskerettsloven.***

#### **4.2. Lovfesting av plikt til å forebygge isolasjon**

Departementet har foreslått en ny bestemmelse i straffegjennomføringsloven § 2 andre ledd om at «[K]riminalomsorgen skal legge forholdene til rette for fellesskap mellom innsatte, arbeide for å forebygge isolasjon, og så langt som mulig avhjelpe negative virkninger av isolasjon».

Sivilombudet anbefalte i sin Særskilte melding at det nedfelles en plikt i lov eller forskrift til å forebygge bruk av isolasjon i fengsel.<sup>8</sup> Bakgrunnen for anbefalingen var særlig at ombudets besøk har vist behov for å styrke arbeidet i kriminalomsorgen for å forebygge situasjoner og hendelser som resulterer i isolasjon. Ombudet støtter derfor departementets forslag om et slikt tillegg i lovens formålsbestemmelse.

Departementets forslag vil tydeliggjøre at både utelukkelse fra fellesskapet etter straffegjennomføringslovens bestemmelser og fullstendig isolasjon etter straffeprosessloven § 162a gir plikt til å iverksette tiltak for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon.<sup>9</sup>

I høringsnotatet (side 34-35) redegjør departementet for ulike tiltak som kan være egnet til å forebygge langvarig isolasjon av innsatte, blant annet nasjonale ressursteam for å følge opp de innsatte som har svakest forutsetninger for å fungere godt i et ordinært fellesskap i fengsel. Samtidig viser departementet til at:

«Hva forpliktelsen (...) 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.»

Sivilombudet mener for det første at departementets forslag om at negative skadevirkninger skal avhjelpes «så langt som mulig», er uheldig. Formuleringen kan leses slik at det finnes tilfeller der det ikke er mulig med noen avhjelpende tiltak mot isolasjonskader og hvor det derfor ikke gjelder en slik plikt. Det vil imidlertid alltid vil være mulig å sette inn noen form

---

<sup>7</sup> Grunnloven § 92 jf. HR-2016-2554-P (Holship-dommen), avsnitt 70.

<sup>8</sup> Dokument 4:3 (2018-2019) s. 82-87 og s. 90.

<sup>9</sup> Dagens formålsbestemmelse § 2 tredje ledd viser kun til plikten for å legge til rette for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon ved varetektsfengsling. Straffegjennomføringsforskriften § 1-2 annet ledd utvider denne plikten til «andre [innsatte] som ikke kan delta i fellesskap».

for avhjelpende tiltak. Vi mener derfor at formuleringen «så langt som mulig» bør tas ut av lovteksten, og eventuelt erstattes av «iverksette tiltak for å».

For det andre, mener ombudet at det er behov for tydeligere veiledning fra lovgiver om hva plikten til å legge forholdene til rette for fellesskap mellom innsatte, til å arbeide for å forebygge isolasjon, og til å avhjelpe skadevirkninger av isolasjon innebærer. Se også ombudets forslag om at fengselets rapporteringsplikt etter utkastets § 37 e bør omfatte innsatte som ikke kan tilbys minst åtte timer utenfor cellen hver dag (se punkt 9.7).

Tvangsbegrensningsutvalget har i sin utredning om nye regler for bruk av tvang i helse- og omsorgssektoren, foreslått en bestemmelse med plikt for virksomhetene til å forebygge tvang. Dette lovutkastet med tilhørende kommentarer inneholder elementer som kan ha overføringsverdi til kriminalomsorgen.<sup>10</sup>

#### **Departementet bør:**

- ***innta en presisering som viser at kriminalomsorgen har plikt til å iverksette tiltak for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon.***
- ***gi tydeligere veiledning om hvordan kriminalomsorgen på ulike måter kan legge forholdene til rette for fellesskap mellom innsatte, arbeide for å forebygge isolasjon, og avhjelpe negative virkninger av isolasjon. Slike føringer bør inntas i lov, eller i forskrift.***

### **5. Behov for regler om innsattes medvirkning ved bruk av isolasjon og tvangsmidler**

Sivilombudets funn fra besøk til fengsler viser at kriminalomsorgen har et klart forbedringspotensial når det gjelder å forebygge bruk av isolasjon og tvangsmidler.<sup>11</sup> Våre funn tyder blant annet på at det i kriminalomsorgen mangler kunnskap om innsattes traumehistorikk, bakgrunn og hvilke konsekvenser det bør ha i arbeidet med å sikre et godt og forutsigbart fengselsmiljø. Traumer kan blant annet svekke personers impuls kontroll og evne til å vurdere konsekvenser av handlinger. Det er vår erfaring at bruk av isolasjon og tvang ofte er utløst av situasjoner som kunne vært unngått dersom man i forkant hadde vært oppmerksom på forhold hos den innsatte som kan medvirke til stress og høy aktivering, og hadde satt inn tilretteleggende og konfliktdempende tiltak. Vi har blant annet sett at stress og bekymring i forbindelse med kommende rettsmøter eller utfall av rettsmøter kan utløse situasjoner som ender i vedtak om tvangsmidler. I noen av disse tilfellene har vi sett at innsatte hadde forsøkt å kommunisere sin bekymring, men uten at det ble lagt en plan for støttetiltak for å dempe belastningen.

---

<sup>10</sup> NOU 2019:4 Tvangsbegrensningsloven, forslag til ny § 2-1. Se utredningen kapittel 22.2.1.

<sup>11</sup> Dokument 4:3 (2018/19), kapittel 12.



Ved bruk av tvang og makt ved frihetsberøvelse i barneverns- og helse- og omsorgssektoren, gjelder det lovpålagte plikter om å evaluere bruk av tvang.<sup>12</sup> Disse pliktene omfatter å innhente synspunkter fra den som er berørt om hvordan tvangen oppleves, og om hvordan tilsvarende hendelser kan unngås i fremtiden. Straffegjennomføringsloven mangler slike regler. Ombudet mener at en plikt til å involvere innsatte ved bruk av isolasjon og tvangsmidler er et sentralt tiltak for å sette fengslene i bedre stand til å forebygge bruk av så inngripende virkemidler (se også punkt 4.2).

**Departementet bør:**

- **innføre krav i loven om å gi den innsatte anledning til å uttale seg der dette er mulig før det treffes vedtak om utelukkelse og bruk av tvangsmidler. Slike opplysninger bør dokumenteres og ligge til grunn for vedtak.**
- **innføre krav i loven om evaluering av utelukkelse fra fellesskapet og bruk av tvangsmidler så snart som mulig etter at tiltaket er avsluttet.**

## **6. Innsattes tilgang til fellesskap med andre innsatte**

### **6.1. Konsekvensene av lovforslaget for innsatte**

Departementet har foreslått flere endringer i bestemmelsen i straffegjennomføringsloven § 17 første ledd, som regulerer innsattes rett til fellesskap med andre innsatte. Nytt andre punktum i § 17 første ledd, lyder slik: «Kriminalomsorgen skal arbeide for at innsatte kan tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag». I tillegg er det foreslått i § 17 annet ledd at alle innsatte skal «daglig sikres tilgang til minimum 2 timers meningsfylt kontakt med andre personer» (se punkt 8).

Forslaget gir uttrykk for en ikke rettslig forpliktende ambisjon om at kriminalomsorgen «skal arbeide for» at innsatte kan tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag. Departementet presiserer at «dette ikke [er] ment å danne grunnlag for rettskrav om åtte timers utlåsing fra cellen for den enkelte innsatte, og heller ikke som en rettslig forpliktelse for kriminalomsorgen overfor den enkelte innsatte».<sup>13</sup>

Forslaget må ses i sammenheng med departementets forslag til bestemmelse som definerer når innsatte kan anses som utelukket fra fellesskapet. I forslaget til ny § 37 første ledd første punktum foreslås det at: «Innsatte 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».

---

<sup>12</sup> Se barnevernsloven § 10-7 andre ledd, helse- og omsorgstjenesteloven §§ 9-4 jf. 9-3 og psykisk helsevernloven § 4-2 andre og tredje ledd.

<sup>13</sup> Høringsnotatet s. 127.

Dette forslaget innebærer at i situasjoner der innsatte har tilgang til mindre enn fire timers fellesskap med andre innsatte daglig, må vilkårene for utelukkelse fra fellesskapet være oppfylt, og det skal treffes vedtak om dette (se nærmere om dette i punkt 9).

Sett i sammenheng betyr det at det først er der innsatte har mindre enn fire timers fellesskap med andre, at loven setter bestemte vilkår for at den innsatte skal kunne utelukkes fra fellesskapet. Konsekvensen av lovforslaget er dermed at innsatte kan holdes innlåst og utenfor fellesskap, inntil 20 timer daglig, uten krav om vedtak.

Ombudet er bekymret for konsekvensene av forslaget. Departementet understreker (på side 46) riktignok at dette «ikke skal oppfattes som at fire timer utenfor cellen er «nok»», og at dette kun angir hvilke tilfeller det må treffes vedtak om utelukkelse, og derfor ikke skal oppfattes som en begrensende norm om hvor mye tid innsatte «trenger» utenfor cellen.

Når departementet ikke foreslår noen form for bindende norm om hva som er et nødvendig antall timer utenfor cellen for innsatte under normale forhold, er risikoen stor for at forslaget ikke leder til reduksjon i utelukkelse og isolasjon, men tvert imot til mer innlåsing på celle og isolasjon enn i dag. Det er grunn til å frykte at kriminalomsorgen, blant annet som følge av økonomi og andre rammebetingelser, uten en lovfestet norm eller andre forpliktelser helt eller delvis ikke vil oppfylle ambisjonen. Forslaget vil også svekke dokumentasjon av omfattende innlåsing og myndighetenes mulighet for å holde oversikt. Ombudet viser til den særskilte meldingen til Stortinget (kap. 5) og kritikk fra FN om manglende oversikt over omfanget av isolasjon.

Høringsforslaget følger dermed ikke opp Sivilombudets anbefaling fra Særskilt melding om 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».<sup>14</sup> Etter ombudets syn bidrar forslaget til økt risiko for umenneskelig eller nedverdiggende behandling og for uforholdsmessige inngrep i innsattes grunnleggende rettigheter etter EMK.

Også Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NIM) har på liknende måte anbefalt at «straffegjennomføringsloven endres slik at det går fram at innsatte som hovedregel har rett til å tilbringe minst åtte timer i fellesskap utenfor cellen».<sup>15</sup>

Departementet har vist til Innstilling fra justiskomiteen om årsmelding for 2020 fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter - NIM og forslaget fra Sosialistisk Venstrepartis medlem i justiskomiteen om 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.»<sup>16</sup> Dette forslaget fikk ikke flertall, blant annet under henvisning til at andre tiltak, som økt bemanning for å få bukt med ulovlig og

---

<sup>14</sup> Høringsnotatet s. 90.

<sup>15</sup> NIM årsmelding 2020.

<sup>16</sup> Innst. 545 S (2020-2021).

uønsket isolasjon måtte komme på plass først, «før man eventuelt vurderer en standardisert utlåsningstid».

I lys av at både Sverige og Danmark har generelle regler om at innsatte i lukkede fengsler ikke kan være innlåst lenger enn 12 timer i døgnet, er det bekymringsfullt at man for norsk kriminalomsorg begrenser seg til en rettslig uforpliktende ambisjon på dette området.

## 6.2. Om betydningen av ressurser

Departementets redegjørelse viser at bakgrunnen for at det ikke forslås å lovfeste en minstenorm på åtte timer handler om de økonomiske konsekvenser dette vil ha. Vi har merket oss departementets overslag om økonomiske konsekvenser ved et forslag om å sikre at alle innsatte har tilgang til minst åtte timer utenfor cellen hver dag. Ifølge departementet vil dette gi en merkostnad på 185 millioner kroner årlig, mens merkostnadene ved å sikre minst fire timer utenfor cellen hver dag, estimeres til 61 millioner kroner.

Sivilombudet vil understreke at statens myndigheter, uavhengig av ressursmessige begrensninger, er forpliktet til å sikre for den enkelte de rettigheter og friheter som følger av EMK og FNs menneskerettighetskonvensjoner.<sup>17</sup> EMDs rettspraksis viser at myndighetene er forpliktet til å organisere sine fengselssystemer på en måte som sikrer de innsattes verdighet, uavhengig av økonomiske eller praktiske utfordringer.<sup>18</sup> Det følger også av De europeiske fengselsreglene at «Prison conditions that infringe prisoners' human rights are not justified by lack of resources».<sup>19</sup>

Statens myndigheter må derfor sikre rammebetingelser, inkludert lovgivning og ressurser, for å sikre at innsattes grunnleggende rettigheter ikke krenkes. Hvor mye ressurser som må settes inn, er det ikke ombudets rolle å ha noen formening om, så lenge innsattes grunnleggende rettigheter er ivaretatt.

## 6.3. Forslagets forhold til menneskerettslige krav

FNs torturkonvensjon pålegger medlemsstatene å iverksette effektive tiltak for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling.<sup>20</sup> I dette ligger det blant annet en plikt til å iverksette effektive lovgivningstiltak. Mennesker som fratras friheten, er særlig utsatte for integritetskrenkelser. Derfor er statene forpliktet til å sikre at nasjonale fengselsregler oppfyller minstestandarder for hvordan innsatte skal behandles.<sup>21</sup>

I høringsnotatet kapittel 3.6.1 gjennomgår departementet de menneskerettslige skrankene for bruk av isolasjon, på bakgrunn av hvordan Høyesteretts ankeutvalg oppsummerte EMDs

---

<sup>17</sup> Jf. bl.a. EMK artikkel 1.

<sup>18</sup> EMD (storkammer) Muršić mot Kroatia, 20. oktober 2016, klagenr. 7334/13, avsnitt 99; EMD, Neshkov mfl. mot Bulgaria, 27. januar 2015, klagenr. 36925/10, avsnitt 229.

<sup>19</sup> De europeiske fengselsreglene, rule 4.

<sup>20</sup> FNs torturkonvensjon artikkel 2, jf. artikkel 16; FNs torturforebyggingskomité, generell kommentar nr. 2, Implementation of article 2 by States parties, 24. januar 2008, CAT/C/GC/2; FNs underkomité for forebygging (SPT), Anbefalinger om forebyggingsmandatet, 30. desember 2010, CAT/OP/12/6.

<sup>21</sup> FNs torturkonvensjon artikkel 11, jf. artikkel 16. FNs torturkomité har ved flere anledninger vist til FNs minimumsregler for behandling av innsatte (Mandelareglene) ved tolkningen av artikkel 11.

praksis i avgjørelse HR -2017-1127-U. Gjennomgangen tar i all hovedsak for seg aktuell rettspraksis i saker om spørsmål om krenkelse av forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling, jf. EMK artikkel 3.

Departementet har på side 9 lagt 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 torturforebyggingskomité (CPT) anbefaler en slik praksis.» Sivilombudet er enig i at det per i dag trolig ikke er grunnlag for å si at innsatte har rett etter EMK til minst åtte timer utenfor cellen. Spørsmålet er imidlertid ikke avklart.

Det er derimot viktig å peke på at EMD, ved spørsmål om EMK artikler 3 og 8 er krenket i enkeltsaker, foretar en helhetsvurdering av soningsforholdene (se nærmere nedenfor). Situasjonen må alltid vurderes helhetlig og det er derfor ikke slik at et visst antall timer daglig gir beskyttelse mot krenkelse. For eksempel vil omfattende innlåsing som pågår over lengre tid, eller som rammer et særlig utsatt individ, øke risikoen for krenkelse av EMK.

Etter ombudets syn vil forslaget om at innsatte kan være innlåst inntil 20 timer i døgnet, på ubestemt tid, uten individuell vurdering og vedtak, bidra til økt risiko for umenneskelig eller nedverdiggende behandling og uforholdsmessige inngrep i innsattes grunnleggende rettigheter. De menneskerettslige skrankene etter EMK artikler 3 og 8 for forslagene om innsattes tilgang til fellesskap er utdypet nedenfor.

### **Forholdet til EMK artikkel 3**

Utgangspunktet for om artikkel 3 er brutt i saker om frihetsberøvelse, er i de fleste tilfeller et spørsmål om minsteterskelen av alvorlighet er overtrådt («minimum level of severity»)<sup>22</sup>. Dette beror på en konkret helhetsvurdering, der inngrepets varighet, de fysiske og psykiske virkningene og i noen tilfeller offerets kjønn, alder og helsetilstand har betydning.<sup>23</sup>

I flere saker har EMD uttalt at «all forms of solitary confinement without appropriate mental and physical stimulation are likely, in the long term, to have damaging effects, resulting in the deterioration of mental faculties and social abilities».<sup>24</sup> Det aktuelle lovforslaget åpner som nevnt for at innsatte som del av et ordinært innlåsningsregime kan forbli innlåst på cellene sine i inntil 20 timer i døgnet, på ubestemt tid. Så lang daglig innlåsing, særlig der den pågår over lengre tid, vil kunne bli vurdert av EMD som isolasjon, slik at EMDs rettspraksis om isolasjon vil bli utgangspunktet for domstolens vurderinger.<sup>25</sup> Vi kan ikke se at departementet drøfter dette spørsmålet.

---

<sup>22</sup> EMD (storkammer), Muršić mot Kroatia, 20. oktober 2016, klagenr. 7334/13, avsnitt 97.

<sup>23</sup> EMDs Irland mot Storbritannia, dom 18. januar 1978, klagenr. 5310/71, avsnitt 162 og EMD (storkammer) Gäfgen mot Tyskland, 1. juni 2010, klagenr. 22978/05, avsnitt 88.

<sup>24</sup> EMD, Radev mot Bulgaria, 2005, klagenr. 37994/09, avsnitt 48 og EMD, N.T. mot Russland, 2020, klagenr. 14727/11, avsnitt 44.

<sup>25</sup> Se f.eks. EMD, N.T. mot Russland, 2. juni 2020, klagenr. 14727/11, avsnitt 44, der EMD uttalte at "... even if the applicant's isolation was not absolute in certain periods, as he was detained together with another prisoner, the intensity and prolonged duration of that measure in the circumstances of the present case raise

Også i saker om soningsforhold etter artikkel 3 der EMD ikke betegner graden av innlåsing som isolasjon, vil innlåsningsgraden inngå i helhetsvurderingen som foretas av EMD. I saker om forholdene under frihetsberøvelse etter EMK artikkel 3 skal det tas hensyn til de samlede virkningene av soningsforholdene, klagerens særlige anførsler og hvor lang periode personen har vært frihetsberøvet med slike soningsforhold.<sup>26</sup> Det betyr at ved vurderingen av om EMK artikkel 3 er brutt, må departementets forslag om daglig fellesskap ses i sammenheng med innsattes mulighet til å oppholde seg utendørs (punkt 7) og kompensierende tiltak (punkt 8).

Menneskerettighetsdomstolen har i saker om innsattes soningsforhold etter EMK artikkel 3 vist til at:

«Rule 25.2 of the 2006 European Prison Rules provides that the prison regime should allow all prisoners to spend as many hours a day outside their cells as are necessary for an adequate level of human and social interaction [...] In the Second General Report on its activities, the CPT stated that Member States should aim to ensure that prisoners in remand establishments were able to spend a reasonable part of the day (eight hours or more) outside their cells, engaged in purposeful activity of a varied nature, and that regimes in establishments for sentenced prisoners should be even more favourable.»<sup>27</sup>

EMD synes her å slutte seg CPTs uttalelser om at statspartene bør legge til rette for at innsatte gis mulighet til å tilbringe minst åtte timer eller mer utenfor cellen, sysselsatt med meningsfulle og varierte aktiviteter. I saken ble det konstatert krenkelse, og retten vektla særlig den omfattende isolasjonen, manglende aktiviteter og lite utetid. Dette alene betyr likevel ikke at Domstolen mener at det er en grunnleggende rettighet for innsatte til minst åtte timers tid utenfor cellen.

Domstolens rettspraksis gir likevel grunnlag for å anta at standarden om minst åtte timers utetid er i ferd med å få et fastere rettslig fundament. Vi viser i den sammenhengen til at Domstolens avgjørelser av noe eldre dato viste til CPTs anbefalinger om at innsatte burde ha anledning til å tilbringe «a reasonable part of the day, engaged in purposeful activity of a varied nature», men uten å vise til den tallfestede minstestandarden på åtte timer.<sup>28</sup>

Fra et lovgiverperspektiv bør det tas høyde for at det kan finne sted en utvikling i EMDs rettspraksis på dette punktet. Det finnes eksempler på at Domstolen har benyttet CPTs minstestandarder som et utgangspunkt for hva som er human behandling av innsatte, og

---

an issue under Article 3 of the Convention on account of the considerable negative impact which it had on his well-being and social skills.”

<sup>26</sup> EMDs dommer 10. januar 2012, Ananyev mfl. mot Russland (EMD-2007-42525) avsnitt 142; Idalov mot Russland, avsnitt 94 og Muršić mot Kroatia (EMD-2013-7334) avsnitt 101).

<sup>27</sup> EMD, N.T. mot Russland, 2020, klagenr. 14727/11, avsnitt 50.

<sup>28</sup> EMD (storkammer), Muršić mot Kroatia klagenr. 7334/13, avsnitt 141.

benyttet dette som en målestokk for hvor langt under et slikt nivå en behandling kan komme før det må konstateres krenkelse av EMK artikkel 3.<sup>29</sup>

Ombudet fastholder at en nasjonal standard som sikrer at innsatte kan tilbringe minst åtte timer i sosialt fellesskap med meningsfulle aktiviteter er et sentralt tiltak for å forebygge risiko for brudd på forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling.<sup>30</sup>

### **Forholdet EMK artikkel 8**

Departementet viser (på side 14) til at «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.» Departementet understreker også (på side 36) at «Selv om forholdene i et tilfelle ikke innebærer krenkelse av EMK artikkel 3, kan begrensninger i fellesskapet (...) utgjøre en krenkelse av retten til privatliv etter EMK artikkel 8.»

Sivilombudet etterlyser en vurdering av om departementets forslag til regler for fellesskap og utelukkelse, er i samsvar med innsattes rett til respekt for privatliv etter EMK artikkel 8.

EMDs rettspraksis viser at retten til å etablere og utvikle relasjoner med andre mennesker er beskyttet av EMK artikkel 8.<sup>31</sup> EMDs rettspraksis tar utgangspunkt i at «detained persons continue to enjoy all the fundamental rights and freedoms guaranteed under the Convention save for the right to liberty», og at enhver «restriction on those rights must be justified in each individual case».<sup>32</sup> Retten til privatliv omfatter også innsatte sin mulighet til å ha fellesskap med andre innsatte.<sup>33</sup> Samtidig har domstolen anerkjent at et fengselsopphold medfører visse naturlige begrensninger.<sup>34</sup> EMDs rettspraksis tyder på at restriksjoner og byrder «which go beyond what would normally be accepted in the case of an ordinary detainee», kan utgjøre et inngrep i EMK artikkel 8.<sup>35</sup> Beskyttelsen slår inn for restriksjoner som går utover det som er «normal” hardships and restrictions inherent to the very concept of imprisonment.»<sup>36</sup>

I vurderingen av om det foreligger et inngrep i privatliv for personer som er fratatt friheten, har EMD lagt til grunn at der personers selvbestemmelse allerede er begrenset, vil

---

<sup>29</sup> Se for eksempel EMD, Muršić mot Kroatia (storkammer), 20. oktober 2016, klagenr. 7334/13, avsnitt 113, der Domstolen i en sak der spørsmålet var soningsforholdene, herunder små celler, var i strid med EMK artikkel 3 uttalte at «the Court would emphasise that it remains attentive to the standards developed by the CPT and, notwithstanding their different positions, it gives careful scrutiny to cases where the particular conditions of detention fall below the CPT’s standard of 4 sq. m».

<sup>30</sup> Se også NIMs årsmelding 2020, som vurderer EMDs praksis i samme retning.

<sup>31</sup> EMD, Munjaz mot Storbritannia, klagenr. 2913/06, avsnitt 78.

<sup>32</sup> EMD (storkammer), Dickson mot Storbritannia, 4. desember 2012, klagenr. 44362/04, avsnitt 68.

<sup>33</sup> EMD, Khodorkovskiy og Lebedev mot Russland (11082/06 og 13772/05) avsnitt 836, med henvisning til Van der Ven v. Nederland, klagenr. 50901/99, avsnitt 69.

<sup>34</sup> EMD, Khodorkovskiy og Lebedev v. Russland, avsnitt 835-836.

<sup>35</sup> EMD, Khodorkovskiy og Lebedev v. Russland, avsnitt 836.

<sup>36</sup> EMD, Khodorkovskiy og Lebedev v. Russland, avsnitt 836.

domstolen foreta en strengere vurdering av tiltak som ytterligere begrenser personens selvbestemmelse.<sup>37</sup>

Etter Sivilombudets syn er det klart at den høye innlåsningsgraden lovutkastet legger opp til å tillate, faller innenfor det saklige anvendelsesområdet for EMK artikkel 8 nr. 1.<sup>38</sup> I lys av både inngrepets styrke og de mulige skadevirkningene, fremstår det like klart at så omfattende innlåsing vil overstige minsteterskelen for inngrep.<sup>39</sup>

Departementet bør vurdere om forslaget til regler om felleskap og utelukkelse vil være i samsvar med kvalitative minstekrav til nasjonalt rettsgrunnlag, jf. EMK artikkel 8 nr. 2. I henhold til EMDs praksis må nasjonal rett være i samsvar med grunnleggende rettsstatsprinsipper («compatible with the rule of law»)<sup>40</sup> EMD har i slike vurderinger blant annet lagt vekt på hvor stor skjønnsmargin som overlates til den som skal forvalte regelverket. En viktig problemstilling er derfor om forslaget gir tilstrekkelige rammer for kriminalomsorgens skjønnsutøvelse til å gi de innsatte nødvendig beskyttelse mot vilkårlige inngrep.<sup>41</sup>

Departementet bør også vurdere om regler som tillater innlåsing av innsatte inntil 20 timer i døgnet oppfyller krav om at inngrepshjemmelen er forholdsmessig, jf. kravet om at inngrepet «er nødvendig i et demokratisk samfunn». Etter EMDs rettspraksis må det foreligge vesentlige samfunnsmessige behov for inngrepet,<sup>42</sup> begrunnelsen for inngrepet må være relevant og tilstrekkelig<sup>43</sup> og inngrepet må være egnet og ikke gjøres videre enn det som er nødvendig i forhold til det formålet inngrepet skal ivareta<sup>44</sup>.

Ved vurderingen av forholdsmessigheten av generelle tiltak som lovgivning, har EMD i andre saker etter artikkel 8 foretatt en vurdering av hvilke lovgivningsvalg som lå til grunn for lovvedtaket.<sup>45</sup> Kvaliteten på de rettslige vurderingene av tiltakets nødvendighet som er gjort som ledd i lovgivningsprosessen blir tillagt vekt av domstolen, også ved vurderingen av statens skjønnsmargin.

---

<sup>37</sup>EMD, *Munjaz mot Storbritannia*, 17. juli 2012, klagenr. 2913/06, avsnitt 78–80: “the importance of the notion of personal autonomy to Article 8 and the need for a practical and effective interpretation of private life demand that, when a person’s personal autonomy is already restricted, greater scrutiny be given to measures which remove the little personal autonomy that is left» (dommens avsnitt 80); se også Kommisjonsavgjørelse 15. mai 1980, *McFeeley mfl. mot Storbritannia*, klagenr. 8317/78, avsnitt 82.

<sup>38</sup> Kommisjonsavgjørelse 15. mai 1980 *McFeeley og andre mot Storbritannia*, avsnitt 82; EMDs dommer 17. juli 2012 *Munjaz mot Storbritannia*, avsnitt 80 og 31. mars 2005 *Schneiter mot Sveits*, side 14. *Khodorkovskiy og Lebedev mot Russland*, 25. juli 2013, klagenr. 11082/06 og 13772/05, avsnitt 836 og *Van Der Ven mot Nederland*, 4. februar 2003, klagenr. 50901/99, avsnitt 69.

<sup>39</sup> Sml. *McFeeley m.fl. mot Storbritannia*, avsnitt 50 og *Munjaz mot Storbritannia*, avsnitt 6, som synliggjør at atskillelse fra medinnsatte eller medpasienter ikke må være fullstendig for å utgjøre et inngrep i EMK artikkel 8.

<sup>40</sup> EMD, *Gillan and Quinton mot Storbritannia*, 12. januar 2010, klagenr. 4158/05, avsnitt 76.

<sup>41</sup> EMD, *Vlasov mot Russland*, klagenr. 2008, avsnitt 125.

<sup>42</sup> Se bl.a. EMD. *Sunday Times mot Storbritannia* (nr. 1), 26. april 1979, klagenr. 6538/74, avsnitt 59

<sup>43</sup> EMD, *Sunday Times*, avsnitt 62.

<sup>44</sup> EMD, *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti mot Norge*, 11. desember 2008, klagenr. 21132/05, avsnitt 78.

<sup>45</sup> EMD, *A- M.V. mot Finland*, 23. mars 2017, klagenr. 53251/13, avsnitt 82.

Skjønnsmarginen etter EMK artikkel 8 er snever “where the right at stake is crucial to the individual’s effective enjoyment of intimate or key right”.<sup>46</sup> Ved en forholdsmessighetsvurdering under artikkel 8 vil EMD, på liknende måte som under artikkel 3, foreta en helhetlig vurdering, der innlåsningsregimet ses i sammenheng med soningsforholdene ellers, som fysiske forhold, opphold utendørs, kontakt med omverdenen mv. Det er grunn til å anta at EMD også ved spørsmål om krenkelse av artikkel 8, vil ta utgangspunkt i CPTs minstestandard om utetid på celle på minst åtte timer.

Ettersom terskelen for krenkelse i artikkel 8-saker er lavere, kan det antas at CPTs minstestandard gis større gjennomslag i den konkrete helhetsvurderingen.<sup>47</sup> Også individuelle sårbarhetsfaktorer vil kunne ha betydning. Inngrepets styrke og varighet samt skadevirkninger for den innsatte vil være viktige momenter. I lys av innsattes rettigheter etter EMK artikkel 8, mener ombudet det er sterk tvil om hvor langt rene ressurshensyn rekker som begrunnelse der lovtiltaket åpner for kollektiv innlåsing i et stort omfang og på ubestemt tid. Sivilombudet fraråder departementet å videreføre forslaget på dette punktet, og i stedet utrede mer forpliktende regler som gir innsatte adgang til å tilbringe et rimelige antall timer daglig utenfor cellen, sysselsatt med meningsfulle og varierte aktiviteter.

- ***Departementet bør utarbeide en regel for fellesskap som gir de innsatte rett til å tilbringe minst åtte timer utenfor cellen, og til å drive med meningsfulle og varierte aktiviteter. Det bør også komme fram at kriminalomsorgen har plikt til å sikre dette, og at unntak kun kan skje dersom bestemte vilkår for utelukkelse er oppfylt.***
- ***Dersom departementet fastholder at en slik regel ikke kan vedtas i dag, bør man vurdere mulighetene for å vedta en slik regel som gis utsatt ikraftsettelse, eventuelt ledsaget av en plan for bemannings- og bygningsmessige tiltak, med tidsfrist.***
- ***Dersom departementet velger å ikke fremme en slik regel, bør det tas stilling til om regler som åpner for inntil 20 timer innlåsing på cellen, på ubestemt tid, uten krav om individuelle vurderinger og uten at det skyldes innsattes egen atferd, er i samsvar med EMK artikkel 8. Det må tas høyde for at risikoen for EMK-krenkelser er basert på en helhetsvurdering av innsattes soningsforhold.***

## **7. Innsattes opphold utendørs**

Departementet foreslår i utkastet § 22 å lovfeste at innsatte «skal få mulighet til å oppholde seg i friluft hver dag», og at innsatte skal få mulighet til å ha fysisk aktivitet utenfor cellen på annen måte, dersom noe er til hinder for opphold utendørs. Ifølge utkast til spesialmerknader, er bestemmelsen tenkt å være en «sterk» hovedregel, som det skal mye til å avvike fra, og som i så fall må erstattes med fysiske aktiviteter innendørs som bruk av

---

<sup>46</sup> EMD, A- M.V. mot Finland, 23. mars 2017, klagenr. 53251/13, avsnitt 83.

<sup>47</sup> EMD, Raninen mo Finland, 15. desember 1997, klagenr. 20972/92, avsnitt 63; EMD, Wainright mot Storbritannia, 26.september 2006, klagenr. 12350/04, avsnitt 43.



treningsrom mv. Dette medfører en mer forpliktende regel enn gjeldende lovbestemmelse, som inneholder kvalifiseringen «så vidt mulig».

Sivilombudet viser til at det er nødvendig med en mer forpliktende utforming, og etterlyser også at lovbestemmelsen gir innsatte et bedre vern mot soningsforhold i strid med EMK. I saker om krenkelse av EMK artikkel 3 vektlegger EMD innsattes anledning til daglig opphold i friluft som del av sin kumulative vurdering av soningsforholdene. Se blant annet EMDs dom *Fenech mot Malta*, der det kommer frem at:

«the Court however finds it opportune to recall that according to relevant CPT standards, prisoners, without exception, must be allowed at least one hour of exercise in the open air every day and preferably as part of a broader programme of out-of-cell activities, bearing in mind that outdoor exercise facilities should be reasonably spacious and whenever possible offer shelter from inclement weather».<sup>48</sup>

Som departementet viser til, følger liknende minstekrav både av FNs minimumsregler for innsatte i fengsel og av De europeiske fengselsreglene. Endelig følger et tidskrav som utgangspunkt også av gjeldende lovs forarbeider.<sup>49</sup>

På denne bakgrunn mener ombudet at loven bør sette et krav om å få oppholde seg i friluft minst én time hver dag. Vi viser også til lovforarbeidene, der det står at det så langt praktisk mulig bør gis tilbud om utvidet opphold i friluft i helger og på helligdager.<sup>50</sup> Det bør fremgå av lovteksten.

Det er viktig å understreke at kun én times opphold utendørs under noen omstendigheter må anses for å være så begrenset at det bidrar til krenkelse av EMK artikkel 3. Vi viser til at EMD i artikkel 3-saker om soningsforhold foretar en kumulativ vurdering av soningsforholdene den innsatte er utsatt for. EMD har i flere saker der innsatte har vært isolert på cellen tillagt det vekt i negativ retning at den innsatte bare har fått tilbringe én time utendørs.<sup>51</sup> Dette tilsier at innsatte som er isolerte, bør sikres økt tid til daglige utendørsaktiviteter, som er tiltak for å forebygge krenkelse av artikkel 3.

Videre mener Sivilombudet at det bør vurderes å utforme regler i lov eller forskrift om kvalitetskrav til de utearealene som tilbys innsatte når de oppholder seg utendørs. Bakgrunnen for dette er særlig de lite egnede lufteområdene som i noen fengsler tilbys til innsatte som isolert etter domstolens beslutning eller utelukket fra fellesskapet av kriminalomsorgen.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> EMD, *Fenech mot Malta*, 1. mars 2022, klagenr. 19090/20, avsnitt 76.

<sup>49</sup> Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) s. 157.

<sup>50</sup> Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) s. 157.

<sup>51</sup> EMD, *Harachiev og Tolumov mot Bulgaria*, 8. Juli 2014, klagenr. 15018/11 og 61199/12, avsnitt 208; *Ananyev og andre mot Russland* 10. Januar 2012, klagenr. 42525/07 og 60800/08, avsnitt 151.

<sup>52</sup> Se for eksempel Sivilombudet, rapport etter besøk til Åna fengsel 2017, kap. 6.3.

EMD har i flere saker lagt vekt på hvordan innsattes uteområder er utformet, under sin kumulative vurdering av om soningsforholdene krenket EMK artikkel 3.<sup>53</sup> I *Moiseyev mot Russland* fant Domstolen at et utendørsområde som bare var to kvadratmeter større enn den innsattes celle, omgitt av tre meter høye vegger og med en åpning mot himmelen som var dekket med metallstenger og et tykt nett, ikke ga innsatte skikkelige muligheter for rekreasjon og hvile.<sup>54</sup> Disse omstendighetene bidro til EMDs konklusjon om at klagers soningsforhold utgjorde en krenkelse av EMK artikkel 3.

I tillegg til at uteområdene bør ha tilstrekkelig størrelse til at innsatte kan drive fysisk aktivitet, bør utearealene gi de innsatte tilgang til dagslys. Tilgang til dagslys er viktig for menneskers fungering, og det å bli frarøvet dette kan ha flere negative fysiske og psykiske konsekvenser.<sup>55</sup>

- ***Departementet bør lovfeste at alle innsatte skal få mulighet til å oppholde seg i friluft i minst én time hver dag, og at det så langt praktisk mulig bør gis tilbud om utvidet opphold i friluft i helger og på helligdager. Innsatte som er isolert, bør også ha mulighet til utvidet tid utendørs.***
- ***Departementet bør regelfeste minstekrav for å sikre at innsatte får tilgang til uteområder som gir god mulighet for fysisk aktivitet og tilgang til dagslys.***

## **8. Lovfestet rett til to timers minimum av meningsfylt menneskelig kontakt hver dag**

Departementet har foreslått et nytt andre ledd i straffegjennomføringsloven § 17 om at: «Alle innsatte skal daglig sikres tilgang til minimum to timers meningsfylt kontakt med andre personer». Det er presisert at «dersom opphold i friluft (...) skjer i interaksjon med andre personer, kan oppholdet i friluft inngå i de to timene». Disse reglene skal også gjelde «innsatte som er utelukket fra fellesskapet med andre innsatte eller underlagt tvangsmidler.»

Lovforslaget berører først og fremst innsatte som er helt utelukket fra fellesskapet eller er plassert på sikkerhetscelle eller i sikkerhetsseng. Sivilombudet støtter at det lovfestes en slik rettighet for innsatte, som et tiltak mot negative skadevirkninger av isolasjon. Meningsfylt menneskelig kontakt vil også være nødvendig for å komme i dialog med den innsatte om årsaken til isolasjonen, og for å kunne lage en plan for å avslutte isolasjonen. Forslaget er i tråd med minstekrav ved utelukkelse av innsatte som et særlig sikkerhets eller trygghetstiltak, jf. regel 53A bokstav a i De europeiske fengselsreglene.

---

<sup>53</sup> EMD, Ananyev mfl. mot Russland, 10. januar 2012, klagenr. 42525/07 og 60800/08, avsnitt 152.

<sup>54</sup> EMD, Moiseyev mot Russland, 9. oktober 2008, klagenr. 62936/00, avsnitt 125-127.

<sup>55</sup> J.Kilpatrick m.fl., *“The darkness”: Deprivation of sunlight as a form of torture*, I *Torture Journal*, Forensic documentation of psychological torture, s. 79-89.

Ombudet vil samtidig understreke at situasjoner der utelukkelse og bruk av tvangsmidler benyttes først og fremst må forebygges, fordi tiltaket så sterkt vil prege mulighetene for meningsfylt mellommenneskelig kontakt.

Det er en risiko for at en slik regel, spesielt med omfattende ressursutfordringer, kan bidra til å skape en opplevelse av at to timers sosial kontakt utgjør en øvre grense.<sup>56</sup> Dette vil være svært uheldig, og ikke i samsvar med menneskerettslige føringer. Ombudet viser til De europeiske fengselsreglene om at «the longer a prisoner is separated from other prisoners, the more steps shall be taken to mitigate the negative effects of their separation by maximizing their contact with others and by providing them with facilities and activities.»<sup>57</sup> Departementet bør sikre at dette prinsippet kommer uttrykkelig fram i lovbestemmelsen.

Ombudet har merket seg departementets redegjørelse om hva slags type menneskelig kontakt som vil kunne anses meningsfylt. Vi slutter oss til at meningsfylt kontakt med andre mennesker kjennetegnes at empatisk kontakt ansikt til ansikt, og at det må være noe som går utover den kontakten som skjer gjennom utførelse av arbeidsoppgaver som utdeling av mat og liknende. Vår erfaring fra samtaler med innsatte underbygger at kontakt i forbindelse med slike rutineoppgaver vil sjelden oppleves som meningsfylt sosial kontakt av innsatte.

Vi etterlyser en klargjøring av om, og i tilfelle på hvilken måte, den innsattes eget syn på hva som utgjør meningsfylt kontakt skal inngå i vurderingen. Etter ombudets syn tilsier en alminnelig forståelse av begrepet «meningsfylt», at subjektive forhold må være en del av vurderingen. Også allmenne prinsipper om medvirkning og deltakelse taler for dette. En slik tolkning styrkes av at formålet med kontakten både er å redusere skadevirkninger av isolasjon og utelukkelse og å sikre at isolasjonen avsluttes så raskt som mulig.

Ombudet savner videre en klargjøring av hvordan en slik rettighet skal realiseres for innsatte som er plassert på sikkerhetscelle. Ved plassering på sikkerhetscelle er utbredt praksis i kriminalomsorgen, at det meste av muntlig kommunikasjon foregår gjennom luke i celledøren, et lite vindu i dør eller vegg, eller via callinganlegget.<sup>58</sup> En slik form for muntlig kontakt vil åpenbart være dårlig egnet til å oppfylle minstekrav til meningsfylt menneskelig kontakt. For å muliggjøre at minstekravene kan oppfylles, er det en forutsetning at muntlig kommunikasjon med innsatte på sikkerhetscelle gjennomføres ved å kommunisere ansikt til ansikt, eventuelt med nødvendige sikkerhetstiltak. Slik kommunikasjon er også en forutsetning for å komme i dialog om hvordan sikkerhetscelleoppholdet kan avsluttes så raskt som mulig.

I høringsnotatet fremgår det også at departementet anser at kontakt med lyd og bilde på digitale plattformer, som for eksempel videosamtaler ved bruk av nettbrett, kan bidra til å sikre meningsfylt kontakt etter bestemmelsen. Ombudet er enig i at muligheten for kontakt

---

<sup>56</sup> B. Naylor og S. Shalev, *Solitary confinement and the Meaning of “Meaningful Human Contact* (side 316), i *Human Rights Behind Bars*, ed: C.B.Herrera og Y.Haack, *Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice* 103, Springer 2022.

<sup>57</sup> De europeiske fengselsreglene, rule 53A bokstav f).

<sup>58</sup> Dokument 4:3 (2018/19), kapittel 9.2.

med familie og venner gjennom digitale løsninger er et viktig tiltak, som kan bidra til oppfyllelsen av den innsattes rett til kontakt med familie og venner, som også er beskyttet av EMK artikkel 8. Det er samtidig viktig at digital kommunikasjon, med de begrensninger denne gir sammenliknet med direkte menneskelig kontakt, ikke erstatter dette.<sup>59</sup>

### **Departementet bør**

- **vurdere behov for å innta en presisering i § 37 som klargjør at oppfølgingsplikten øker jo lengre utelukkelsen fra fellesskapet varer.**
- **vurdere hvordan den innsattes eget syn på hva som utgjør meningsfylt kontakt skal inngå i vurderingene av hva kriminalomsorgen tilbyr.**
- **klargjøre hvordan en rett til minst to timer meningsfylt kontakt med andre personer skal realiseres der innsatte er isolert på sikkerhetscelle.<sup>60</sup>**

## **9. Utelukkelse fra fellesskapet**

### **9.1. Generelt om utelukkelsesreglene**

Departementet har foreslått en generell bestemmelse med fellesregler for all utelukkelse fra fellesskapet (ny § 37), og egne bestemmelser om utelukkelse som er tilpasset om utelukkelsen skjer på grunn av forhold ved den innsatte (§37a), av smittevern hensyn (§ 37b) eller på grunn av forhold ved fengselet (§37c). I tillegg foreslår departementet en bestemmelse om tilsyn og oppfølging fra kriminalomsorgen (§37d), regler for rapportering og varsling (§37e), og særregler om utelukkelse av innsatte under 18 år (§ 37 f).

Ombudets sentrale innvending mot forslagene er at innsatte kun anses som utelukket fra fellesskapet dersom de har tilgang til «mindre enn fire timer fellesskap med andre innsatte per dag», jf. forslaget § 37 første ledd. De videre innspillene til bestemmelsene om utelukkelse må forstås i lys av våre innvendinger mot å etablere en så snever definisjon av utelukkelse, som omtalt i punkt 6.1.

Oppdelingen av inngrepshjemlene i flere bestemmelser (§37a-e) gir bedre oversikt og vil trolig gjøre det enklere å forstå reglene. Sivilombudet slutter seg også til departementets forslag om å oppheve adgangen til å utelukke innsatte som umiddelbart tiltak, jf. dagens § 39 og at det ikke lenger skal være adgang til å beslutte utelukkelse fra fritidsfellesskapet som reaksjon, jf. dagens § 40 andre ledd b. Sammen med tydelige inngrepshjemler ellers, kan dette bidra til å redusere risikoen for at utelukkelse brukes for å disiplinere eller straffe innsatte.

---

<sup>59</sup> B. Naylor og S. Shalev, *Solitary confinement and the Meaning of “Meaningful Human Contact*, side 314.

<sup>60</sup> Vi har merket oss at krav om minimum to timers meningsfylt kontakt er presisert i forslagene til ny § 37 tredje ledd, samtidig som det mangler en tilsvarende henvisning i § 38 c). Dette samsvarer ikke med ordlyden i forslaget til § 17 andre ledd første punktum om at retten omfatter «alle innsatte».

### **Generell terskel for bruk av isolasjon**

I lovutkastet § 37 andre ledd foreslås blant annet at all utelukkelse må være «nødvendig og ikke uforholdsmessig overfor den som utelukkes.» Lovutkastets systematikk bygger på at nødvendighetskravet er ytterligere utdypet i forslagene i §§ 37 bokstav a-c og § 37 bokstav e.

Menneskerettslige krav innebærer at isolasjon kun skal benyttes i ekstraordinære tilfeller, som en siste utvei og for så kort tid som mulig.<sup>61</sup> Det innebærer at tiltaket må være strengt nødvendig. Enhver form for isolasjon eller utelukkelse bør være presist angitt i lovgivning, og det bør gå fram at slike tiltak kun skal brukes i ekstraordinære tilfeller.<sup>62</sup> Ombudet mener dette derfor bør reflekteres i § 37 andre ledd. Tilsvarende bør kravet om at isolasjon skal være «siste utvei» reflekteres i bestemmelsen.<sup>63</sup>

### **Enkeltvedtak med begrunnelse**

Vi slutter oss til departementets forslag om at innsatte bare kan utelukkes når dette har hjemmel i lov, og til behovet for å presisere at utelukkelse er å anse som enkeltvedtak som skal nedtegnes skriftlig og begrunnes. Dette er tenkt å innebære at forvaltningslovens regler om begrunnelse skal følges ved alle vedtak om utelukkelse fra fellesskapet. Etter EMDs praksis må rettssikkerhetsgarantier sikre isolerte innsattes velferd, og at inngrepet er forholdsmessig. Beslutninger om isolasjon skal begrunnes på en måte som viser at den innsattes omstendigheter, situasjon og atferd er tatt hensyn til, og det må komme fram av begrunnelsen at hensynene er grundig vurdert.<sup>64</sup> Begrunnelsen bør bli mer detaljert og overbevisende jo lenger vedtaket varer.<sup>65</sup>

I lys av de strenge kravene som kan utledes av EMDs praksis på området, mener vi departementet bør vurdere å innføre krav til begrunnelse som er bedre tilpasset tiltakets inngripende karakter.<sup>66</sup> Ombudets funn fra besøk til fengslene underbygger også at det behov for tydelige krav til begrunnelse av vedtak om utelukkelse.<sup>67</sup> Begrunnelsene som gis i vedtaket må som et minimum dokumentere hvorfor utelukkelsen anses som strengt nødvendig, hvilke mindre inngripende tiltak som er forsøkt og hvordan behovet for tiltaket er avveid mot den belastningen tiltaket utgjør for den aktuelle innsatte.

---

<sup>61</sup> EMD Babar Ahmad og andre mot Storbritannia, klagenr. 24027/07 m.fl., 10. april 2012, avsnitt 212; EMD Csüllög mot Ungarn, klagenr. 30042/08, 7. juni 2011, avsnitt 34. Høyesteretts ankeutvalg, 8. juni 2017, HR-2017-1127-U; Mandelareglene, regel 45.1; De europeiske fengselsreglene, regel 53.1; CPT (2011). 21. årsrapport med temaet isolasjon, CPT/Inf 2011 (28, part 2); FNs spesialrapportør mot tortur, årsrapport til FNs generalforsamling, 5. august 2011, A/66/268, avsnitt 89.

<sup>62</sup> CPT (2011). 21st General Report, CPT/Inf 2011 (28), avsnitt 55 b; De europeiske fengselsreglene, regel 53.4.

<sup>63</sup> EMDs Babar Ahmad og andre mot Storbritannia, avsnitt 212 («after every precaution has been taken»).

<sup>64</sup> EMD Babar Ahmad og andre mot Storbritannia, klagenr. 24027/07, 10. april 2012, avsnitt 212; EMD Ramirez Sanchez mot Frankrike, 59450/00, 4. juli 2006 avsnitt 139; EMD A.B. mot Russland, 34804/17, 14. oktober 2010, avsnitt 108; Se også De europeiske fengselsreglene, regel 53A b.

<sup>65</sup> Se note 45 over; De europeiske fengselsreglene, regel 53A f.

<sup>66</sup> EMD Babar Ahmad og andre mot Storbritannia [full referanse over], avsnitt 212.

<sup>67</sup> Dokument 4:3 (2018/19) kap. 11.2.1.

- **Departementet bør vurdere å stille særskilte krav i lov eller forskrift til innholdet i begrunnelsen av avgjørelser om utelukkelse fra fellesskapet.**

## 9.2. Utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte

### **Terskel for utelukkelse på grunn av innsattes atferd eller situasjon**

Departementet har foreslått at utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte kun skal kunne besluttes i «ekstraordinære tilfeller» dersom dette er «strengt nødvendig» for å hindre de uønskede hendelsene som gjengis i § 37 a første ledd bokstav a til d.

Forslaget i § 37 a første ledd er i tråd med ombudets anbefalinger og fremstår som en viktig innstramming av terskelen for å benytte de mest inngripende formene for isolasjon, i samsvar med menneskerettslige krav (se punkt 9.1 over).

Ombudet etterlyser samtidig en nærmere beskrivelse av hva vilkåret om at utelukkelse kun skal skje i «ekstraordinære omstendigheter dersom dette er strengt nødvendig» innebærer i praksis ved utelukkelse som gjelder forhold ved den innsatte. Både ordlyden og departementets redegjørelser viser at dette er forutsatt å innebære en høyere terskel for utelukkelse. Det er Sivilombudets erfaring at terskelen etter gjeldende § 37 første ledd blir praktisert ulikt og i noen grad åpenbart i strid med de menneskerettslige kravene dette lovutkastet er basert på. Det er derfor behov for nærmere beskrivelse om hva endringen konkret vil bety for ansatte i kriminalomsorgen som skal forvalte regelverket.

Departementet har foreslått å fjerne adgangen i dagens § 37 første ledd bokstav e til å utelukke innsatte for å «oppretholde ro, orden og sikkerhet». Ombudet slutter seg til dette forslaget, som er i samsvar med ombudets anbefalinger fra den særskilte meldingen.

Se også punkt 11 om isolasjon for å hindre selvskading og selvmordsforsøk.

- **Departementet bør gi nærmere føringer om hvordan vilkåret om «ekstraordinære omstendigheter» og «strengt nødvendig» skal anvendes ved utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte.**

## 9.3. Maksimal varighet av utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte

Departementets forslag til § 37 a andre ledd innebærer at utelukkelse skal vare så kort tid som mulig, at spørsmålet om fortsatt utelukkelse skal vurderes på nytt minst hver uke, og at utelukkelse ikke skal overstige tre måneder. Unntak er kun tenkt der det foreligger «helt særegne omstendigheter», hvor regionen kan beslutte at en utelukkelse kan videreføres også utover tre måneder.

### ***Tremåneders fristen***

Departementets forslag innebærer en innstramming av tidsfristene, sammenliknet med gjeldende lovbestemmelse, som åpner for at isolasjon kan pågå i inntil et år av gangen. Sivilombudet har gjentatte ganger uttrykt bekymring for at dagens lovgivning åpner for langvarig isolasjon i strid med menneskerettslige minstestandarder.

Departementets forslag går imidlertid etter ombudets syn ikke langt nok til å redusere risikoen for krenkelse av forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling ved langvarig isolasjon. FNs underkomité for forebygging (SPT) har i sin rapport etter besøk til Storbritannia uttrykt alvorlig bekymring for langvarig utelukkelse av innsatt:

« The Subcommittee is seriously concerned about numerous reports of the prolonged use of segregation in prisons in the United Kingdom [...] for instance, the Subcommittee observed first hand that several persons had been segregated for periods of up to two months. The Subcommittee reminds the State party that the Nelson Mandela Rules prohibit the use of prolonged solitary confinement, which refers to a time period in excess of 15 consecutive days.»<sup>68</sup>

Ombudet er enig i at fristreglene som foreslås må være mulig å etterleve for kriminalomsorgen, men mener spørsmålet bør utredes bedre. Det er blant annet naturlig å vurdere et slikt spørsmål på bakgrunn av statistikk over hel og delvis utelukkelse som overstiger gjeldende lovs tidsfrister, jf. straffegjennomføringsloven § 37 femte og sjette ledd.

### ***Unntak fra lovens frist ved «helt særegne omstendigheter»***

Departementet har videre foreslått at unntak fra fristen på tre måneder skal kunne besluttes av regionalt nivå i kriminalomsorgen, dersom det foreligger «helt særegne omstendigheter». Vi forstår departementet slik at det i disse unntakstilfellene ikke er tenkt å gjelde noen absolutt maksfrist. Det gjør at innsatte i disse tilfellene mister vern mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

Enkelte innsatte har en så sterkt nedsatt funksjonsevne eller atferd at det kan være svært utfordrende å tilbakeføre dem til et ordinært fellesskap. Slike innsatte har behov for et særlig tilrettelagte tiltak. I slike tilfeller er risikoen for brudd på forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling overhengende, dersom det ikke iverksettes særlige tiltak for å bøte på situasjonen. Ombudet minner om at innsatte med nedsatt fysisk eller mental funksjonsevne (f.eks. med psykiske utviklingshemninger eller psykiske helseutfordringer) ikke skal isoleres dersom tilstanden forverres av isolasjonen eller utelukkelsen.<sup>69</sup>

Dersom det skal innføres en regel om forlengelse utover lovens maksfrist, mener ombudet at departementet bør beskrive hvilke tiltak som må iverksettes for å få avsluttet langvarig

---

<sup>68</sup> FNs underkomité for forebygging (SPT), rapport etter besøk til Storbritannia i 2019, CAT/OP/GBR/ROSP/1, avsnitt 86.

<sup>69</sup> Mandelareglene, regel 45 nr. 2 og De europeiske fengselsreglene rule 53A bokstav i).

isolasjon av slike innsatte. Isolasjon som vurderes som så krevende å avslutte, reiser sammensatte spørsmål om soningsudyktighet, behov for særlig tilrettelagte soningstilbud og alternative soningsmuligheter samt behov for særlige rettssikkerhetstiltak. Det bør gjøres en utredning som munner ut i forslag til regulering i lov eller forskrift av hvordan den langvarige isolasjonen skal avsluttes.

### **Ny vurdering av vedtak**

Departementet har i § 37 a andre ledd andre punktum foreslått å lovfeste et krav om at «fortsatt utelukkelse skal vurderes på nytt minst hver uke». Til sammenlikning har departementets i utkast til nye regler om bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng (omtalt under punkt 10.5.) foreslått at det skal treffes «nytt vedtak» ved fortsatt bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng innen seks timer etter iverksettelsen.<sup>70</sup>

Vi forstår dette slik at det ikke kreves at det treffes et nytt vedtak ved opprettholdelse av utelukkelse. Ombudets funn og erfaringer fra besøk i fengsler med høy sikkerhet viser at det er stort behov for regler som i større grad enn i dag sikrer at det foretas løpende vurderinger av om vilkårene for å isolere innsatte er oppfylt.<sup>71</sup> Vi mener dette best oppnås ved å innføre krav om at det treffes nytt vedtak ved opprettholdelse over lengre tid.

Departementet understreker at kravet om ukentlig vurdering ikke reduserer forpliktelsen til fortløpende å vurdere om en utelukkelse kan avsluttes. For å bedre legge til rette for en fortløpende vurdering, mener ombudet at det også bør vurderes en kortere tidsfrist før det må treffes et nytt vedtak, for eksempel tre døgn. Et strengt dokumentasjonskrav vil legge til rette for å styrke innsattes rettssikkerhet og gi beskyttelse mot vilkårlige avgjørelser.

### **Departementet bør**

- ***innføre en kortere tidsfrist for hvor lenge en utelukkelse fra fellesskapet på grunn av forhold ved innsatte kan pågå enn tre måneder.***
- ***Dersom det ikke innføres en absolutt tidsfrist, bør departementet gjøre en egen utredning av tiltak som må iverksettes for å avslutte langvarig isolasjon for slike innsatte og regulere dette i lov eller forskrift.***
- ***innføre et krav om tidsfrist for når det skal treffes vedtak ved opprettholdelse av utelukkelse på grunn av forhold ved innsatte over lengre tid, for eksempel innen tre døgn.***

#### **9.4. Innsattes eget ønske om å avstå fra fellesskap med andre innsatte**

Departementet foreslår at det ikke lenger skal kreves at det treffes vedtak i tilfeller der innsatte ikke ønsker å delta i fellesskapet med andre innsatte. Ombudet har forståelse for

---

<sup>70</sup> Utkastet §§ 38 c tredje ledd, 38 d fjerde ledd og 38 e tredje ledd.

<sup>71</sup> Dokument 4:3 (2018/19).



dette synspunktet, da slike tilfeller ikke er naturlig å betegne som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Enkelte innsatte ønsker i perioder ikke å delta i fellesskapet, og dette bør i utgangspunktet respekteres. Samtidig er det viktig å arbeide systematisk for å legge til rette for et trygt fengselsmiljø, og å unngå at innsatte isolerer seg selv på grunn av frykt og utrygghet. Under våre besøk har vi sett en rekke eksempler på selvisolasjon av slike årsaker.

Departementet har foreslått å innføre et krav om registrering der innsatte motsetter seg å delta i fellesskapet, jf. § 37 fjerde ledd tredje punktum. Sivilombudet mener det bør gis utfyllende krav til hva en slik registrering skal innebære.

- ***Departementet bør gi utfyllende krav til hva som skal registreres når en innsatt velger å avstå fra fellesskapet, herunder dokumentere den innsattes ønske.***

#### 9.5. Utelukkelse av smittevern hensyn

I Prop. 84 L (2022–2023) har departementet foreslått en forskriftshjemmel (ny § 45 a) som skal ivareta behovet for å gi regler om nødvendige tiltak i kriminalomsorgen under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom når de midlertidige reglene i straffegjennomføringsloven kapittel 3 A oppheves. I proposisjonen gir departementet uttrykk for at kriminalomsorgens virksomhet, inkludert tiltak under utbrudd av en smittefarlig sykdom, ligger innenfor kjernen av legalitetsprinsippet, og at særskilte hjemler for håndtering av smittefarlig sykdom bør framgå av loven (lovproposisjonens punkt 6.1). Ombudet oppfatter at forslaget til ny § 37 b i det foreliggende høringsnotatet vil erstatte hjemmelen til å fastsette forskrifter om utelukkelse av smittevern hensyn, dersom forskriftshjemmelen skulle bli vedtatt.

Forslaget til § 37 b om utelukkelse av smittevern hensyn innebærer en permanent videreføring av § 45 c sammenholdt med § 45 a i straffegjennomføringsloven kapittel 3 A. Som uttalt i tidligere høringsvar, både 18. oktober 2021 og 8. februar 2023, er ombudet på generelt grunnlag positiv til at det inntas permanente regler om smittevern i fengsel ved utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom som smitter ved indirekte kontakt. Et regelverk som gir tydelige rammer for hvilke tiltak som har hjemmel i lov, og hvilke vurderinger som må tas i forkant av at slike tiltak iverksettes, vil bedre rettssikkerheten til de innsatte, og det vil bidra til at vi unngår inngripende tiltak som ikke er nødvendige eller forholdsmessige.

Ombudet viser til funnene gjort under forebyggingsmandatet som er beskrevet i rapporten «Ivaretagelse av innsatte i fengsel under covid-19-pandemien» fra juni 2020. Der gikk det fram at noen tiltak som var iverksatt under pandemien, ikke oppfylte menneskerettslige krav til nødvendighet og forholdsmessighet. I rapporten pekte ombudet på at regler om å iverksette smitteverntiltak bør være bedre tilpasset situasjonen til innsatte i fengsel. Ombudet viser også til den første Koronakommisjonens anbefaling om at «[d]ersom

utelukkelse fra fellesskapet i framtiden skal kunne benyttes som et generelt smitteverntiltak, bør dette klargjøres av lovgivende myndighet gjennom en klar lovbestemmelse».<sup>72</sup>

På denne bakgrunn støtter ombudet forslaget om at utelukkelse av smittevernhensyn reguleres nærmere gjennom en permanent bestemmelse i straffegjennomføringsloven. Permanente regler som åpner for inngripende tiltak overfor innsatte, og som potensielt har svært helseskadelige effekter som for eksempel isolasjon kan ha, bør imidlertid være godt begrunnet. Ombudet har derfor tidligere påpekt at det vil være sentralt å ha informasjon om hvordan de midlertidige reglene er blitt praktisert og hvilke virkninger reglene har hatt før reglene eventuelt gjøres permanente.

Det går ikke fram av høringsnotatet om forslaget til § 37 b bygger på en evaluering av § 45 c. Selv om dagens midlertidige regler er utviklet gjennom flere prosesser, mener ombudet at en omtale av hvilke erfaringer man har gjort seg med de midlertidige reglene, bør inngå i det videre beslutningsgrunnlaget for lovgiver. Ombudet viser til at utelukkelse av smittevernhensyn ikke skyldes den innsatte selv, og at mange innsatte opplevde soningen som ekstra belastende under pandemien.

- ***Departementet bør redegjøre for og basere forslaget til ny § 37 på hvordan straffegjennomføringsloven § 45 c er blitt praktisert og hvilke virkninger bestemmelsen har hatt.***

#### **9.6. Tilsyn og oppfølging fra kriminalomsorgen**

Departementet foreslår i § 37 d 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 trykksbehov blir oppfylt.» Sivilombudet mener et krav om tilsyn flere ganger daglig er et nødvendig tiltak for å kunne fange opp endringer i innsattes helse og tilstand mens utelukkelsen pågår.

Ombudet peker på at det er viktig at slike tilsyn blir dokumentert, blant annet for å kunne føre kontroll i etterkant. Departementet bør foreslå regler i lov eller forskrift om dokumentasjonskrav for tilsyn og oppfølging der innsatte er utelukket fra fellesskapet. I retningslinjene til gjeldende straffegjennomføringslov § 37, står det bl.a. at

«Tilsyn og kompensierende tiltak fra fengselets side skal loggføres [...] Loggen skal inneholde opplysninger om tidspunkt for tilsyn og tiltak, innsattes tilstand samt eventuelle bemerkninger om behovet for å opprettholde utelukkelsen [...]. Loggen må føres slik at det kan føres tilstrekkelig etterkontroll med tiltakets forholdsmessighet fra fengselsleders og overordnet nivå side.»<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> NOU 2021: 6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien punkt 31.8.

<sup>73</sup> Kriminalomsorgsdirektoratet, retningslinjer til straffegjennomføringsloven og til forskrift til loven, 2008, punkt 37.14.

For utelukkede personer bør dokumentasjonskravet omfatte tiltak rettet mot å sikre meningsfull menneskelig kontakt, jf. utkastets § 17 andre ledd (se punkt 8 over). Vi antar dette praktisk kan løses ved krav om at det føres kronologisk logg over tiltak, oppfølging og vurderinger under utelukkelsen.

Vi savner også regler som sikrer at fengselsleder eller noen med delegert myndighet fra leder, daglig gjør seg kjent med tilstanden til personer som er utelukket fra fellesskapet ved å besøke dem. De europeiske fengselsreglene slår fast at «prisoners who are separated shall be visited daily, including by the director of the prison or by a member of staff acting on behalf of the director of the prison».<sup>74</sup> Det er altså ikke tilstrekkelig at betjentene fører jevnlig tilsyn - i tillegg må det være noen med beslutningsmyndighet i fengselet som følger med på daglig basis. Disse reglene bør forstås på bakgrunn av at det er fengselsleders ansvar å påse at «when separation is adversely affecting a prisoner's physical or mental health, action shall be taken to suspend it or to replace it with a less restrictive measure.»<sup>75</sup>

Departementet har i § 37 d andre ledd foreslått at «Ansvarlig helsetjeneste skal varsles om utelukkelse uten ugrunnet opphold, og anmodes om tilsyn og oppfølging av den innsatte.» Dette er en viktig klargjøring i tråd med ombudets funn og anbefalinger i den særskilte meldingen. Ombudet mener imidlertid at det bør presiseres at varslingsplikten også gjelder innsatte som avstår fra fellesskap etter eget ønske, jf. utkastet § 37 d første ledd.

Departementet har i § 37 d tredje ledd fulgt opp ombudets anbefaling om at det bør utarbeides en tiltaksplan for tilbakeføring til fellesskapet for å forebygge langvarig isolasjon. Etter forslaget til § 37 d tredje ledd skal en slik plikt inntre når innsatte har vært utelukket fra fellesskapet eller avstår fra fellesskapet etter eget ønske i mer enn fem døgn. Ombudet mener det er behov for nærmere redegjørelser for hva en slik tiltaksplan skal inneholde. Departementet bør ved vurderingen se hen til CPTs anbefalinger om utforming av individuelle planer for innsatte som er utelukket som et forebyggende tiltak samt komiteens anbefalinger om dette etter besøk til Norge (2018).<sup>76</sup>

### **Departementet bør**

- **utrede regler i lov eller forskrift som sikrer dokumentasjon av tilsyn og oppfølging av personer som er utelukket fra fellesskapet**
- **innta en presisering i § 37 d andre ledd om at kriminalomsorgens varslingsplikt til helsepersonell skal omfatte innsatte som avstår fra fellesskap.**
- **utrede regler for å sikre at fengselsleder daglig gjør seg kjent med tilstanden til personer som er utelukket fra fellesskapet, herunder ved personlig besøk.**
- **gi utfyllende føringer om innholdet av tiltaksplaner for tilbakeføring til fellesskapet.**

---

<sup>74</sup> De europeiske fengselsreglene, rule 53A bokstav h.

<sup>75</sup> De europeiske fengselsreglene, rule 53A bokstav i.

<sup>76</sup> CPT, *Solitary confinement of prisoners*, 2011, CPT/Inf(2011)28-part2, avsnitt 57 c; CPT, rapport etter besøk i Norge 2018, CPT/Inf (2019) 1, avsnitt 82.

### 9.7. Rapportering og varsling til overordnet nivå

Departementet foreslår i § 37 e første ledd første punktum at fengslene hver uke «skal 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.»

Ombudet støtter et slikt rapporteringskrav, som vil kunne bidra til å gi viktig styringsinformasjon for overordnet myndighet som grunnlag for dialog med fengslene og gi grunnlag for å sette inn tiltak der utfordringer med etterlevelse av regelverket fanges opp.<sup>77</sup>

Etter vårt syn bør rapporteringsplikten omfatte innsatte som ikke kan tilbys minst åtte timer utenfor cellen hver dag. Det vil være et naturlig og viktig tiltak for å kunne vurdere om lokalt nivå følger opp lovens føringer om å «legge til rette for fellesskap» (ny § 2 andre ledd) og arbeider for at «innsatte kan tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag» (ny § 17 første ledd andre setning).

Etter forslaget andre ledd skal fengselet «omgående ta opp med regionen dersom de ser fare for at en utelukkelse ikke kan oppheves innenfor lovens frister uten en særlig og betydelig risiko for noens sikkerhet».

Ombudet mener en forenkling av dagens fragmenterte rapporteringsregler kan være hensiktsmessig, men viser til vår innvending mot departementets forslag om en tidsfrist på tre måneder for utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte (se punkt 9.3). En så lang tidsfrist kan gjøre at det tar lenger tid før regionalt nivå kobles inn i disse sakene. Selv om regionen etter forslagene i første ledd skal motta ukentlig rapportering om varighetene av utelukkelsene, vil et varsel om utfordringer med etterlevelse av lovpålagte frister gi en annen oppfordring til å reagere.

I høringsnotatet (s. 134) presiseres det at forslaget andre ledd ikke må ses som en hjemmel for å opprettholde utelukkelse ut over lovens frister, men at en slik regel «skal sikre at regionalt nivå blir klar over situasjonen, og dermed kan engasjere seg i spørsmål om hvordan utfordringen kan løses». Vi etterlyser at det klargjøres nærmere hva slags handleplikt regionalt nivå har ved mottak av slik informasjon, og hva slags handlingsalternativer som kan være aktuelle.

#### **Departementet bør**

- **Presisere at den ukentlige rapporteringsplikten til regionalt nivå skal gi oversikt over innsatte som ikke har tilbud om minst åtte timer utenfor cellen hver dag.**
- **Klargjøre hvilke plikter regionalt nivå har ved mottak av informasjon om risiko for fristbrudd ved langvarige utelukkelse**

---

<sup>77</sup> Dokument 4:3 (2018/19), kapittel 5.

## 10. Bruk av fysisk makt og tvangsmidler

### 10.1. Generelt om reglene om tvangsmidler

Departementet har foreslått en generell bestemmelse med fellesregler for bruk av alle tvangsmidler (ny § 38), og særregler om de ulike formene for tvangsmidler (§§38 a-d) samt egne regler for bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år (§ 38 e). Ombudets merknader til sistnevnte er behandlet i punkt 12 nedenfor.

Oppdelingen av inngrepshjemlene i flere bestemmelser tydeliggjør at tvangsmidlene har ulike bruksområder og formål, og vil trolig gjøre det enklere å forstå reglene. Et mer detaljert regelverk om bruk av så inngripende tvangsmidler er også nødvendig i lys av risikoen for umenneskelig eller nedverdiggende behandling som følger av bruk av disse tiltakene.

#### ***Behov for styrket regulering av adgangen til å benytte tvangsmidler i kombinasjon***

Departementets utkast til § 38 a regulerer adgangen til å kombinere tvangsmidlene håndjern, transportjern, remmer, strips eller spyttbeskytter. Det fremstår som mer uklart om, og i tilfelle innenfor hvilke rammer, det foreslås adgang til samtidig bruk av spytttette i kombinasjon med sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng (se også punkt 10.7.3). Tilsvarende gjelder for bruk av remmer (bodycuff - se også punkt 10.7.4).

- Departementet bør klargjøre hvilke kombinasjoner av tvangsmidler som kan være strengt nødvendige, og vurdere behov for regler eller veiledning for å sikre trygg og skånsom bruk.

### 10.2. Behov for klar hjemmel for fysisk maktbruk

Departementets høringsnotat redegjør i liten grad for bruk av fysisk makt for å gjennomføre bruken av tvangsmidler. Departementet beskriver noen situasjoner (side 138) hvor det vurderes som «tilstrekkelig å bruke fysisk makt uten tvangsmidler», uten at denne problemstillingen utredes nærmere.

EMD har slått fast at fysisk maktbruk mot personer som er frihetsberøvet og som ikke er strengt nødvendig på grunn av personens atferd, utgjør en krenkelse av EMK artikkel 3.<sup>78</sup> Dette er også understreket i Mandelareglene.<sup>79</sup> Etter EMK artikkel 2 har myndighetene en plikt til å beskytte retten til liv ved å sikre et rettslig og administrativt rammeverk for å hindre tap av liv.<sup>80</sup>

Straffegjennomføringsloven inneholder ingen selvstendig lovhjemmel for fysisk maktanvendelse overfor innsatte. Dagens regelverk syntes å bygge på at en slik adgang er

---

<sup>78</sup> EMD (storkammer) Bouyid mot Belgia, klagenr. 23380/09, 28. september 2015, avsnitt 100-101; EMD, Perkov mot Kroatia, 20. september 2022, klagenr. 33754/16, avsnitt 31.

<sup>79</sup> Mandelareglene, regel 82.1. Se også De europeiske fengselsreglene, regel 64.2.

<sup>80</sup> EMD, Makaratzis mot Hellas, 20. desember 2004, klagenr. 50385/99, avsnitt 58-59.

avledet av reglene om å bruke tvangsmidler.<sup>81</sup> Adgang til fysisk maktanvendelse er inntatt i forskrift om straffegjennomføring § 3-11 annet ledd. Forskriftsbestemmelsen gir regler om ansattes adgang til å bruke fysisk makt når dette er nødvendig og forsvarlig overfor innsatte som ikke retter seg etter bestemmelser om ro, orden og disiplin.

Sivilombudet mener det for det første bør et angis klare regler om fysisk maktbruk for å gjennomføre bruk av tvangsmidler. I den sammenheng bør det komme klart fram av regelverket at det, uavhengig av hvilken hjemmel som er aktuell, ikke er adgang til å bruke mer fysisk makt enn strengt nødvendig for å gjennomføre vedtaket.

For det andre bør departementet utrede en selvstendig lovhjemmel for bruk av fysisk maktanvendelse. Vi antar at det kan være hensiktsmessig med en generell regel om fysisk maktbruk, i kombinasjon med egne regler for særlig inngripende fysisk maktanvendelse. Det kan her blant annet ses hen til et liknende regelverksarbeid om bruk av inngripende fysisk makt og tvang i helse- og omsorgssektoren.<sup>82</sup>

Vi viser til at kriminalomsorgens ansatte i forbindelse med konfliktsituasjoner i praksis benytter til dels svært inngripende maktanvendelsesteknikker, som i seg selv utgjør en risiko for at den innsatte påføres skader. Slike tiltak omfatter bæring til sikkerhetsavdelingen av flere ansatte, og fysisk nedlegging og fastholding i liggende posisjon, inkludert bruk av teknikker som mageleie med låsing av den innsattes bein.<sup>83</sup> Når en person blir holdt nede med makt, vil det oftest utløse motstand for å slippe løs. Dette øker behovet for oksygen for den som holdes nede. Derfor er det særlig viktig å unngå å legge vekt på noens overkropp, eller å blokkere luftveiene.<sup>84</sup>

Manglende regulering av inngripende holdeteknikker kan føre til brudd på statens positive plikt til å beskytte livet etter EMK artikkel 2.<sup>85</sup> Sivilombudet har tidligere kritisert sentrale myndigheter for å ha unnlatt å regulere bruk av mageleie etter en hendelse der en person døde etter politiets maktbruk.<sup>86</sup> Politiet har i dag fått retningslinjer for bruk av mageleie der risikofaktorer er beskrevet.<sup>87</sup> Departementet bør vurdere å regulere skranker for kriminalomsorgens bruk av inngripende maktanvendelsesteknikker i lov eller forskrift.

- ***Departementet bør innta en presisering i bestemmelsen om tvangsmidler om det ikke er adgang til å bruke mer fysisk makt enn strengt nødvendig for å gjennomføre vedtaket.***

---

<sup>81</sup> Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 7.6.2.5.

<sup>82</sup> NOU 2019: 14 Tvangsbegrensingsloven, se bl.a. utkast til § 4-7.

<sup>83</sup> D. Sandham, *Sikkerhet og fysisk maktanvendelse i kriminalomsorgen*, 2020, 2. utgave, Fagbokforlaget.

<sup>84</sup> EMD, Saoud mot Frankrike (foreligger kun på fransk), 9. oktober 2007, klagenr. 9375/02, avsnitt 103–104; CPT, *Deportation of foreign nationals by air* (2003), CPT/Inf(2003)35-part, avsnitt 34.

<sup>85</sup> EMD, Saoud mot Frankrike (foreligger kun på fransk), klagenr. 9375/02, avsnitt 103–104.

<sup>86</sup> Sivilombudet, *Ansvar for politiets maktbruk i forbindelse med pågripelser – særlig knyttet til bruken av mageleie*, 2010, (sak 2007/2439).

<sup>87</sup> Politidirektoratet, *Halsgrep, mageleie ved pågrepelse/innbringelse og transport av arrestanter mv*, rundskriv RPOD-2007-11.

- ***Departementet bør utrede en selvstendig hjemmel for fysisk maktanvendelse, som gir særlig vern for innsatte mot inngrepene mot fysiske maktanvendelsesteknikker.***

### **10.3. Hjemmel for bruk av sikkerhetscelle**

Ifølge departementets forslag til § 38 c første ledd kan sikkerhetscelle tas i bruk dersom det er «strengt nødvendig» for å hindre alvorlig angrep eller skade på person, hindre at innsatte påfører seg selv alvorlig skade eller hindre betydelig skade på eiendom. Dette innebærer en snevrere angivelse av hvilke formål som kan berettigede bruk enn det som følger av gjeldende lovbestemmelse. Se punkt 11 for omtale av bruk av sikkerhetscelle for å hindre selvskading eller selvmordsforsøk).

Når sikkerhetsseng benyttes, påvirker en rekke faktorer hvordan de innsattes menneskerettigheter ivaretas, blant annet i hvilken grad cellene har en human utforming, om det er mulig å justere cellebelysning og om det er innfall av dagslys. Luftkvalitet, temperaturregulering og mulighetene for raskt å komme i kontakt med ansatte er også sentralt. Departementet bør se hen til Sivilombudets og CPTs rapporter for utfyllende anbefalinger om krav til human utforming av sikkerhetsceller. Utforming og utrustning av sikkerhetsceller skal godkjennes av Kriminalomsorgsdirektoratet, i tråd med et eget rundskriv.<sup>88</sup> Selve rundskrivet er, så vidt ombudet forstår, ikke offentlig tilgjengelig.

- ***Departementet bør regulere i lov eller forskrift krav til utforming av sikkerhetsceller for å sikre at disse ivaretar innsattes grunnleggende behov, trygghet og verdighet.***

### **10.4. Hjemmel for bruk av sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm**

Departementet slutter seg til målsetningen om å avvikle bruk av sikkerhetsseng som tvangsmiddel i fengsel, i samsvar med anbefalinger fra Sivilombudet og CPT.<sup>89</sup> I påvente av Kriminalomsorgsdirektoratets arbeid med en handlingsplan for å avvikle bruken, foreslås en hjemmel både for sikkerhetsseng og for de tvangsmidlene som er vurdert som aktuelle alternativer etter at bruk av sikkerhetsseng avvikles. Utkastet til § 38 d omfatter derfor også bruk av «løse belter og beskyttelseshjelm».

Departementet har i utkastet til § 38 d første ledd foreslått at sikkerhetsseng bare kan tas i bruk «dersom det er strengt nødvendig for å hindre at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade». Ombudet mener at departementet bør ta utgangspunkt i EMDs nyere rettspraksis i saker om mekaniske tvangsmidler overfor personer med psykiske helseutfordringer ved utforming av vilkårene for inngrep etter første ledd. Ifølge EMD skal beltelegging i slike tilfeller kun skje som en siste utvei, når tiltaket er den eneste måten å hindre umiddelbar

---

<sup>88</sup> Kriminalomsorgsdirektoratet, retningslinjer til straffegjennomføringsloven og til forskrift til loven, 2008, punkt 38.1.

<sup>89</sup> Sivilombudet, *Bruk av sikkerhetsseng i norske fengsler*, temarapport 2020 og CPT, rapport etter besøk til Norge 2018, CPT/Inf (2019) 1, avsnitt 111.

eller nært forestående skade på personen selv eller andre.<sup>90</sup> Det er vanskelig å se grunner til at det skal være en lavere terskel for å plassere innsatte i sikkerhets seng i kriminalomsorgen enn om de hadde vært innlagt i det psykiske helsevernet.

Det går ikke fram av utkastet at faren som skal hindres må være umiddelbar eller nært forestående, og heller ikke i spesialmerkningene synes det å være lagt opp til et så strengt krav (se s. 140). Vilkårene bør etter ombudets oppfatning strammes inn på dette punktet, for å synliggjøre at bruk av sikkerhets seng ikke kan skje dersom faren for skade ikke fremstår som nært forestående.

Når det gjelder forslaget om å gi hjemmel for bruk av løse belter og beskyttelseshjelm vil ombudet peke på at det hittil er sparsomt med informasjon både om det mulige bruksområdet for slike tiltak, utover at de er tenkt som mulige erstatningstiltak for sikkerhets seng i akutte tilfeller. Ombudet vil vise til at også slike tiltak reiser viktige spørsmål som det er behov for en grundigere gjennomgang av, dersom forslagene videreføres i lovproposisjonen. Blant annet tyder ombudets funn fra besøk i psykisk helsevern, der liknende belter er tillatt, på at bruk av slike tvangsmidler kan øke risikoen for normalisering og mer omfattende bruk av slik tvang.<sup>91</sup> Det er her også viktig å ta hensyn til at helsepersonell i langt mindre grad er til stede under bruk av slike tvangsmidler i fengsel enn i psykisk helsevern.

Ombudet vil også fremheve betydningen av at det ved en eventuell godkjenning av beskyttelseshjelm som tvangsmiddel i kombinasjon med løse belter, må sikres at dette utstyret ikke har en utforming som gir risiko for sansedeprivasjon, ved å begrense den innsattes syn eller hørsel, eller på andre måter kan bidra til økt risiko for umenneskelig eller nedverdiggende behandling.<sup>92</sup>

#### **Departementet bør**

- ***innta skjerpede vilkår for bruk av sikkerhets seng eller løse belter og beskyttelseshjelm, slik at det går klart fram at disse tiltakene bare kan brukes som siste utvei, for å avverge umiddelbar eller nært forestående skade på den innsatte.***
- ***gi føringer i lov eller forskrift for å sikre at beskyttelseshjelm ikke begrenser den innsatte syn eller hørsel.***

#### **10.5. Kontroll med bruk av tvangsmidler**

Departementet foreslår i utkastet til § 38 c fjerde ledd at der det vurderes «å være behov for å opprettholde en innsettelse på sikkerhetscelle, må det treffes nytt vedtak om dette innen

---

<sup>90</sup> EMD, Aggerholm mot Danmark, 15. september 2020, klagenr. 45439/18, avsnitt 84-85. Det kan utledes av dommen (avsnitt 85) at terskelen for bruk av belteseng antakelig er tilsvarende for innsatte med psykiske helseutfordringer som er fratatt friheten på andre steder for frihetsberøvelse, som fengsel.

<sup>91</sup> Se bl.a. Sivilombudets rapport etter besøk til Østfold sykehus, psykiatrisk avdeling, sikkerhetspsykiatriske seksjoner, 2018, kapittel 8.2.1.

<sup>92</sup> Spesialenheten for politisaker, årsrapport 2019, side 19.



seks timer etter innsettelsen, og videre hver nye sjettede time». Et tilsvarende krav om nytt vedtak ved opprettholdelse av vedtak om sikkerhetsseng er foreslått i utkastet til § 38 d fjerde ledd.

Ombudets erfaring fra besøk fra fengsler viser et klart behov for strenge kontrollregler på dette området, og vi støtter derfor disse forslagene. Vi bemerker at det bør vurderes en annen formulering enn at det er «behov for å opprettholde en innsettelse på sikkerhetscelle», da dette kan bidra til misforståelser om at terskelen for opprettholdelse er lempeligere enn ved iverksettelsen av tiltaket. Det bør velges en formulering som synliggjør at de strenge vilkårene for bruk av sikkerhetscelle jf. utkastets første ledd, skal være oppfylt hele perioden tvangsmiddelbruken pågår.

- ***Departementet bør endre § 38 c fjerde ledd for å klargjøre at vilkårene for bruk av sikkerhetsseng må være oppfylt hele perioden tvangsmiddelbruken pågår.***

#### **10.6. Tilsyn fra ansatte**

Departementet foreslår å lovfeste et tydeligere og mer konkret krav til tilsyn fra ansatte i kriminalomsorgen med innsatte som plasseres på sikkerhetscelle, i sikkerhetsseng eller påføres løse belter og beskyttelseshjem (se utkastet til §§ 38 c tredje ledd og 38 d tredje ledd). Innsatte på sikkerhetscelle skal ha tilsyn minst én gang per time, mens innsatte i sikkerhetsseng eller med løse belter skal ha kontinuerlig tilsyn. Dette er i samsvar med ombudets anbefalinger, og vi støtter forslagene.

Vi er enig med departementet (høringsnotatet s. 112) i at det er behov for å presisere kravet til tilsyn nærmere. I lys av den strenge isolasjonen og berøvelsen av sanseinntrykk og autonomi som bruk av sikkerhetscelle utgjør, mener vi det er særlig grunn til å utdype hvordan tilsyn ved bruk av sikkerhetscelle skal foregå.

- ***Departementet bør presisere kravet til tilsyn fra ansatte, spesielt ved bruk av sikkerhetscelle.***

#### **10.7. Andre tvangsmidler**

##### **10.7.1. Bruk av skjold som ledd i fysisk maktanvendelse**

Ifølge departementet (s. 135) er bruk av skjold primært en beskyttelse for kriminalomsorgens personell, og er derfor ikke tatt med i det som angis som en uttømmende oppregning av hvilke tvangsmidler som skal ha hjemmel. Samtidig går det fram at det «ikke er meningen å begrense kriminalomsorgens adgang til å benytte skjold der dette anses nødvendig og forholdsmessig».

Det er uklart hva departementets redegjørelse her sikter til. Sivilombudet har merket seg at skjold i nyere pensummateriale fra Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) omtales

både som verneutstyr og tvangsmiddel. Bruken som tvangsmiddel innebærer å presse innsatte mot vegg eller gulv (eller et annet fast punkt).<sup>93</sup>

Tiltaket er også omtalt i Kriminalomsorgens retningslinjer til straffegjennomføringsloven punkt 38.9.1: «Skjold kan brukes for å pasifisere en person ved å presse denne mot vegg eller gulv. Skjold kan ellers bare brukes som verneutstyr.» Dette må forstås slik at opplæringen som gis i pasifiseringsteknikker i kriminalomsorgen omfatter metoder som bruk av skjold.

Ombudet vil understreke at skjold brukt på en slik måte fremstår som et inngripende og potensielt skadelig tiltak. I lys av at bruken av skjold på den beskrevne måten innebærer at det benyttes som et tvangsmiddel, mener ombudet at dette bør inngå i det som oppgis å være en uttømmende lovgivning om tillatte tvangsmidler.

- ***Departementet bør foreta en vurdering av om skjold skal kunne benyttes som ledd i fysisk maktanvendelse, og i tilfelle ta stilling til vilkår og forholdsregler for bruk.***

#### **10.7.2. Bruk av CS-gass og OC-spray «pepperspray»**

Departementet foreslår i § 38 b at gass «kan tas i bruk dersom det er strengt nødvendig» for å avverge a) alvorlige opptøyer eller uroligheter, b) sikre adgang til sperret eller forskanset rom, eller c) stanse alvorlig angrep på person.

Det er ikke foreslått nærmere regler for gjennomføringsfasen, og vi kan ikke se at dette er omtalt i høringsnotatet.

Sivilombudet understreker at CS-gass og pepperspray er inngripende maktmidler som er smertefulle og potensielt helseskadelige, spesielt når det brukes i lukkede rom. EMD har i flere klagesaker om brudd på EMK artikkel 3 kritisert bruk av pepperspray. Domstolen har uttalt at bruk av pepperspray kan medføre åndedrettsproblemer, kvalme, oppkast, irritasjon i luftveiene, irritasjon av tårekanaler og øyne, spasmer, brystmerter, dermatitt og allergier. I sterke doser kan pepperspray forårsake nekrose av vevet i luftveiene eller fordøyelseskanalen, lungeødem og indre blødning.<sup>94</sup>

Uforholdsmessig bruk av pepperspray bidro i flere av disse sakene til krenkelse av EMK artikkel 3. I en av avgjørelsene, som blant annet gjaldt bruk av pepperspray inne på en celle, uttalte Domstolen at:

«Having regard to these potentially serious effects of the use of pepper spray in a confined space on the one hand and the alternative equipment at the disposal of the

---

<sup>93</sup> Dag Sandham, *Sikkerhet og fysisk maktanvendelse i kriminalomsorgen*, Fagbokforlaget 2. utgave 2020, side 14.

<sup>94</sup> EMD, Ali Gunes mot Tyrkia, 10. april 2012, klagenr. 9829/07, avsnitt 37 (med videre henvisninger).

prison guards, such as flak jackets, helmets and shields on the other, the Court finds that the circumstances did not justify the use of pepper spray. »<sup>95</sup>

CPT har i forbindelse med sine besøk til steder for frihetsberøvelse uttrykt seg sterkt kritiske til bruk av pepperspray i lukkede rom:

«Pepper spray is a potentially dangerous substance and should not be used in confined spaces. Even when used in open spaces the CPT has serious reservations; if exceptionally it needs to be used, there should be clearly defined safeguards in place. For example, persons exposed to pepper spray should be granted immediate access to a medical doctor and be offered an antidote. Pepper spray should never be deployed against a prisoner who has already been brought under control. »<sup>96</sup>

I en rapport til Danmark, presiserte komiteen dette ytterligere:

«the CPT considers that pepper spray is a potentially dangerous substance and should not be used in confined spaces. In particular, it should never be considered legitimate to diffuse pepper-spray through the hatch of a cell door.»<sup>97</sup>

FNs underkomité for forebygging (SPT) uttrykte seg på liknende vis etter besøk til Brasil i 2012, der tåregass var benyttet i fengselsceller:

«The SPT has serious reservations about the use of irritant gases in confined spaces, as it may entail health risks and cause unnecessary suffering.»<sup>98</sup>

Ekspertorganet Omega Research Foundation har utdypet følgende om skaderisiko ved bruk av pepperspray etterfulgt av bruk av spytthette:

« Reports indicate spit hoods have been misused in conjunction with chemical irritants, for example, subject not being allowed to decontaminate sufficiently after being sprayed with chemical irritant before being made to wear a spit hood, trapping the irritant on the face. »<sup>99</sup>

Ombudet etterlyser på denne bakgrunn en nærmere gjennomgang av bruken av gass i fengsel, herunder om behovet for særlige regler for å redusere risikoen for umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

---

<sup>95</sup> EMD, Tali mot Estland, 13. februar 2014, klagenr. 66393/10, avsnitt 78.

<sup>96</sup> CPTs rapport etter besøk til Bosnia-Hercegovina 19.–30. mars 2007, (CPT/Inf (2009) 25), avsnitt 79. Se liknende kommentarer i komiteens rapport etter besøk til Tsjekkia 25. mars–2. april 2008, (CPT/Inf (2009) 8), avsnitt 46.

<sup>97</sup> CPT, rapport etter besøk til Danmark i 2014, CPT/Inf (2014) 25, avsnitt 63.

<sup>98</sup> SPTs rapport etter besøk til Brasil 19.–30. september 2011, 8. Februar 2012, CAT/OP/BRA/1, avsnitt 128.

<sup>99</sup> Omega Research Foundation, *A Visual Guide to Military, Security & Police Equipment Prohibited or Controlled by the EU Torture Trade Regulation*, 2017, side 33.

- **Departementet bør foreta en nærmere gjennomgang av hjemmel for bruk av gass i fengsel.**

### 10.7.3. Bruk av spyttbeskytter (spytthette)

Departementet foreslår i § 38 a første ledd å videreføre adgangen til å benytte spyttbeskytter (spytthette), i kombinasjon med bruk av håndjern, transportjern, remmer eller strips, med noen innstramminger av reglene sammenliknet med gjeldende § 38 andre ledd.<sup>100</sup>

En spytthette er en gjennomsliktig hette som tres over hodet på den innsatte, med et felt ved nedre del av ansiktet som hindrer at det kan sendes spytt ut av hetten.

Ombudet viser til sin tidligere uttrykte bekymring over innføringen av spytthetter som tvangsmiddel i kombinasjon med mekaniske tvangsmidler.<sup>101</sup> Vi fastholder vår bekymring for den belastningen og skaderisikoen et slikt inngripende tvangsmiddel utsetter innsatte for.<sup>102</sup> Siden adgangen til å benytte spytthette ble vedtatt innført, har det kommet til ytterligere internasjonal kritikk og helsefaglige undersøkelser som tilsier en fornyet vurdering av om tvangsmiddelet skal videreføres.

FNs torturkomité har i en konkluderende merknad til Australia om bruk av spytthetter i politiet anbefalt:

«The State party should also take all necessary measures to end the use of spit hoods in all circumstances across all jurisdictions and to provide adequate and regular training for those involved in detention activities on legal safeguards and monitor compliance and penalize any failure on the part of officials to comply.»<sup>103</sup>

Komiteen knytter disse anbefalingene til FNs torturkonvensjon artikkel 2, og plikten til å treffe effektive tiltak for å forhindre tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.<sup>104</sup>

I utkastet til § 38 fjerde ledd, som gir grunnvilkårene for bruk av tvangsmidler, slås det i første punktum fast at «Ved behov for å benytte tvangsmidler, skal alltid det minst inngripende tvangsmiddelet som er egnet til å oppfylle formålet, benyttes.» I lys av hvor inngripende bruk av spytthette vil være, spesielt fordi det normalt forutsetter samtidig bruk

---

<sup>100</sup> Straffegjennomføringsloven § 38 andre ledd trådte i kraft 1. april 2021, jf. res. 26. mars 2021 nr. 968.

<sup>101</sup> Sivilombudets høringsuttalelse 30. september 2019 om forslag til endringer i straffegjennomføringsloven mv og skriftlige innspill til høring i Stortingets justiskomité 12. januar 2021.

<sup>102</sup> Sivilombudets høringsuttalelse om forslag til endringer i straffegjennomføringsloven (bruk av spytthette mv.), 30. september 2019 og Sivilombudets skriftlige innspill til Stortingets justiskomité sin høring i saken 12. januar 2021.

<sup>103</sup> FNs torturkomité, anbefalinger til Australia's sjette periodiske statsrapport om gjennomføringen av FNs torturkonvensjon, 5. desember 2022, CAT/C/AUS/CO/6, avsnitt 14.

<sup>104</sup> CAT/C/AUS/CO/6, avsnitt 12 jf. 14. FNs torturkonvensjon artikkel 2 nr. 1 jf. artikkel 16.

av mekaniske tvangsmidler, bør departementet gi nærmere føringer i forarbeidene om hvilke mindre inngripende tiltak som er aktuelle og når slike eventuelt bør benyttes.

Kriminalomsorgsdirektoratet har i rundskriv om bruk av spyttbeskytter i kriminalomsorgen gitt nærmere retningslinjer for bruken av tiltaket.<sup>105</sup> Direktoratet legger blant annet til grunn at det ved alminnelig aktivitet inne på fengselsområdet ikke vil oppstå behov for å benytte spyttbeskytter overfor innsatte, men at det kan tenkes ved forflytning av innsatte, særlig ved fremstilling utenfor fengselet. Direktoratet presiserer også at kriminalomsorgens eget tilgjengelige verneutstyr i mange situasjoner gjør at bruk av spyttbeskytter ikke kan anses som et strengt nødvendig tiltak for å beskytte tjenstepersoner. Bruk av spyttbeskytter er ment å forhindre en situasjon som i mange tilfeller vil kunne sikres og ivaretas ved bruk av verneutstyr hos tjenstepersonell. I disse tilfellene skal verneutstyr ifølge rundskrivet benyttes. Departementet bør se hen til disse fengselsfaglige retningslinjene i det videre arbeidet med forslaget.

Ifølge utkastet til § 38 fjerde ledd andre punktum, skal tvangsmidler brukes med varsomhet slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse. I utkastet til § 38 a andre ledd står det at tiltak som spyttette «bare kan benyttes under tilsyn». Utover dette mangler en nærmere redegjørelse for hvordan en eventuell bruk av spyttette gjennomføres på en så trygg og skånsom måte som mulig. Ombudet kan ikke se at det er gitt føringer som kan bidra til å sikre at tvangsmiddelet ikke benyttes i kombinasjon med håndjern, remmer, strips eller inngripende fysiske maktanvendelsesteknikker på måter som øker risikoen for posisjonell kvelning.

I en nylig foretatt helsefaglig vurdering om risiko ved bruk av spyttetter i politiet, oppsummerer Helsedirektoratet

«På bakgrunn av tilgjengelig dokumentasjon vurderer Helsedirektoratet at det må utvises stor forsiktighet ved fortsatt bruk av spyttbeskytter, da det under noen omstendigheter vil kunne bidra til dødsfall. Ved vurdering av bruk av maktmidler pga. spytting må det vurderes nødvendighet, forsvarlighet og forholdsmessighet når det er lagt til grunn at spytting ikke medfører vesentlig helserisiko. Selv om små studier med friske frivillige deltakere ikke viser betydelig effekt på respirasjon, sirkulasjon og vitale målinger, er det ingen dokumentasjon på trygg bruk og sikkerhet for personer med underliggende psykiske lidelser, somatiske sykdommer eller ved rusbruk.»<sup>106</sup>

Utredningen omfattet ikke en bredere helsefaglig utredning av bruk av spyttbeskytter, inkludert eventuelle psykiske skadevirkninger for personen det brukes på. I lys av den høye sykkeligheten i innsattpopulasjonen, og særlig de innsatte som vil kunne være utsatt for bruk

---

<sup>105</sup> Rundskriv KDI-2022-7.

<sup>106</sup> Helsedirektoratet, *Svar på anmodning fra Politidirektoratet om bistand til en helsefaglig vurdering av bruk av spyttbeskytter*, side 1. Se også en menneskerettslig gjennomgang av bruk av spyttetter i Nord-Irland: Northern Ireland Policing Board, *A Review of PSNI's use of spit and bite guards by the NI Policing Board's Human Rights Advisor*, februar 2022.

av dette tvangsmiddelet, bør departementet innhente en slik bredere helsefaglig utredning om bruk av spytthetter i fengsel.

- **Departementet bør innhente en helsefaglig utredning av fysiske og psykiske skadevirkninger ved bruk av spytthette i kriminalomsorgen, i kombinasjon med mekaniske tvangsmidler og/eller inngripende maktanvendelsesteknikker.**
- **Dersom departementet går videre med forslaget bør det gis nærmere føringer om anvendelsesområdet for bruk av spytthette, hvilke mindre inngripende tiltak som er aktuelle og når slike alternativer bør benyttes i stedet for spytthette.**
- **Departementet bør også gi føringer om hvordan bruk av spytthette kan gjennomføres på en så trygg og skånsom måte som mulig.**

#### **10.7.4. Bruk av håndjernsystemer (f.eks. «bodycuff») som tvangsmiddel**

Departementet har i utkast til § 38 a foreslått at «håndjern, transportjern, remmer, strips eller spytthetter, eller en kombinasjon av disse, kan tas i bruk når det er strengt nødvendig» i tråd med de oppnevnte formålene i bokstavene a til c. I andre ledd foreslås det presisert at slike tvangsmidler bare kan benyttes «under tilsyn». I gjeldende § 38 andre ledd, er bodycuff på listen over godkjente tvangsmidler. Det står i høringsnotatet at tvangsmiddelet fortsatt skal være tillatt, men at begrepet skal erstattes av begrepet «remmer».

Ombudet vil understreke at tvangsmidler som bodycuff kan begrense innsattes bevegelsesfrihet så mye at den innsatte verken kan gå eller bevege armene. I realiteten vil en bodycuff dermed kunne ha samme funksjon som en belteseng eller transportbelter. På den bakgrunn mener vi departementet bør vurdere særlige regler for å sikre skånsom og trygg bruk av dette tvangsmiddelet. Vi mener blant annet at det bør presiseres at innsatte som er påført Bodycuff og er i liggende posisjon, må legges i sideleie, på grunn av farene ved bruk av mageleie. Behovet for forsiktighetsregler forsterkes ytterligere ved samtidig bruk av bodycuff og spytthette. CPT har for øvrig i en besøksrapport til Storbritannia frarådet bruk av liknende utstyr, særlig i kombinasjon med andre tvangsmidler:

«The CPT considers that 'spit helmets', 'ERBs' and 'velcro-/fixation straps', especially when used in combination, are not appropriate in a secure place of safety, such as police custody.»<sup>107</sup>

- Departementet bør vurdere særlige regler i lov eller forskrift for å sikre skånsom og trygg bruk av bodycuff.

---

<sup>107</sup> CPTs besøk til Storbritannia 30. mars - 12. april 2016, CPT/Inf (2017) 9, avsnitt 15.

## 10.8. Enkeltvedtak ved bruk av tvangsmidler

Ombudet har i brev 28. februar 2023 til Kriminalomsorgsdirektoratet (med kopi til departementet) tatt opp behovet for å presisere overfor kriminalomsorgen når avgjørelser om bruk av tvangsmidler er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a. Underretningen fra ombudet hadde bakgrunn i en konkret klagesak, der det var besluttet bruk av håndjern ved utgang fra celle i flere dager som ledd i et sikkerhetsregime. Klage over tvangsmiddelbruken ble avvist av fengselet og regionen, fordi avgjørelsen ikke ble ansett for å være et enkeltvedtak. Fengselet og regionen viste til direktoratets retningslinjer til straffegjennomføringsloven § 38, hvor det står følgende under punkt 38.3:

«Bruk av hånd- og transportjern, strips og bodycuff, kølle, skjold og gass [...] regnes til orientering ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, under henvisning til tiltakets art og begrensede varighet.»

Regionens avvisning av klagen ble påklaget til direktoratet, som tok klagen til følge. Direktoratet uttalte at det må foretas «en konkret vurdering av om et tiltak er truffet under utøving av offentlig myndighet, og etter sin art må regnes som så vidt bestemmende for et individs rettigheter og plikter at det må være gjenstand for klage». Direktoratet konkluderte med at en avgjørelse om å bruke håndjern som ledd i et sikkerhetsregime, er et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Klagen ble deretter realitetsbehandlet av regionen.

Avgjørelser om tvangsmiddelbruk som er enkeltvedtak, må følge reglene i forvaltningsloven med de særlige bestemmelser som er gitt i straffegjennomføringsloven § 7. Dette stiller seg annerledes for faktiske handlinger ved en konkret og akutt situasjonshåndtering. Avgjørelser om faktiske handlinger er ikke normerende, dvs. bestemmende for rettigheter eller plikter, og er derfor ikke enkeltvedtak.<sup>108</sup> Departementet har imidlertid forutsatt at også avgjørelser om tvangsmiddelbruk i en konkret og akutt situasjonshåndtering skal begrunnes i tråd med forvaltningslovens regler for enkeltvedtak, jf. Prop. 143 L (2019–2020) punkt 9.4 om innføring av spyttbeskytter. Departementet uttalte at begrunnelsen, selv om den nedtegnes i etterkant, «vil være av betydning for etterprøving og vurdering både av den enkelte hendelse, men også av praksis i disse sakene».

I utkastet til § 38 i det foreliggende høringsnotatet er det ikke presisert når en avgjørelse om bruk av tvangsmidler er et enkeltvedtak. Slik presisering er foreslått for avgjørelser om utelukkelse, jf. utkastet til § 37 fjerde ledd. Departementet legger til grunn at klassifiseringen av avgjørelser om bruk av tvangsmidler må vurderes ut fra forvaltningsloven § 2. Det er i denne forbindelse påpekt at det må «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» (høringsnotatet side 101). Samtidig har departementet understreket at avgjørelser om bruk av sikkerhetscelle, sikkerhetsseng eller løse belter i kombinasjon med beskyttelseshjelm i alle tilfeller er å regne som enkeltvedtak i

---

<sup>108</sup> Se f.eks. Sivilombudets uttalelse 3. september 2021 (SOM-2021-2020).

forvaltningslovens forstand. Dette kommer også til syne i utkastet til §§ 38 c fjerde ledd første punktum, 38 d fjerde ledd første punktum og 38 e andre ledd andre punktum.

Det at lovutkastet presiserer noen avgjørelser som enkeltvedtak, bør etter ombudets syn ikke framstå som en uttømmende liste, med risiko for en feilpraksis som fratar innsatte tilgang til viktige rettssikkerhetsgarantier. Som direktoratet riktig påpekte i den nevnte klagesaken omtalt over, må det vurderes konkret om en avgjørelse om tvangsmiddelbruk er et enkeltvedtak. Ombudet mener det er behov for å sikre at forvaltningslovens regler om begrunnelse og klagerett følges, uavhengig av typen tvangsmiddel. Ombudet påpeker at også bruk av for eksempel håndjern, transportjern, remmer, strips og spyttbeskytter er inngripende tiltak, særlig når disse inngår i et sikkerhetsregime. Ombudet legger til at det i kriminalomsorgens årsrapporter ikke opplyses om statistikk som viser omfanget av bruken av disse tvangsmidlene.<sup>109</sup>

På denne bakgrunn bør departementet tydeliggjøre overfor kriminalomsorgen at også andre avgjørelser enn de som er særskilt nevnt i straffegjennomføringsloven, etter en konkret vurdering kan være et enkeltvedtak med klagerett. I tillegg bør departementet vurdere å stille krav til innholdet i begrunnelsen av avgjørelser om bruk av alle typer tvangsmidler, uavhengig av om avgjørelsen er et enkeltvedtak, i tråd med uttalelsene i Prop. 143 L (2019–2020) punkt 9.4. Som et eksempel på hvordan dette eventuelt kan gjøres for tiltak som ikke utgjør enkeltvedtak, viser ombudet til helse- og omsorgstjenesteloven § 9-7 første ledd.

Ombudets funn fra besøk til fengslene underbygger ellers at det behov for tydelige krav til begrunnelse av vedtak om tvangsmidler som sikkerhetscelle og sikkerhetseng.<sup>110</sup> I lys av de strenge krav som kan utledes av EMDs praksis på området, mener vi departementet bør vurdere innføring av krav til begrunnelse for bruk av tvangsmidler som er bedre tilpasset tiltakets svært inngripende karakter.<sup>111</sup> Begrunnelsene som gis i vedtaket må som et minimum dokumentere hvorfor tvangen anses som strengt nødvendig, hvilke mindre inngripende tiltak som er forsøkt og hvordan behovet for tiltaket er avveid mot den belastningen tiltaket utgjør for den aktuelle innsatte (Se også punkt 10.3. og 10.4.).

- ***Departementet bør sikre at forvaltningslovens regler om begrunnelse og klagerett følges, uavhengig av typen tvangsmiddel.***
- ***Departementet bør vurdere å stille særskilte krav i lov eller forskrift til innholdet i begrunnelsen av avgjørelser om bruk av alle typer tvangsmidler.***

---

<sup>109</sup> Se vedlegg 4 til årsrapporten for 2021.

<sup>110</sup> Dokument 4:3 (2018/19) kap. 11.2.1.

<sup>111</sup> EMD, Babar Ahmad og andre mot Storbritannia [full referanse over], avsnitt 212.



## 11. Isolasjon ved selvskading og selvmordsrisiko

Departementets utkast til ny § 37 a første ledd bokstav a åpner for å videreføre dagens adgang til å utelukke innsatte fra fellesskapet for å «hindre den innsatte i å skade seg selv eller andre». Det går fram av høringsnotatet (s. 66) at utelukkelse fra fellesskapet for å hindre noen å skade seg selv, ikke er en god løsning, men det fremholdes at «situasjonene må håndteres». Ombudet kan ikke se at departementet begrunner hvordan selvskading kan håndteres ved å isolere den innsatte alene på en celle.

På liknende måte åpner departementets utkast til § 38 c første ledd bokstav b for at sikkerhetscelle kan tas i bruk for å «hindre at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade». Vi kan ikke se at det gis nærmere informasjon i høringsnotatet som begrunner nærmere at tiltaket er egnet som tiltak til å hindre selvskading eller selvmordsforsøk.

Departementet har foreslått hjemmel til såkalt polstret celle i utkastet til § 38 c femte ledd. Dette tiltaket, dersom det blir innført, skal bare kunne benyttes «dersom det er strengt nødvendig for å hindre at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade.» Etter hva vi forstår, er vurderingen av å innføre og eventuelt godkjenne et slikt tvangsmiddel i kriminalomsorgen fortsatt i utredningsfasen. Ombudet finner det på den bakgrunn vanskelig å kommentere dette konkrete forslaget.

Ombudets funn fra fengselsbesøk gir særlig grunn til bekymring over isolasjon ved utelukkelse fra fellesskapet eller sikkerhetscelle for å håndtere personer som selvskader eller vurderes som selvmordsnære.<sup>112</sup> Vi etterlyser en nærmere redegjørelse for om, og i tilfelle sammen med hvilke tiltak og fysiske betingelser, utelukkelse fra fellesskapet og sikkerhetsceller kan være egnede tiltak for å hindre innsatte i å skade seg selv.

EMD har i saker om selvmord gitt uttrykk for at staten må være særlig varsom med bruk av isolasjon når det foreligger selvmordsfare. Domstolens praksis viser videre at bruk av isolasjon eller sikkerhetscelle mot innsatte i slike situasjoner kan innebære brudd på forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling etter EMK artikkel 3.<sup>113</sup> CPT har i en rapport til Storbritannia understreket at

«The use of segregation for an inmate at serious risk of attempting self-harm or suicide is considered by the CPT to be totally unsuitable for such vulnerable persons and to be unacceptable».<sup>114</sup>

Det er også et krav etter EMK artikkel 8 at isolasjon for å hindre selvskading eller selvmordsforsøk må være *egnet* til å beskytte den innsattes liv og helse. En sentral

---

<sup>112</sup> Dokument 4:3 (2018/19). Se også Sivilombudet, *Selv mord og selvmordsforsøk i fengsel - En undersøkelse under OPCAT-mandatet*, 2022, kapittel 17.

<sup>113</sup> EMD, Jeanty mot Belgia, 31. mars 2020, klagenr. 82284/17, avsnitt 119-120; EMD, Keenan mot Storbritannia, 3. april 2001, klagenr. 27229/95, avsnitt 116 og EMD, Renolde mot Frankrike, 16. oktober 2008, klagenr. 5608/05, avsnitt 107. Se også M.Rogan, *Human Rights Approaches to Suicide in Prison: Implications for Policy, Practice and Research*, Health & Justice (6) 15, 2018.

<sup>114</sup> CPT, Rapport etter besøk til Storbritannia, 2016, CPT/Inf (2017) 9, avsnitt 68.

innvending mot bruk av isolasjon for å hindre innsatte i å selvskade eller å forsøke å ta sitt eget liv, er at det er solid kunnskapsgrunnlag for at isolasjon kan øke risikoen for selvmord, selvskading og utvikling av alvorlige psykiske lidelser. Etter artikkel 8 kreves det også at tiltaket ikke må gjøres mer inngripende enn det som er nødvendig for å oppnå formålet om å beskytte liv og helse. Selvmordsnære mennesker trenger å være i kontakt med lyttende og ikke-dømmende personer som viser forståelse og evner å skape en god relasjon. Slike rammer fremstår som særlig krevende å ivareta mens den innsatte er isolert.

Sikkerhetscelle er en svært inngripende form for isolasjon. Når sikkerhetscelle brukes overfor personer som er selvskadende eller selvmordsnære, er det særlig behov for oppfølging som tar sikte på å forebygge selvmord og selvskading. Dette er sikkerhetscellene spesielt lite tilrettelagt for. Forskning peker også på at tiltak som oppleves som straffende ikke bør brukes for å forebygge selvmord og selvskading. I kriminalomsorgens egen forskning kommer det fram at samtaler med innsatte trolig er det viktigste forebyggende tiltaket mot selvmord.<sup>115</sup>

- Departementet bør ikke videreføre adgangen til å bruke isolasjon for å hindre selvskade eller selvmordsforsøk. Unntak kan kun tenkes som akutt skadeavverging i helt korte tidsrom, der strenge forholdsregler er fulgt.
- Dersom departementet går videre med forslaget, bør det vurderes en særskilt regulering for å gi et tilstrekkelig vern mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

## **12. Utelukkelse og tvangsmidler mot innsatte under 18 år**

### ***Utelukkelse fra felleskapet av barn***

Departementet har foreslått en egen hjemmel for utelukkelse av innsatte under 18 år i utkast til § 37 f. Bestemmelsen fastsetter en snevrere adgang til å utelukke mindreårige innsatte enn for voksne. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at utelukkelse ikke lenger skal være aktuelt av bygningsmessige eller bemanningsmessige grunner. Bestemmelsen angir også en maksimumstid på syv dager ved hel utelukkelse. I tillegg innebærer forslaget en viss styrking av barns grunnleggende rettigheter sammenliknet med dagens regler ved at uønsket verbal atferd eller andre typer straffbare handlinger enn skadeverk ikke kan danne grunnlag for utelukkelse.

Ombudet ser positivt på at departementets forslag i større grad bygger på at barn har særlige behov som må ivaretas når de er i fengsel. Ombudet har i Særskilt melding til Stortinget i 2019 pekt på at isolasjon av unge innsatte er et svært inngripende tvangstiltak,

---

<sup>115</sup> Hammerlin, Y. (2009). Selvmord og selvmordsnærhet i norske fengsler. Selvmordsforebyggende arbeid i fengsel. Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS), s. 109. Se også Stang, J. og Østberg, B. (2006). Innsattes forslag til å forebygge isolasjon i sikkerhetscelle. *Tidsskrift for Norsk Psykologforening*, 43 (3), 30–33.

og kan ha et stort skadepotensial. Normalutvikling innebærer blant annet at hjernen ikke er ferdig utviklet før et stykke opp i 20-årene, og risikoen for skader vil være større også for unge over 18 år.<sup>116</sup> Barns sårbarhet innebærer at det skal mindre til for å bryte terskelen for krenkelse av forbudet mot tortur og umenneskelig behandling.<sup>117</sup>

Innsatte under 18 år skal etter departementets forslag kunne utelukkes helt fra fellesskap med andre i inntil en uke. Ombudet mener hensynet til barns særlige integritetsvern tilsier at departementet bør vurdere en ytterligere innsnevring av maksimumstiden for utelukkelse.

### ***Bruk av tvangsmidler mot barn***

Departementet har foreslått en egen hjemmel for bruk av tvangsmidler mot innsatte under 18 år i utkast til § 38 e. Ombudet støtter departementets forslag om at det ikke skal være adgang til å bruke spyttbeskytter (spytthette), sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm mot innsatte barn.

Forslaget innebærer at barn kan innsettes i sikkerhetscelle dersom det er «tvingende nødvendig» for 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.<sup>118</sup> Det er uklart hva vilkåret om «tvingende nødvendig» er ment å innebære, bortsett fra at det er forutsatt å innebære en høyere terskel enn for voksne samt at det skal innebære at «det så langt som mulig helt bør unngås å benytte tvangsmidler overfor denne gruppen innsatte» (høringsnotatet s. 141).

Etter FNs barnekonvensjon artikkel 37 bokstav c skal statene sikre at «ethvert barn som er berøvet friheten, skal behandles med menneskelighet og med respekt for menneskets iboende verdighet og på en måte som tar hensyn til barnets behov i forhold til dets alder». FNs barnekomité har tolket bestemmelsen slik at:

«[r]estraint or force can be used only when the child poses an imminent threat of injury to himself or herself or others, and only when all other means of control have been exhausted.»<sup>119</sup>

I lys av barnekomiteens tolkningsuttalelse, mener ombudet at departementet bør vurdere en innstramming av terskelen for fysisk maktbruk og tvangsmidler, som den som kan utledes av EMDs rettspraksis ved bruk av belteseng overfor voksne (se punkt 10.4).

### ***Departementet bør***

---

<sup>116</sup> Dokument 4:3 (2018/19) punkt 8.4.

<sup>117</sup> EMD (storkammer). Bouyid mot Belgia, 28. september 2015 (nr. 23380/09) avsnitt 109. Se også rapport fra FNs spesialrapportør for tortur, 5. mars 2015, A/HRC/28/68, avsnitt 69 og 70.

<sup>118</sup> Se utkastet § 38 f første ledd jf. 38 c første ledd.

<sup>119</sup> FNs barnekomité, Generell kommentar nr. 24 om barns rettigheter i rettssystemet, 2019, CRC/C/GC/24, avsnitt 95 bokstav f.

- *innta skjerpede vilkår for bruk av tvangsmidler mot innsatte under 18 år, slik at det går klart fram at disse tiltakene bare kan brukes som siste utvei, for å avverge umiddelbar eller nært forestående skade på den innsatte.*
- *vurdere en ytterligere innstramming av maksimumstiden for utelukkelse av innsatte under 18 år*

### 13. Utelukkelse og tvangsmidler mot unge innsatte

I departementets utkast til § 37 andre ledd foreslås det presisert at utelukkelse fra fellesskapet må være «nødvendig og ikke uforholdsmessig» overfor den som utelukkes. I utkastet til § 38 andre ledd foreslås det slått fast at bruk av tvangsmidler ikke må være «uforholdsmessig overfor den innsatte.»

Departementet har i utkast til spesialmerknader til begge disse bestemmelsene vist til at det «Ved vurdering 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».<sup>120</sup>

Ombudet har i Særskilt melding til Stortinget i 2019 pekt på at isolasjon av unge innsatte er et svært inngripende tvangstiltak, og kan ha et stort skadepotensial. Unge innsatte er en gruppe med høy forekomst av psykiske plager, lærevansker, en vanskelig bakgrunn med omsorgssvikt og traumer i form av mishandling og overgrep. Normalutvikling innebærer blant annet at hjernen ikke er ferdig utviklet før et stykke opp i 20-årene, og risikoen for skader vil være større også for unge over 18 år.<sup>121</sup> Dette tilsier at unge voksne som gjennomfører straff, har behov for en forsterket oppfølging. Kriminalomsorgen har utarbeidet en fagstrategi om unge domfelte og innsatte i alderen 18–24 år. Fagstrategien bygger på nevnte kunnskap om de kognitive og utviklingsmessige forutsetningene som unge mellom 18 og 24 år har.<sup>122</sup> Det kommer blant annet fram i fagstrategien at «Unge med angstsymptomer isolerer seg ofte etter eget ønske, og er særlig utsatt for isolasjonsskader» og at «Flere har en historie med isolasjons- og selvskadingsproblematikk.»

Denne kunnskapen om unges utvikling i alderen 18–24 år taler for at lovgiver bør gi utfyllende føringer om hvordan forhold som ung alder skal tas i betraktning under vurderingen av nødvendighet og forholdsmessighet.

<sup>120</sup> Se høringsnotatet, merknader til § 37 andre ledd s. 130 og merknader til § 38 andre ledd på s. 136.

<sup>121</sup> Dokument 4:3 (2018/19) punkt 8.4.

<sup>122</sup> Kriminalomsorgen, Fagstrategi om unge domfelte og innsatte 18-24 år, 2021-2026, se: <https://www.kriminalomsorgen.no/fagstrategi-om-unge-innsatte-og-domfelte-ferdigstilt.6392871-516313.html>

- **Departementet bør gi utfyllende føringer i lovforarbeidene om vektlegging av unge innsattes sårbarhet ved forholdsmessighetsvurderinger av å bruke utelukkelse eller tvangsmidler.**

## **14. Helsepersonells rolle ved utelukkelse og bruk av tvangsmidler**

### ***Helsepersonells tilsyn med innsatte ved bruk av tvangsmidler***

Vi viser til departementets forslag om endringer i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 nytt annet ledd om at innsatte som innsettes på sikkerhetscelle eller polstret celle «skal ha tilsyn av helsepersonell minst én gang per døgn». Dette forslaget er en oppfølging av Sivilombudets anbefalinger når det gjelder tilsyn fra helsepersonell ved bruk av sikkerhetscelle. Det er også foreslått et nytt tredje ledd i samme bestemmelse som slår fast at innsatte i sikkerhetsseng eller påført løse belter og beskyttelseshjelm «skal ha tilsyn av helsepersonell snarest mulig, og videre minst én gang per døgn.». Når det gjelder bruk av «løse belter» eller «remmer» som tvangsmiddel, vises det til ombudets påpekninger over i punkt 10.4. og 10.7.4.

Når det gjelder krav til tilsyn fra helsepersonell ved bruk av sikkerhetsseng, har vi merket oss at kravene til hyppigheten er atskillig lavere enn de tilsvarende reglene for tilsyn ved bruk av belteseng i det psykiske helsevernet. Vi viser til at det etter psykisk helsevernforskriften gjelder et krav om kontinuerlig tilsyn fra helsepersonell.<sup>123</sup> Ved sammenhengende bruk av mekaniske tvangsmidler ut over åtte timer, skal det så langt det er mulig sørges for at pasienten gis «friere forpleining».<sup>124</sup> I praksis foregår dette ofte ved undersøkelse av en lege som sjekker pasientens helsetilstand, herunder blodsirkulasjon og eventuelt behov for forebyggende tiltak mot trombose (blodpropp).<sup>125</sup>

### ***Helsepersonells tilsyn der innsatte utelukkes fra fellesskapet***

Ombudet har merket seg departementets begrunnelse for hvorfor det ikke anses hensiktsmessig å lovfeste en tilsvarende oppfølgingsplikt for helsepersonell overfor personer som er utelukket fra fellesskapet.

Slik vi forstår det, er Helse- og omsorgsdepartementets standpunkt at det allerede 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, men at det kan være uheldig å detaljere forsvarlighetskravet for en pasientgruppe.<sup>126</sup> Det vises også til at det er mer naturlig å presisere innholdet i forsvarlighetskravet i forbindelse med

---

<sup>123</sup> Psykisk helsevernforskriften § 26 andre ledd.

<sup>124</sup> Psykisk helsevernforskriften § 26 første ledd andre setning.

<sup>125</sup> Se f.eks. Helse Bergen, *Bruk av mekaniske tvangsmidler i psykisk helsevern*, fagprosedyre versjon 3.0 8. februar 2022, kap. 7.4.

<sup>126</sup> Høringsnotatet s. 87.

Helsedirektoratets pågående arbeid med å utforme nasjonale faglige råd om helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel.

Isolasjon av innsatte kan både utløse og forverre psykiske helseutfordringer. Uten helsetilsyn er det en risiko for at negative helseeffekter av isolasjonen ikke fanges opp. Ansatte i kriminalomsorgen mangler helsefaglig kompetanse, og også den innsatte selv kan på grunn av belastningene ved isolasjonen ha nedsatt innsikt i sin helsetilstand. Vår vurdering er derfor at en presisering av forsvarlighetskravet bør lovfestes for utelukkede innsatte, på lik linje med innsatte som isoleres på sikkerhetscelle.

En lovfesting vil sikre at tilsynet med den innsattes helsetilstand må prioriteres av helsetjenesten. Ombudet bemerker at Helsedirektoratet både i høringsnotatet og i sitt utkast til nasjonale faglig råd om kommunale helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel har foreslått at det kun er innsatte som er isolert i 22 timer eller mer, som «skal» ha daglig tilsyn.<sup>127</sup> Innsatte som isoleres store deler av døgnet (men mindre enn 22 timer) skal ifølge Helsedirektoratets utkast ikke være underlagt et «skal» - krav om daglig tilsyn.

Ombudet fastholder sin anbefaling om at alle innsatte som er isolert store deler av døgnet bør ha daglig tilsyn av helsepersonell. Vi viser til departementets forslag til ny § 37 første ledd første setning om at «innsatte som har tilgang til mindre enn fire timers fellesskap med andre innsatte per dag, anses som utelukket». Vi mener plikten til daglig tilsyn for helsepersonell bør omfatte alle innsatte som er utelukket fra fellesskapet. Ombudet vil også følge disse forholdene opp med Helsedirektoratet.

- ***Departementet bør vurdere å innføre et krav til tilsyn fra helsepersonell ved bruk av sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm i kriminalomsorgen som tilsvarer kravene i det psykiske helsevernet. Det bør også vurderes om slike tilsyn bør utføres av lege.***
- ***Departementet bør lovfeste krav om daglig tilsyn fra helsepersonell der innsatte er utelukket fra fellesskap eller avstår fra fellesskapet etter eget ønske.***

## **15. Klage på vedtak om utelukkelse og tvangsmidler**

Departementet har foreslått endringer i § 7 bokstav e andre og tredje punktum, om at lovens klagefrist på sju dager ikke utløper i saker om «utelukkelse fra fellesskapet eller bruk av tvang», før disse tiltakene har opphørt. Det fremstår noe uklart hva «bruk av tvang» i lovutkastet er tenkt å omfatte, men ombudet antar at det dreier seg om alle tvangstiltak hvor det skal treffes enkeltvedtak om bruk av tvangsmidler jf. § 38. Dette bør klargjøres i departementets lovproposisjon (se også punkt 10.8).

---

<sup>127</sup> Helsedirektoratets brev 3. mars 2023, der Nasjonalt faglig råd om kommunale helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel er sendt på ekstern høring med frist 2. juni 2023.

Ombudet støtter at innsattes reelle mulighet til å klage på vedtak om utelukkelse og tvang styrkes. Dette er et viktig bidrag for å sikre innsattes vern mot ulovlig tvang og for å redusere risikoen for umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Vi etterlyser likevel en bredere vurdering av klagefristene, herunder at det drøftes hvordan kriminalomsorgens behov for korte frister er avveid mot innsattes rettssikkerhet.

Straffegjennomføringsloven er en av svært få lover som gir forvaltningen hjemmel til å gjøre inngrep mot den enkelte med en kortere klagefrist enn den alminnelige treukersfristen som følger av forvaltningsloven § 29 første ledd. Dette bør etter ombudets syn begrunnes nærmere, tatt i betraktning at kriminalomsorgen har adgang til svært inngripende myndighetsutøvelse mot personer som er fratatt friheten. Verken i høringsforslaget eller forarbeidene til straffegjennomføringsloven beskriver behovet for å gjøre et generelt unntak fra forvaltningslovens klagefrist på tre uker.<sup>128</sup> Sivilombudet kan vanskelig se gode grunner for dette, og etterlyser at dette unntaket i tilfelle gis en klar begrunnelse. Det bør ses hen til at klagefristene for andre personer som er fratatt friheten følges forvaltningslovens alminnelige klagefrist.<sup>129</sup>

Dersom departementet fastholder lovens klagefrist på sju dager som utgangspunkt, bør det vurderes om fristens utgangspunkt skal regnes fra det tidspunktet vedtak om utelukkelse og tvangsmidler opphører. Dette antas å legge noe bedre til rette for at innsatte kan få orientert seg om klagemuligheter og eventuelt innhente juridisk veiledning og bistand før fristen utløper.

- ***Departementet bør drøfte behovet for å opprettholde unntaket fra den alminnelige klagefristen på tre uker etter forvaltningsloven, og foreslå fristregler for klager som i størst mulig grad legger til rette for en reell klagemulighet for innsatte når det treffes vedtak om utelukkelse eller bruk av tvangsmidler.***

Hanne Harlem

sivilombud

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

---

<sup>128</sup> Ot. prp. nr. 5 (2001-2002), kap. 6.3 og spesialmerknadene til § 7.

<sup>129</sup> Se bl.a. barnevernsloven § 10-14 fjerde ledd og pasient- og brukerrettighetsloven § 4A-7 tredje ledd.