



SIVILOMBUDET

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Vår referanse
2023/5312

Deres referanse

Vår saksbehandler
Johannes Flisnes Nilsen

Dato
26.03.2026

Oppfølging av ulovlig bruk av isolasjon

Innledning

Vi viser til Sivilombudets brev til Kriminalomsorgsdirektoratet 8. desember 2025, med Justis- og beredskapsdepartementet som kopimottaker, om vår alvorlige bekymring for konsekvenser av ressursituasjonen ved Ringerike fengsel.

Sivilombudet har ved brev 27. januar 2026 mottatt svar fra Kriminalomsorgsdirektoratet, se vedlegg. For å gi departementet oversikt over saksgangen og redegjørelsene fra kriminalomsorgens side, har vi også lagt ved tre brev fra kriminalomsorgen region sør.¹

Sivilombudet har over lengre tid uttrykt alvorlig bekymring for forholdene ved Ringerike fengsel. Vår vurdering er at fengselets praktisering av straffegjennomføringslovens regler om utelukkelse fra fellesskapet har vært, og er, ulovlige. For det første har fengselet isolert innsatte på grunn av generell bemanningsmangel, som er i strid med loven. For det andre har fengselet isolert innsatte på grunn av bygningsmessige forhold som ikke er akutte. Dette er også lovstridig. Ombudet mener videre at direktoratets og regionens redegjørelse gir grunn til bekymring over om kriminalomsorgen som helhet i tilstrekkelig grad har tatt innover seg de strenge kravene for når straffegjennomføringsloven tillater utelukkelse fra fellesskapet på grunn av bygnings eller bemanningsmessige forhold. Ombudet velger derfor å ta opp disse forholdene direkte med departementet.

Sakens bakgrunn

Sivilombudets forebyggingsenhet besøkte til Ringerike fengsel 6 til 8. februar 2024. I etterkant av besøket utarbeidet ombudet en rapport om forholdene.²

I brev av 12. februar 2025 ga fengselet tilbakemelding på sin oppfølging av Sivilombudets funn og anbefalinger i besøksrapport av 30. oktober 2024. I vårt tilsva 13. mars 2025 ba vi

¹ Se Kriminalomsorgen region sør, brev til Kriminalomsorgsdirektoratet 5. januar 2026 (deres ref. 2025/65836-15) og 22. januar 2026 (2025/65836-16) og regionens brev til Ringerike fengsel 22. januar 2026 (deres ref. 2025/69005-7).

² Sivilombud Hanne Harlem var inhabil i forbindelse med besøket, på bakgrunn av at deler av besøket undersøkte forholdene ved særlig høyt sikkerhetsnivå. Professor Kirsten Sandberg var setteombudet for rapporten.

om ytterligere informasjon om oppfølgingen, som ble besvart av fengselet i et brev av 31. juli 2025. Ringerike fengsel opplyste i dette brevet at ressurs- og bemanningssituasjonen gjør det krevende å følge opp flere av Sivilombudets anbefalinger. I vårt brev 27. november d.å. til Ringerike fengsel, slo ombudet på denne bakgrunn fast at oppfølgingen av besøket ikke kunne avsluttes.

Sivilombudet valgte deretter å følge saken opp overfor Kriminalomsorgsdirektoratet. I brev 8. desember 2025 til direktoratet uttrykte vi alvorlig bekymring for konsekvenser av ressursituasjonen i Ringerike fengsel. Vi pekte på fengselets opplysninger om at innsatte måtte tilbringe mer tid innelåst på cellene enn de var under ombudets besøk. Videre viste vi til at fengselet hadde etablert en praksis for å utelukke innsatte fra fellesskapet på grunn av generelle bemanningsutfordringer og at det var laget egne vedtaksmaler for dette. Ombudet understreket at å utelukke innsatte fra fellesskapet på grunn av generelle bemanningsutfordringer ikke er tillatt etter straffegjennomføringsloven, og at vi vurderte fengselets praksis som ulovlig.

Ombudet noterte seg også at fengselets svar ble forelagt Kriminalomsorgen region sør og Kriminalomsorgsdirektoratet før oversendelsen til oss. Vi påpekte at det var svært bekymringsfullt at overordnede myndigheter i kriminalomsorgen tilsynelatende hadde godkjent fengselets utelukkelsespraksis.

Vi gjorde direktoratet oppmerksom på at det vi anser som fengselets ulovlige praksis var forankret i Kriminalomsorgsdirektoratets retningslinjer til straffegjennomføringslovens § 37 niende ledd om utelukkelse av bygnings- eller bemanningsmessige hensyn. Selv om fengselets vedtakspraksis var basert på en utvidet tolkning av direktoratets retningslinjer, reiste vi likevel spørsmål ved om disse var rettslig holdbare.

På denne bakgrunnen ble Kriminalomsorgsdirektoratet bedt om å gi en tilbakemelding på hvordan den alvorlige situasjonen i Ringerike fengsel ville følges opp for å unngå systematiske brudd på innsattes grunnleggende rettigheter. Vi ba videre direktoratet om å redegjøre for om liknende vedtakspraksis var kjent i andre høysikkerhetsfengsler, og om at direktoratets retningslinjer endres for å unngå at fengslene fatter ulovlige vedtak om utelukkelse fra fellesskap.

I sitt svarbrev 27. januar 2026 redegjorde Kriminalomsorgsdirektoratet for generelle tiltak for å styrke bemanningssituasjonen i kriminalomsorgen, og tiltak for å forbedre forholdene ved Ringerike fengsel. De konkrete tiltakene og direktoratets rettslige vurderinger av situasjonen kommenteres nærmere nedenfor.

Direktoratets tilbakemelding forsterker ombudets bekymring for omfanget av innlåsing og isolasjon i høysikkerhetsfengslene. Vår bekymring omkring disse temaene var som kjent også bakgrunnen for vår særskilte melding til Stortinget i mars 2025. Situasjonen i Ringerike fengsel og svaret fra direktoratet gjør at vi vurderer det nødvendig å på nytt ta opp disse forholdene med departementet.

Sivilombudets vurdering av dagens situasjon

1. Ulovlig isolasjon på grunn av generell bemanningsmangel

Opplysninger fra regionen viser at innsatte på samtlige eller utvalgte avdelinger på minst tolv dager i 2025 ble utelukket fra fellesskapet på grunn av generelle bemanningsutfordringer (vedtak fattet på grunnlag av straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd om bygnings- og bemanningsmessige forhold jf. første ledd bokstav e om ro, orden og sikkerhet). I de fleste tilfellene innebar vedtakene innlåsing på cellen i 5–13 timer i tiden hvor det normalt er adgang til fellesskap utenfor cellene. Dette kom i tillegg til ordinær innlåsing kveld og natt. Regionens oversikter viser at det var flere dager der alle innsatte, eller hele avdelinger, var innelåst alene på cellen store deler av døgnet.

Slik praksisen i fengselet er omtalt, fremstår det klart at utelukkelsene skjedde som en konsekvens av generelle bemanningsutfordringer som ikke oppstod akutt. Det fremkom tydelig blant annet ved at fengselet både hadde laget en vedtaksmal for utelukkelse av bemanningsmessige hensyn i akutte tilfeller, og en for situasjoner der bemanningsutfordringene *ikke* var akutte. Vi viser til at utelukkelse fra fellesskapet på grunn av bemanningsmessige utfordringer med hjemmel i straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd forutsetter at bemanningsutfordringene har oppstått akutt.³ Dette var åpenbart ikke tilfelle i Ringerike fengsels tilfelle.

Sivilombudet mener dette betyr at fengselets praksis var i strid med straffegjennomføringsloven. Direktoratet opplyste om at også Romerike fengsel avdeling Ullersmo og Bergen fengsel var i en liknende situasjon. Ifølge direktoratet var situasjonen i disse fengslene kjennetegnet av at det var «mer eller mindre påregnelig at mannskapsmangel kan oppstå uforutsett».

Fengselet har til støtte for sin praksis vist til Kriminalomsorgsdirektoratets retningslinjer til straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd om utelukkelse av bygnings- eller bemanningsmessige hensyn (punkt 37.17). I retningslinjene står det blant annet at:

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

Sykdom, nektelse av å etterkomme aktivitetsplikten, forsovelse eller lignende er i seg selv ikke grunnlag for utelukkelse. Straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd vil imidlertid kunne anvendes i kombinasjon med § 37 første ledd bokstav e) der opphold i boenheten eller lignende ikke vil være sikkerhetsmessig forsvarlig som konsekvens av lavere bemanning i boenheten i det aktuelle tidsrommet, jf. straffegjennomføringsforskriften § 3-9 som krever at fellesskapet i fengsel med høyt

³ Ot. Prp. (2000-2001) side 165 og Kriminalomsorgsdirektorats retningslinjer KSF-2008-9001 punkt 37.17, første og andre avsnitt. Se også Sivilombudets uttalelse sak 2022/4454 som omtales nærmere nedenfor.

sikkerhetsnivå skal være under stadig tilsyn og kontroll. Slike utelukkelse registreres som utelukkelse etter § 37 første ledd bokstav e.»

Ombudet stilte i lys av dette spørsmål til direktoratet om deres retningslinjer (gjengitt over) om bruk av forskjellige ledd av straffegjennomføringsloven § 37 i kombinasjon. For ombudet fremstår det som rettslig uholdbart dersom retningslinjene skal forstås slik at fengslene i noen tilfeller kunne avvike fra kravet om at de bygnings- eller bemanningsmessige hensynene må være akutte, ved å bruke de to bestemmelsene i kombinasjon. Vi påpekte blant annet at adgangen til å utelukke enkeltinnsatte på grunn av bemanningsmessige forhold må anses uttømmende regulert i niende ledd av bestemmelsen, og at utelukkelse etter lovbestemmelsens første ledd regulerer adgangen til utelukkelse der dette skjer som et forebyggende tiltak for å hindre uønsket atferd fra den innsatte – ikke forhold ved fengselet.⁴ Ombudet framholdt at det var vanskelig å forstå hvordan det å anvende to hjemmelsgrunnlag i kombinasjon kunne gi hjemmel for utelukkelse, dersom det ikke var hjemmel etter noen av disse hjemlene alene. Vi viste her til at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov, jf. Grunnloven § 112 og EMK artikkel 8 nr. 2.

Direktoratet opplyste at de har merket seg ombudets vurdering om at retningslinjene til straffegjennomføringsloven burde endres for å redusere risikoen for ulovlige utelukkelsesvedtak. Direktoratet svar var imidlertid ikke egnet til å klargjøre hvilken rettsregel denne delen av retningslinjene gir uttrykk for. Direktoratet opplyste samtidig at de ville vurdere ytterligere presiseringer av retningslinjene, med sikte på å imøtekomme ombudets anmodning.

2. Generell reduksjon av innsattes fellesskapstid for å avslutte ulovlig praksis

Kriminalomsorgen region sør opplyser at fengselet har endret praksis og at det etter 1. oktober 2025 ikke var truffet vedtak registrert med hjemmel i straffegjennomføringsloven § 37 niende jf. første ledd.

Det sentrale tiltaket for å avslutte den ulovlige vedtakspraksisen har vært å redusere den generelle utlåsningstiden i Ringerike fengsel. Ifølge direktoratet er det et strakstiltak for å «i større grad sikre at innsatte ikke blir utelukket som følge av endringer i bemanning». Opplysninger fra regionalt nivå tyder på at fengselet har redusert fellesskapstiden med flere timer på flere avdelinger, ved å endre på sine døgnrytmeplaner for fellesskapsavdelingene. Det opplyses om at døgnrytmeplanene nå er «bedre tilpasset bemanningen ved fengselet».

Ringerike fengsel og andre høysikkerhetsfengsler er underlagt krav om høy kapasitetsutnyttelse i en situasjon med vedvarende bemanningsutfordringer. De har derfor begrensede muligheter til å sette inn ytterligere bemanning uten å få tilført ressurser for å sikre innsatte mer tid utenfor cellen. Det er uansett uheldig at fengselets tiltak for å avslutte ulovlig vedtakspraksis på grunn av generell bemanningsmangel er å redusere fellesskapstiden for andre innsatte.

⁴ Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) s. 164-165.

3. Ulovlig isolasjon på grunn av bygningsmessige forhold som ikke er akutte

Direktoratet framholdt at fengselet etter 1. oktober 2025 kun hadde utelukket innsatte fra fellesskapet etter straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd ved akutt personalmangel. Ifølge direktoratet ble bestemmelsen imidlertid også benyttet i tilfeller der innsatte ikke kan tilbys plass i fellesskap på grunn av mangel på celler som muliggjør fellesskap. Ifølge kriminalomsorgen region sør har dette skjedd ved minst seks anledninger i begynnelsen av 2026.

Ifølge region sør handler disse tilfellene om nyinnsatte som først hadde vært utelukket fra fellesskapet i en kartlegningsperiode på en avdeling med svært begrenset daglig fellesskap. I disse tilfellene kunne de innsatte ikke overføres til en ordinær fellesskapsavdeling etter at kartleggingsperioden var over, på grunn av manglende ledig kapasitet på en av fellesskapsavdelingene. I et brev til fengselet om hjemmelsbruken i slike tilfeller, framholdt region sør blant annet at

«Dersom plassproblemer ikke muliggjør en slik overføring endres grunnlaget og hjemmelshenvisningen for utelukkelsesvedtaket. I disse tilfellene vurderte vi at straffegjennomføringsloven § 37, 9 ledd med sin henvisning til «bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold» er den mest treffende hjemmelshenvisningen å vurdere oppholdet i forhold til. Vi er kjent med at retningslinjene til 37.17 begrenser dette til akutte tilfeller, men vurderer allikevel at dette er den mest korrekte hjemmelshenvisningen i den situasjonen vi står i nå.»

Denne måten å håndtere utfordringer med plassmangel på, har tidligere blitt møtt med rettslig kritikk av ombudet.

I sak 2022/4454 26. mai 2023 om utelukkelse fra fellesskap i Ringerike fengsel uttalte ombudet at adgangen til å utelukke innsatte fra fellesskap dersom bygningsmessige forhold gjør det «påkrevd», er begrenset til situasjoner som har oppstått nokså brått og uventet. Den akutte plassmangelen på fellesskapsavdelingene som saken gjaldt, var ikke et uforutsett forhold ved bygningsmassen og utelukkelsen hadde dermed ikke hjemmel i straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd. Vedtaket var etter ombudets syn ugyldig. Ombudet ba Kriminalomsorgen region sør om å merke seg ombudets syn og legge det til grunn ved behandlingen av fremtidige saker om utelukkelse på grunn av bygningsmessige forhold, jf. straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd.

Sammenfatning: høy risiko for brudd på innsattes menneskerettigheter

Staten har ansvaret for å legge til rette for tilfredsstillende fengselsforhold. Som ombudet påpekte i sin særskilte melding til Stortinget i 2025 må myndighetene sikre betingelser, inkludert lovgivning og ressurser, som setter fengslene i stand til å ivareta innsattes grunnleggende rettigheter.

Situasjonen i Ringerike fengsel synliggjør at det haster å få på plass tiltak for å forbedre situasjonen i fengslene.

Ombudet mener direktoratets og regionens redegjørelse gir grunn til bekymring over om kriminalomsorgen i tilstrekkelig grad har tatt innover seg de strenge kravene for når straffegjennomføringsloven tillater utelukkelse fra fellesskapet på grunn av bygnings- og bemanningsmessige forhold. Ombudet registrerer at departementet har sluttet seg til «at adgangen til å utelukke innsatte grunnet bygnings- og bemanningsmessige forhold bare skal benyttes unntaksvis, og at forholdene som begrunner slik utelukkelse må være akutte.»⁵ Departementets forslag til ny hjemmel om utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet, reflekterer også at forholdene må være akutte.

På denne bakgrunnen ber ombudet om at departementet gir en tilbakemelding innen 30. april 2026, på hvordan de lovstridige forholdene blir fulgt opp.

Hanne Harlem
sivilombud

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

Vedlegg

- 1 Tilbakemelding fra region sør vedrørende Sivilombudets tilsyn ved Ringerike fengsel.pdf
- 2 Vedrørende bekymring for ressursituasjonen i Ringerike fengsel.pdf
- 3 Oppdatert tilbakemelding fra region sør vedrørende Sivilombudets tilsyn ved Ringerike fengsel.pdf
- 4 Tiltak ved manglende plass på fellesskapsavdeling ved Ringerike fengsel.pdf

Kopi til:

KRIMINALOMSORGSDIREKTORATET	Postboks 694	4302	SANDNES
KRIMINALOMSORGEN REGION SØR AVD	Postboks 694	4302	SANDNES
ADMINISTRASJON			
RINGERIKE FENGSEL	Postboks 694	4302	SANDNES
STATENS SIVILRETTSFORVALTNING	Postboks 2105	0125	OSLO
	Vika		

⁵ Prop. 165 L (2024–2025) kap. 6.3.1.