SIVILOMBUDET

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Vår referanse	Deres referanse	Vår saksbehandler	Dato
2026/4241		Aurora Geelmuyden	12.11.2026

Svar på høring - Kriminalomsorgsdirektoratets forslag til endring i straffegjennomføringslovens regler om kontrolltiltak i kriminalomsorgen

Innhold

Svar på høring - Kriminalomsorgsdirektoratets forslag til endring i straffegjennomføringslovens regler om kontrolltiltak i kriminalomsorgen 1

1. Innledning 2
2. Overordnet om forslagene 2
3. Generell bestemmelse om kontrolltiltak - § 26 3
4. Kroppsvisitasjon - § 28 b 5
5. Enerom med spesialtoalett og kroppslig undersøkelse av den innsatte - §§ 28 d og 28 e 8
6. Særskilt kontroll av innsattes person og rom ved alvorlig hendelse eller trussel - § 28 f 10
7. Rusmiddelkontroll av den innsatte - § 29 11
8. Kontroll av andre personers identitet og adgang til enheten - § 30 12
9. Kontakt med omverden - § 31 13
10. Bruk av digitale enheter eller plattformer 15
11. Rutiner for kontrolltiltak - § 32 16
12. Journalføring, begrunnelse og overprøving – § 32 b 16

Besøksadresse: Akersgata 8 | Postadresse: Postboks 3 Sentrum, 0101 Oslo | Organisasjonsnummer: 974 761 270
Telefon: 22 82 85 00 | Grønt nummer: 800 80 039 | postmottak@sivilombudet.no
sivilombudet.no

1. Innledning

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets brev 22. juni 2026 og høringsnotat med Kriminalomsorgsdirektoratets forslag til endring i straffegjennomføringslovens regler om kontrolltiltak i kriminalomsorgen.

Sivilombudets mandat er 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», jf. sivilombudsloven § 1. Sivilombudet har et særskilt ansvar for å forebygge at personer som er fratatt friheten utsettes for tortur og annen umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff. Denne oppgaven ivaretar Sivilombudets forebyggingsenhet, som er opprettet som følge av Norges tilslutning til tilleggsprotokollen til FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdigede behandling eller straff (OPCAT). Høringsinnspillet bygger på ombudets funn og erfaringer fra et stort antall fengselsbesøk under forebyggingsmandatet, i tillegg til klager fra innsatte i fengsel og undersøkelser av eget tiltak.[1]

Forslagene reiser omfattende og vanskelige spørsmål. Våre merknader nedenfor er begrenset til utvalgte problemstillinger fra ombudets arbeid.

I høringsuttalelsen har Sivilombudet særlig lagt vekt på behovet for:

- at lovforslaget legger til rette for at menneskerettslige krav til nødvendighet og forholdsmessighet etterleves ved praktiseringen av kontrollreglene.
- et bedre faktagrunnlag for forslagene om utvidet kontrolladgang, og grundigere vurderinger av inngrepenes nødvendighet og forholdsmessighet.
- tydeligere vilkår og begrensninger for særlig inngripende kontrolltiltak, særlig kroppsvisitasjon, plassering på spesialtoalett og kroppslige undersøkelser.
- at innsattes grunnleggende rettigheter ivaretas, særlig retten til kontakt med familie og andre nærstående.
- tydeligere krav til dokumentasjon, begrunnelse og overprøving av kontrolltiltak, for å ivareta innsattes rettssikkerhet.

2. Overordnet om forslagene

Bakgrunnen for forslaget er blant annet at Norge flere ganger de siste årene er dømt for krenkelser av menneskerettighetene som følge av behandlingen av innsatte. Et hovedformål er å harmonisere bestemmelsene om kontrolltiltak i loven med menneskerettslige krav og standarder.

Høringsnotatet inneholder en omfattende og god redegjørelse for gjeldende rett og relevante menneskerettslige standarder. Ombudet mener likevel at lovforslaget har enkelte gjennomgående svakheter.

[1] Sivilombudsloven § 3 bokstav a)-c).

Etter ombudets syn burde faktagrunnlaget for flere av forslagene som utvider adgangen til inngripende kontrolltiltak vært bredere. Høringsnotatet gir blant annet i kapittel 3 en generell oversikt over sikkerhetsutfordringene i fengslene. Det er imidlertid i begrenset grad redegjort for hvilke erfaringer med dagens kontrollordninger som begrunner endringsforslagene, hvilken nytte endringene forventes å ha, og om mindre inngripende alternativer kan ivareta kontrollbehovene. Dette gjelder blant annet forslagene om kroppsvisitasjon og kroppslige undersøkelser, jf. hhv. §§ 28 b og 28 e (se punkt 4 og 5 nedenfor). Svakheter i faktagrunnlaget gjør det mer krevende å vurdere om endringsforslagene er nødvendige og forholdsmessige.

Direktoratet legger videre stor vekt på at generelle krav til nødvendighet og forholdsmessighet i § 26 skal sikre at kontrolltiltakene praktiseres i tråd med menneskerettighetene (se punkt 3 nedenfor). En slik bestemmelse kan etter ombudets syn ikke erstatte lovgivers selvstendige vurdering av nødvendigheten og forholdsmessigheten av de enkelte kontrollbestemmelsene. Lovgiver bør selv så langt som mulig ta stilling til hvilke situasjoner og kontrollbehov som kan begrunne inngrepene, og fastsette tilstrekkelig klare rammer for bruken.

Selv om lovforslaget inneholder bestemmelser som skal ivareta innsattes rettigheter, er det på enkelte områder uklart hva rettighetenes innhold og rekkevidde er, og dermed hvilken betydning de får for adgangen til kontroll. Dette gjelder særlig rett til vern om personlig integritet ved undersøkelser av innsatte, retten til kontakt med omverdenen og tilgang til digitale tjenester. Ombudet mener at innsattes rettigheter burde kommet tydeligere fram i utformingen av enkelte av regelforslagene.

Sivilombudet anbefaler at departementet

- ***sikrer et bedre faktagrunnlag for forslagene om utvidet adgang til kontrolltiltak, inkludert erfaringer med dagens ordninger, forventet nytte og muligheten for mindre inngripende alternativer.***
- ***foretar og synliggjør selvstendige vurderinger av nødvendigheten og forholdsmessigheten av de foreslåtte kontrollhjemlene, og vurderer behovet for tydeligere rammer for bruken.***
- ***tydeliggjør innsattes rettigheter og vurderer om lovforslaget samlet sikrer en rimelig balanse mellom behovet for kontrolltiltak og innsattes rettigheter.***

3. Generell bestemmelse om kontrolltiltak - § 26

KDI foreslår en ny overordnet bestemmelse i § 26 med vilkår som skal gjelde for samtlige kontrolltiltak i lovutkastet §§ 27–31 g. Bestemmelsen innebærer blant annet at formålene som kan begrunne kontroll er uttømmende angitt, krav om å vurdere forholdsmessighet, og regler for skånsom gjennomføring av kontrolltiltakene.

Et gjennomgående funn fra ombudets fengselsbesøk har vært at flere inngripende tvangstiltak mot innsatte iverksettes og opprettholdes uten tilstrekkelige vurderinger av om behovet for tiltaket overstiger belastningen innsatte utsettes for. For å sikre at

kriminalomsorgen foretar slike avveiinger i tråd med menneskerettslige krav, er det behov for å lovfeste forholdsmessighet som et selvstendig vilkår.

Særskilte vilkår for hver kontrollbestemmelse ville kunne gi mer differensierte vurderinger, men også gjøre loven mindre tilgjengelig. Ombudet slutter seg derfor i hovedsak til forslaget om en generell bestemmelse som slår fast grunnleggende vilkår om legitimt formål, nødvendighet- og forholdsmessighet og gjennomføringsregler. For de mest inngripende kontrolltiltakene er det likevel behov for klarere vilkår i enkeltbestemmelser (se merknader nedenfor).

Videre mener vi deler av § 26 bør styrkes.

Formålene i utkastets første ledd skal være uttømmende. Klart formulerte formål er viktig for å motvirke vilkårlig praksis og for å sette tilstrekkelige skranker for lovens kontrolltiltak.

I utkastet til § 26 første ledd d) foreslås at kontrolltiltak kan iverksettes «når det er nødvendig for å hindre innføring, bruk eller oppbevaring av farlige, ulovlig eller ureglementerte gjenstander». Det er ikke tilstrekkelig klart hva som regnes som «ureglementerte» gjenstander. Hvilke gjenstander som anses ureglementerte å innføre og oppbevare foreslås, så vidt ombudet forstår, nærmere fastlagt i forskrift og retningslinjer.

Ombudets besøk viser til dels store forskjeller mellom høysikkerhetsfengslene i hva slags gjenstander som er tillatt å innføre og oppbevare på cella, som klær, matvarer og bilder.[2] Ombudet har forståelse for behovet for adgang til å begrense gjenstander i et fengsel, og for å kunne ta høyde for lokale forhold. Likevel underbygger våre besøk behovet for at rammene for skjønnsmyndigheten på dette området klarlegges noe nærmere. Betydningen av dette understrekes av at begrepet «ureglementert» også inngår i flere av de foreslåtte bestemmelsene om inngripende kontrolltiltak, som kroppsvisitasjon (se punkt 4 nedenfor).

I utkastet til § 26 andre ledd foreslås det å lovfeste kravet om forholdsmessighet. Dette er positivt. Etter ombudets syn bør forholdsmessighetskravet presiseres slik at det går fram at det må foretas en rimelig avveiing mellom behovet for kontrolltiltaket og de ulempene kontrollen medfører for den innsatte.[3]

Videre er et utslag av forholdsmessighetskravet at jo mer inngripende kontrolltiltaket er, desto sterkere må hensynene som begrunner tiltaket være. Når det foreslås én generell bestemmelse om forholdsmessighet som skal dekke kontrolltiltak med svært ulik karakter og intensitet, bør det vurderes om dette bør komme tydeligere til uttrykk i bestemmelsen.

Direktoratet foreslår også å lovfeste at «kontrolltiltak kan benyttes i kombinasjon og skal ses i sammenheng». Formuleringen er ment å innebære at forholdsmessighet ikke kan vurderes isolert for den enkelte kontrolltiltak, men må vurderes i lys av den innsattes samlede

[2] f.eks. Sivilombudets rapport etter besøk til Halden fengsel (2024), kapittel 4.5.
[3] sml. straffegjennomføringsloven, ny § 37 første ledd andre setning, som lyder: «Behovet for utelukkelse må klart overstige de negative konsekvensene utelukkelsen kan innebære for den innsatte».

situasjon, inkludert andre kontrolltiltak og øvrige forhold i fengselet. Vi slutter oss til behovet for å understreke dette i lovteksten, men etterlyser nærmere veiledning fra lovgiver for hvordan slike vurderinger skal foretas.

Ombudets erfaringer fra besøk gir grunnlag for bekymringer om hvordan slike regler vil bli praktisert, som vi mener departementet bør ta særlig høyde for i arbeidet med lovendringer.

Erfaringene fra psykisk helsevern viser at et generelt forholdsmessighetskrav ikke alene sikrer konkrete vurderinger. Ombudet har funnet svært få eksempler på slike konkrete vurderinger, selv ikke ved langvarig tvangsmiddelbruk.

Våre fengselsbesøk underbygger et behov for at lovfesting av forholdsmessighetskravet utformes på en så konkret og tilgjengelig måte som mulig. Det tilsier blant annet at sammenhengen mellom lovbestemmelsene må tydeliggjøres, for eksempel ved å henvise til § 26 i de øvrige kontrollbestemmelsene.

Videre er det avgjørende at endringene ledsages av gode støtteverktøy, brukervennlige maler og opplæringstiltak for ansatte i kriminalomsorgen.

Sivilombudet anbefaler at departementet

- ***klarlegger nærmere rammer for hvilke gjenstander som skal anses ureglementert å innføre og oppbevare i fengsel, for å unngå vilkårlighet og usaklig forskjellsbehandling.***
- ***presiserer forholdsmessighetskravet for å få fram at behovet for kontrollen må avveies mot ulempene for den innsatte og at kontrollens intensitet påvirker vurderingen.***
- ***tydeliggjør hvordan forholdsmessighetskravet i § 26 skal anvendes ved de enkelte kontrolltiltakene, og sikrer nødvendig veiledning for slike vurderinger.***

4. Kroppsvisitasjon - § 28 b

I høringsnotatet foreslås det to alternative inngangsvilkår for å kunne gjennomføre en kroppsvisitasjon.

Ombudet mener at det er behov for tydeligere rammer både for vilkårene for å gjennomføre kroppsvisitasjon og for hvordan undersøkelsen kan utføres. Våre innspill gjelder særlig adgangen til å gjennomføre kroppsvisitasjon uten konkret mistanke mot den enkelte innsatte, og adgangen til å benytte særlig inngripende undersøkelsesformer.

Vilkårene for kroppsvisitasjon

Direktoratet foreslår i § 28 b første ledd at kriminalomsorgen kan foreta kroppsvisitasjon «når det er grunn til å anta at den innsatte skjuler farlige, ulovlige eller ureglementerte gjenstander.» Vilkåret er knyttet til den enkelte innsatte, og forutsetter en individuell begrunnelse for beslutningen. Formuleringen «grunn til å anta» kan tolkes som en lav terskel. I høringsnotatet er det presisert at det må foreligge en konkret og rimelig antakelse

om at den innsatte skjuler slike gjenstander. Etter ombudets oppfatning bør dette komme tydeligere fram av lovteksten, for å klarlegge at kroppsvisitasjon etter første ledd må bygge på konkrete holdepunkter knyttet til den enkelte innsatte.[4]

I § 28 b andre ledd foreslår KDI at kroppsvisitasjon skal være tillatt «når det foreligger konkrete og vektige forhold ved fengselet som kan begrunne kontroll». Ifølge direktoratet innebærer disse vilkårene at terskelen skal være høy. Som eksempler nevnes en rekke permanente eller midlertidige forhold knyttet til fengselets sikkerhetsnivå, plassering eller aktuell situasjon i fengselet, som sammensetning av innsatte, rusmiddelbruk, hendelser og omfang av beslag.

Direktoratet vurderer det ikke hensiktsmessig å presisere i lovteksten hvilke konkrete forhold som er aktuelle, og at nærmere presiseringer kan gis i underliggende regelverk. Høringsnotatet gir imidlertid begrenset veiledning om hva som skal til for at forholdene ved fengselet er tilstrekkelig konkrete og vektige til å begrunne kroppsvisitasjon. Det er særlig uklart hvilken betydning permanente forhold ved fengselet, som sikkerhetsnivået, kan ha som grunnlag for slike inngrep.

Forslaget innebærer at forhold ved fengselet kan gi grunnlag for kroppsvisitasjon av innsatte uten mistanke mot den enkelte. Slik kroppsvisitasjon kan omfatte stikkprøvekontroller og rutinemessige kontroller i bestemte situasjoner, for eksempel ved nyinnsettelse eller retur etter utgang uten løpende tilsyn eller andre sikkerhetstiltak. Etter ombudets syn er det viktig at loven gir tilstrekkelig klare rammer for hvilke risikoforhold som kan begrunne slike ordninger.

Ombudet er bekymret for om den foreslåtte ordlyden vil gi tilstrekkelige rammer for å hindre at generelle risikobetraktninger danner grunnlag for rigide og udifferensierte rutiner for kroppsvisitasjon. Både Høyesterett og EMD har konstatert at slike rutiner, når de innebærer inngripende kroppsvisitasjoner uten tilstrekkelig sikkerhetsmessig begrunnelse, kan utgjøre brudd på forbudet mot umenneskelig eller nedverdigende behandling.[5]

KDI opplyser at føringene fra 2020 om konkrete vurderinger av kroppsvisitasjoner har vært krevende å etterleve. Høringsnotatet redegjør imidlertid i liten grad for hva utfordringene har bestått i, eller hvilke tiltak som er forsøkt for å sikre tilstrekkelig opplæring og etterlevelse av føringene.

Etter ombudets syn er dette relevant bakgrunn for vurderingen av det nye regelverket. Praktiske utfordringer med å etterleve lovens krav bør ikke i seg selv føre til at det åpnes for videre adgang til rutinemessige kroppsvisitasjoner. Det er viktig at regelverket gir

[4] sml. f.eks. Prop. 138 L (Endringer i utlendingsloven (utvidet adgang til fengsling mv.), kapittel 6.4.
[5] Se bl.a. HR-2024-551-S avsnitt 132. Se også EMD, Frérot mot Frankrike, 12. juni 2007, klagenr. 70204/01; EMD, Piechowicz mot Polen, 17. april 2012, klagenr. 20071/07, EMD, Roth mot Tyskland, 22. oktober 2020, klagenr. 6780/18 m.fl.

tilstrekkelig klare rammer, og at det etableres ordninger som sikrer at kravene etterleves også i en presset driftshverdag.

Gjennomføringen av kroppsvisitasjon

I § 28 b tredje ledd foreslås kroppsvisitasjon definert som «besiktigelse av munnhulen og kroppens overflater uten klær på». I teksten presiseres også at «innsatte kan pålegges å bevege seg slik at det kan undersøkes om fremmedlegemer er festet til kroppen». Høringsnotatet (s. 92) presiserer at undersøkelsen blant annet «kan omfatte knebøy, utfall eller at den innsatte skal bes om å løfte på kroppsdeler etc». Bruk av speil skal ikke tillates.

Kroppsvisitasjoner som innebærer at innsatte må kle av seg og innta særlig intime eller ydmykende kroppsstillinger, krever særlig aktsomhet. I *Frérot mot Frankrike* understreket EMD at jo større inngrepet i den innsattes privatliv er, desto større forsiktighet kreves.[6] I flere senere dommer har EMD konstatert krenkelse av EMK artikkel 3 ved gjentatte, systematiske kroppsvisitasjoner uten tilstrekkelig forankring i overbevisende sikkerhetsmessige behov.[7]

Direktoratet viser til denne rettspraksisen, og synes å legge til grunn at de generelle kravene til forholdsmessighet vil hindre rutinemessige kroppsvisitasjoner med ydmykende eksponering av intime kroppsdeler. Etter ombudets syn gir dette ikke tilstrekkelig sikkerhet for at de mest inngripende undersøkelsesformene bare benyttes når det foreligger et tilstrekkelig tungtveiende behov. Dette er særlig viktig ved rutinemessige kontroller, hvor risikoen ikke er knyttet til en konkret mistanke. Ombudet har merket seg at manglende klarhet i lovgivingen om inngripende gjennomføringsmetoder også er vektlagt av EMD.[8]

Ombudet mener derfor at lovbestemmelsen bør skille tydeligere mellom ulike former for kroppsvisitasjon, og fastsette strengere vilkår for undersøkelser som innebærer særlig intim eksponering eller ydmykende kroppsstillinger.

I høringsnotatet foreslås det at avgjørelse om kroppsvisitasjon ikke skal være et enkeltvedtak, og at kravene til begrunnelse og klageadgang derfor ikke gjelder. Dette er behandlet i punkt 12 nedenfor.

Sivilombudet anbefaler at departementet

- ***klargjør nærmere hvilke forhold ved fengselet som kan gi grunnlag for rutinemessig kroppsvisitasjon.***
- ***fastsetter strengere vilkår for særlig inngripende former for kroppsvisitasjon.***

[6] EMD, *Frérot mot Frankrike*, 12. juni 2007, klagenr. 70204/01, avsnitt 38 og 41.
[7] EMD, *Adamčo mot Slovakia (nr. 2),* 12. desember 2024, klagenr. 55792/20 m.fl., og *Roth mot Tyskland*, 22. oktober 2020, klagenr. 6780/18 og 30776/18
[8] EMD, Adamčo mot Slovakia (no. 2), 12. desember 2024, klagenr. 55792/20, avsnitt 96, der domstolen bl.a. påpekte: "Moreover, even the 2018 amendment contains no provisions concerning the duty in the course of a TSS to make a squat. Such lack of rules and, by extension, records inherently provides room for irregularities and arbitrariness."

5. Enerom med spesialtoalett og kroppslig undersøkelse av den innsatte - §§ 28 d og 28 e

Utvidet adgang til enerom med spesialtoalett og kroppslig undersøkelse

Direktoratet foreslår nye regler om plassering av den innsatte på spesialtoalett (§ 28 d) og kroppslig undersøkelse (§28 e).

Etter gjeldende rett må kriminalomsorgen mistenke oppbevaring av «rusmidler, bedøvelsesmidler, hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet», for å kunne beslutte bruk av spesialtoalett, røntgen eller kroppslig undersøkelse.[9]

Forslaget innebærer en betydelig utvidelse av hvilke gjenstander som kan begrunne bruk av disse kontrolltiltakene. Direktoratet foreslår at det skal være adgang til bruk av spesialtoalett eller kroppsundersøkelser ved mistanke om at innsatte skjuler «farlig eller ulovlig gjenstand eller et kommunikasjonsmiddel» i kroppens hulrom.

De foreslåtte kategoriene av gjenstander er vidt formulert og atskillig mindre avgrenset enn etter gjeldende rett. Gjenstandene som omfattes i forslaget vil ha ulik karakter og ulikt skadepotensial, både for den innsattes helse ved oppbevaringen og ved innførsel i fengselsmiljøet.

Plassering på enerom med spesialtoalett og kroppslige undersøkelser utgjør sterke inngrep i innsattes personlige integritet og kan påføre betydelige fysiske og psykiske belastninger. EMDs rettspraksis om kroppslige inngrep tyder på at domstolen krever særlig grundige vurderinger av nødvendighet, helserisiko og gjennomføringsmåte.[10] Domstolen har blant annet lagt vekt på alvorligheten av det mistenkte lovbruddet, og om mindre inngripende alternativer var tilgjengelige.[11]

I lys av EMDs rettspraksis bør det vurderes nærmere om mistanke om oppbevaring i kroppens hulrom av de ulike typene gjenstander kan begrunne så inngripende kontrolltiltak. At en gjenstand er et kommunikasjonsmiddel, eller er ulovlig å oppbevare, innebærer ikke i seg selv at det foreligger en risiko som kan begrunne så betydelige inngrep.

Etter ombudets syn bør adgangen til kontrolltiltakene avgrenses klarere ut fra gjenstandens type og den konkrete risikoen den representerer. Ombudet viser også til De europeiske

[9] Straffegjennomføringsloven § 29.
[10] EMD, *Jalloh mot Tyskland* (storkammer), 11. juli 2006, klagenr. 54810/00, avsnitt 69–83, særlig avsnittene 71 og 76. Saken gjaldt tilføring av brekkmiddel via sonde og injeksjon ved mistanke om svelging av narkotika for å skjule bevis.
[11] *Jalloh mot Tyskland*, avsnitt 71.

fengselsreglene, som fastslår at situasjonene der slike undersøkelser er nødvendige, og undersøkelsenes art, skal være angitt i nasjonal lovgivning.[12]

Tidsbegrensning ved plassering på enerom med spesialtoalett

Plassering på enerom med spesialtoalett etter § 28 d kan innebære langvarig utelukkelse fra fellesskapet og betydelige belastninger for den innsatte. Det er derfor særlig viktig at tiltakets varighet begrenses, og at nødvendigheten av fortsatt plassering vurderes fortløpende. Ombudet mener det bør vurderes om lovforslaget gir tilstrekkelige garantier mot langvarige opphold, inkludert om det bør fastsettes en maksimal varighet og særlige krav til vurdering og kontroll ved forlengelse.

Radiologisk undersøkelse

I 2007 ble det etablert en særskilt hjemmel for radiologiske undersøkelser i straffegjennomføringsloven. Justis- og politidepartementet spurte i den forbindelse Sosial- og helsedirektoratet om røntgen var et egnet virkemiddel for å avdekke narkotika skjult i kroppens hulrom. Tilbakemeldingen som er gjengitt i Ot.prp. nr. 15 (2006–2007), punkt 8.4, var at den typen pakninger man forventer blant innsatte kan være vanskelig å avdekke. I høringsnotatet er det i liten grad redegjort for hvilket erfaringsgrunnlag som viser at radiologiske undersøkelser er egnet til å avdekke gjenstander som omfattes av den foreslåtte regelen. Departementet bør derfor gjennomgå erfaringsgrunnlaget.

Forholdet mellom kriminalomsorgens beslutning og helsepersonellets faglige ansvar

Begge bestemmelsene reiser spørsmål om forholdet mellom kriminalomsorgens beslutningsmyndighet og helsepersonellets selvstendige faglige ansvar. Kriminalomsorgen skal innhente «veiledning av lege om mulig helsefare» før tiltakene besluttes. Det er imidlertid uklart hvilken betydning det skal ha dersom legen fraråder tiltaket. Ombudet viser til at forarbeidene til gjeldende regler understreker at legens medisinske tilråding skal følges.[13] Det bør avklares om den foreslåtte reguleringen innebærer noen endring på dette punktet.

Direktoratet legger til grunn (s. 97) at helsepersonell på selvstendig helsefaglig grunnlag skal vurdere hvilke undersøkelser og tiltak som er mest hensiktsmessige. Samtidig viser lovforslaget til helsepersonelloven § 12 andre ledd om plikten til å gjennomføre undersøkelser på kriminalomsorgens anmodning. Det bør klargjøres hvordan helsepersonellets selvstendige faglige ansvar skal ivaretas dersom det oppstår uenighet om behovet for eller gjennomføringen av en undersøkelse.

FNs minimumsregler for behandling av innsatte (Mandela-reglene) regel 52 nr. 2 fastslår at undersøkelser av kroppens hulrom bare skal utføres av kvalifisert helsepersonell som ikke har hovedansvaret for den innsattes helsehjelp. Helsepersonelloven § 12 fjerde ledd gjør

[12] De europeiske fengselsreglene, regel 54.2.
[13] Ot. Prp. Nr. 5 (2000-2001) punkt 7.4.5.4, s. 160.

unntak fra undersøkelsesplikten for leger som har den innsatte til behandling. Det bør klargjøres hvordan dette unntaket skal praktiseres.

Forslaget reiser også mer prinsipielle spørsmål om helsepersonellets rolle når de involveres i kriminalomsorgens kontrollvirksomhet. Endringsforslaget innebærer at helsepersonell i større grad kan bli pålagt å gjennomføre inngripende undersøkelser begrunnet i sikkerhetshensyn, også der gjenstanden ikke i seg selv utgjør noen helserisiko for den innsatte. Dette kan utfordre helsepersonellets profesjonsrolle og svekke innsattes tillit til helsetjenesten. Direktoratet har selv vist til Verdens legeforenings (WMA) anbefalinger at leger bare unntaksvis bør delta i slike undersøkelser, og at de ikke bør gjennomføres med tvang. Etter ombudets syn bør konsekvensene av utvidelsen vurderes nærmere i lys av disse anbefalingene.

Sivilombudet anbefaler at departementet

- ***vurderer nærmere om utvidelsen av adgangen til bruk av spesialtoalett og kroppsundersøkelser er nødvendig og forholdsmessig, inkludert om det bør stilles mer avgrensede og differensierte vilkår for bruk.***
- ***vurderer behovet for tydeligere begrensninger i varigheten av plassering på enerom med spesialtoalett og særskilte krav til kontroll ved langvarige opphold.***
- ***gjennomgår erfaringsgrunnlaget knyttet til bruk av radiologiske undersøkelser.***
- ***klargjør hvordan helsepersonellets selvstendige faglige ansvar skal ivaretas ved undersøkelser etter § 28 e, og vurderer nærmere konsekvensene av den utvidede kontrolladgangen for helsepersonellets rolle.***

6. Særskilt kontroll av innsattes person og rom ved alvorlig hendelse eller trussel - § 28 f

Direktoratet foreslår i § 28 f at kriminalomsorgen kan gjennomføre kontroll av alle rom og alle innsatte i en avdeling eller i hele enheten «i en kortere periode der det er nødvendig for å avverge en alvorlig hendelse eller trussel mot sikkerheten i enheten». Kontrollen kan omfatte kroppsvisitasjon og opprettholdes i inntil 14 dager.

I høringsnotatet fremheves at bestemmelsen skal være et snevert unntak for ekstraordinære situasjoner, blant annet ved troverdige opplysninger om planer som kan true sikkerheten i fengselet.

Behovet for generelle kontrolltiltak i ekstraordinære situasjoner er forståelig. Samtidig gir forslaget grunnlag for omfattende og inngripende kontroll av en stor gruppe innsatte uten krav om konkret mistanke. Ombudet mener derfor det bør klargjøres nærmere hvilke krav som stilles til trusselens alvor, og til nødvendigheten av å kontrollere samtlige innsatte eller rom.

Ombudet viser også til at høringsnotatet ikke begrunner behovet for at kontrollen skal kunne opprettholdes i inntil 14 dager, eller hvilke krav som skal gjelde ved eventuell forlengelse.

Ombudet mener at så omfattende kontrollregimer bør rammes inn av særlige rettssikkerhetsgarantier. En mulighet er å stille krav om at beslutningens nødvendighet og forholdsmessighet overprøves på regionalt nivå innen kort tid etter iverksettelsen, og deretter med korte, fastsatte intervaller så lenge kontrollregimet opprettholdes. Det kan bidra til en restriktiv og lik praktisering av bestemmelsen på tvers av fengslene.

Sivilombudet anbefaler at departementet

- ***presiserer vilkårene for generell kontroll ved alvorlig hendelse eller trussel, særlig kravene til trusselens alvor.***
- ***fastsetter krav om overprøving av generell kontroll på regionalt nivå kort tid etter iverksettelsen og med korte, fastsatte intervaller.***

7. Rusmiddelkontroll av den innsatte - § 29

I forslaget til ny § 29 første ledd foreslår KDI at kriminalomsorgen kan gjennomføre rutinemessig rusmiddelkontroll ved innsettelse og etter utganger fra fengselet som har skjedd uten følge. Adgangen skal gjelde uavhengig av forhold ved innsatte eller ved fengselet. Ombudet minner om viktigheten av en grundig vurdering av forholdsmessigheten av rutinemessige inngrep, og at kriminalomsorgen gis god veiledning for når det skal vurderes eller gjøres unntak fra den rutinemessige kontrollen, for eksempel ved kjennskap til den innsatte over tid eller individuelle forhold som gjør inngrepet særlig belastende.

Etter utkastets tredje ledd kan rusmiddelkontrollen gjennomføres blant annet ved spyttprøve og urinprøve. I høringsnotatet legger KDI til grunn at spyttprøve normalt skal benyttes, fordi det er den mest praktiske og minst inngripende prøveformen. Denne forutsetningen kommer ikke uttrykkelig fram av lovutkastet, som åpner for de samme prøveformene ved både rutinemessig og individuelt begrunnet rusmiddelkontroll.

Urinprøvetaking under direkte påsyn er vesentlig mer inngripende enn spyttprøver. Norske domstoler har konstatert krenkelser av EMK artikkel 3 ved bruk av slike kontrolltiltak.[14] I lovutkastets fjerde ledd presiseres at urinprøver kan gjennomføres under påsyn av ansatte «når det er nødvendig for å sikre at den innsatte ikke forurenser eller manipulerer prøven». Dette regulerer likevel ikke hvilke vilkår som skal gjelde for å velge urinprøve framfor en mindre inngripende prøveform.

Etter ombudets syn bør det derfor stilles tydeligere krav til bruk av mer inngripende prøveformer, spesielt ved rutinemessige kontroller etter lovutkastets første ledd. I tråd med gjeldende regelverk og praksis, bør det fremgå uttrykkelig at spyttprøve skal benyttes når dette er egnet, og at valg av urinprøve med påsyn krever særskilt vurdering og begrunnelse.[15]

[14] Se også Sivilombudet, rapport etter besøk til Ila fengsel og forvaringsanstalt (2017), kapittel 12.2.
[15] Se høringsnotatet side 102, med videre henvisning til KDI rundskriv 4/2022 om spyttprøver.

Ved inngripende kontrolltiltak som urinprøvetaking under påsyn er det behov tydelige saksbehandlingsregler (se punkt 12 *Journalføring, begrunnelse og overprøving*).

Sivilombudet anbefaler at departementet fastsetter tydeligere vilkår for bruk av urinprøver, særlig ved rutinemessig rusmiddelkontroll, og sikrer at valg av mer inngripende prøveformer begrunnes.

8. Kontroll av andre personers identitet og adgang til enheten - § 30

I ny § 30 syvende ledd foreslås en videreføring av kriminalomsorgens adgang til å innhente opplysninger fra politiet for å vurdere om besøkende, utvalgte yrkesutøvere og tjenesteytere skal gis adgang til fengselet. Bestemmelsen viser til politiregisterloven § 27 og 30.

Disse bestemmelsene angir skjønnsmessig hva som kan utleveres av opplysninger til offentlige organer for å forebygge lovbrudd eller ivareta deres lovpålagte oppgave. Ingen av bestemmelsene angir hvilke typer opplysninger kriminalomsorgen kan innhente, eller for hvilket tidsrom. Høringsnotatet inneholder ingen drøftelse av behovet for å presisere rammene for innhenting og bruk av slike opplysninger ved besøksklarering.

Retningslinjene til gjeldende § 31 åpner for innhenting av opplysninger om straffereaksjoner og verserende saker. Besøk fra personer som er dømt for narkotikalovbrudd, skal som hovedregel nektes, men kan tillates etter en konkret vurdering.

Ombudet mener at det bør gis tydeligere regler om hvilke politiopplysninger kriminalomsorgen kan innhente ved besøksklarering, inkludert hvilke typer opplysninger som er relevante og betydningen av tidspunktet for de registrerte forholdene. Dette vil gi bedre forutberegnelighet for både innsatte og besøkende. Reglene om politiattester i politiregisterloven kapittel 7 illustrerer hvordan det kan fastsettes nærmere rammer for hvilke opplysninger som skal kunne utleveres.

Det er også behov for tydeligere føringer om hvordan opplysningene skal vurderes ved avgjørelser om besøkstillatelse og kontrolltiltak under besøk. Under fengselsbesøk har ombudet funnet eksempler på generelle regler om bruk av glassvegg dersom besøkende de siste fem årene har vært bøtelagt, siktet for brudd på legemiddelloven eller narkotikalovgivningen. Vi har også funnet tilfeller der søknader om besøk er avslått med henvisning til registrerte forhold på den besøkende sin vandel, uten at det er redegjort for forholdenes art, alder eller betydning for risikoen ved besøket.[16]

Slike funn gir grunn til bekymring for at det kan bli lagt avgjørende vekt på opplysninger om tidligere straffbare forhold, uten en tilstrekkelig konkret vurdering av risikoen. I SOM-2016-1036, fant ombudet ikke tilstrekkelig grunnlag for å trekke tilbake besøkstillatelse på grunn av narkotikarester på den besøkende sine klær, særlig når besøket skulle skje med glassvegg.

Beslutninger om å nekte besøk eller gjennomføre besøk med glassvegg kan utgjøre et betydelig inngrep i retten til respekt for privatliv og familieliv etter EMK artikkel 8.

[16] Sivilombudet, rapport etter besøk til Halden fengsel (2024), kapittel 5.

Opplysninger om tidligere straffbare forhold kan derfor ikke alene begrunne slike inngrep. Det må foretas en konkret vurdering av hvilken risiko opplysningene gir grunnlag for å anta at foreligger, og om mindre inngripende tiltak kan ivareta sikkerheten.

Sivilombudet anbefaler at departementet

- ***klargjør hvilke politiopplysninger kriminalomsorgen kan innhente ved besøksklarering, inkludert hvilke typer opplysninger som kan innhentes og betydningen av tidspunktet for de registrerte forholdene.***
- ***fastsetter tydeligere krav til vurdering av politiopplysninger ved avgjørelser om besøkstillatelse og kontrolltiltak under besøk.***

9. Kontakt med omverden - § 31

Begrenset minstetid for kontakt

Direktoratet foreslår i § 31 første ledd å lovfeste innsattes rett til kontakt med omverdenen og kriminalomsorgens plikt til å legge til rette for slik kontakt. Ombudet har også merket seg som positivt at forslagene til kontrollregler legger opp til større innslag av individuelle vurderinger av kontrollbehovet, sammenliknet med gjeldende ordning der kontrollnivået i stor grad bestemmes av fengselets sikkerhetsnivå.

Det er imidlertid ikke gjort en nærmere vurdering av om lovforslaget sikrer innsatte tilstrekkelige muligheter til kontakt med familie og venner. Det er heller ikke gitt noen nærmere vurdering av familie og venners selvstendige rett til kontakt med en innsatt nærstående.

Dagens minimumsrammer for telefontid er 30 minutter og én times besøk i uken. Disse grensene følger av henholdsvis forskrift og retningslinjer.[17] Det finnes ingen minstekrav til hvor ofte og lenge innsatte skal kunne gjennomføre videosamtaler. Høringsnotatet viser til disse, uten at det foretas noen vurdering av om disse minimumsrammene er tilstrekkelige for å opprettholde kontakt med familie og venner.

Ombudet publiserte i 2025 en temarapport om innsattes muligheter til kontakt med familie og venner, basert på funn fra besøk til fengsler med høyt sikkerhetsnivå.[18] Rapporten dokumenterer omfattende begrensninger i innsattes muligheter til å opprettholde slik kontakt. Blant annet viste undersøkelsene at innsatte ofte hadde vanskeligheter med å få utvidet den ordinære ringetiden på 30 minutter i uken, at tilgangen til telefoner og videosamtaler var begrenset, og at praktiske og økonomiske forhold vanskeliggjorde kontakt med nærstående.

[17] Straffegjennomføringsforskriften § 3-29 andre ledd og Kriminalomsorgsdirektoratets retningslinjer til straffegjennomføringsloven og forskriften, KSF-2008-9001, punkt 31.10.
[18] Sivilombudet, Innsattes mulighet for kontakt med familie og venner –oppsummering av de viktigste funnene 2014–2024 (temarapport 2025).

Europarådets torturforebyggingskomité (CPT) anbefalte etter besøket til Norge i 2024 at innsattes muligheter til kontakt med omverdenen styrkes.[19] Etter ombudets syn gir funnene grunn til å gjennomgå og styrke de ordinære rammene for telefonkontakt, besøk og videosamtaler som ledd i oppfølgingen av lovforslaget.

Særlig om barns rettigheter

Begrensninger i innsattes kontakt med omverdenen berører også rettighetene til deres nærstående, blant annet barn med foreldre i fengsel. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3. Barnekonvensjonen artikkel 9 nr. 3 verner barns rett til jevnlig kontakt med foreldre som de atskilt fra.

Ombudets undersøkelser har vist at fengslene i for liten grad vurderer barnets beste ved avgjørelser om utvidet ringe- og besøkstid.[20] Selv om direktoratet foreslår et generelt krav om å ta særlige hensyn når barn berøres i § 26 tredje ledd, mener ombudet det er behov for tydeligere krav til hvordan barns selvstendige rettigheter skal ivaretas ved avgjørelser om kontakt med fengslede foreldre.

Direktoratet har også foreslått at gjeldende særregler om besøk til innsatte under 18 år tas ut av straffegjennomføringsloven og videreføres i forskrift.[21] Reglene omfatter blant annet særlige rettigheter til familiebesøk og til økonomisk bistand. Etter ombudets syn er dette sentrale rettigheter som fortsatt bør komme frem av loven. Vi kan ikke se at direktoratet gir en tilstrekkelig begrunnelse for å fjerne lovfestingen av disse rettighetene.

Videosamtaler

Ombudets undersøkelser viser at flere fengsler har benyttet tilsvarende godkjenningsordninger for videosamtaler som for fysiske besøk.[22] Dette kan skape unødvendige hindringer for kontakt med familie og venner, særlig for innsatte med nærstående i utlandet.

Det er positivt at adgangen til å kommunisere ved bruk av video foreslås uttrykkelig regulert i § 31 b. Det er imidlertid uklart om forslaget innebærer endringer i dagens godkjenningsordninger. Ettersom videosamtaler ikke innebærer risiko for fysisk overlevering av gjenstander, mener ombudet at godkjenning av videosamtaler som utgangspunkt bør følge tilsvarende regler som for telefonkontakt. Dette ville også være i tråd med CPTs anbefaling etter besøket til Norge i 2024.

Sivilombudet anbefaler at departementet

[19] Europarådets torturforebyggingskomité (CPT), Rapport etter besøk til Norge 2024, CPT/Inf (2025) 03, 21. januar 2025, avsnitt 141.
[20] Sivilombudet, Innsattes mulighet for kontakt med familie og venner (temarapport 2025), særlig side 10 og 17.
[21] Høringsnotatet side 126. Gjeldende særregler følger av straffegjennomføringsloven § 31 åttende ledd.
[22] Sivilombudet, Innsattes mulighet for kontakt med familie og venner (temarapport 2025), side 13.

- ***gjennomgår og styrker minsterammene for innsattes kontakt med familie og andre nærstående, særlig ringetid, besøkstid og tilgang til videosamtaler.***
- ***fastsetter tydeligere krav til ivaretakelse av barns rettigheter ved avgjørelser om kontakt med fengslede foreldre.***
- ***viderefører særskilte rettigheter til familiebesøk og økonomisk bistand for innsatte under 18 år i loven.***
- ***fastsetter regler som sikrer at godkjenning av videosamtaler som utgangspunkt følger tilsvarende regler som for telefonkontakt.***

10. Bruk av digitale enheter eller plattformer

Det følger av forslagets § 31 c første ledd at innsatte kan gis tillatelse til å bruke digitale enheter eller plattformer. Slik tillatelse «skal» gis dersom bruken er «avgjørende» for den innsattes tilgang på arbeid, utdanning, velferdstjenester eller andre tiltak som støtter opp under formålet med straffen, og det er sikkerhetsmessig forsvarlig. Ifølge høringsnotatets punkt 11.4.2 innebærer dette en klar styrking av innsattes rettigheter og faktiske muligheter til digital tilgang.

Ombudet er positiv til at det foreslås lovfestet en rett til bruk av digitale enheter og plattformer. Sett i lys av formålet om å styrke innsattes rettigheter til digital tilgang, mener ombudet likevel det bør vurderes om inngangsvilkåret – at bruken er «avgjørende» for de nevnte formålene – setter terskelen for en slik rett for høyt. Digital tilgang kan ha stor betydning for den innsattes mulighet til å nyttiggjøre seg utdanning, tjenester og andre tilbud, uten nødvendigvis å være avgjørende for at vedkommende skal kunne benytte dem. Ombudet er kjent med utfordringer knyttet til innsattes manglende digitale tilgang ved blant annet utdanning og oppfølging av gjeld. Analoge alternativer kan være tungvinte og tidkrevende, og gir ikke nødvendigvis tilstrekkelige muligheter til å ivareta den innsattes behov.

Ombudet viser til SOM-2023-1662, som gjaldt avslag på en innsatts søknad om datatilgang til skolebruk fordi slik tilgang ville være «sikkerhetsmessig betenkelig». Ombudet uttalte at når dataløsningen var en forutsetning for tilgang til læremidler eller hjelpemidler som var sentrale for utdanningen, måtte kriminalomsorgen ta i betraktning den innsattes rett til utdanning. Kriminalomsorgen måtte derfor vurdere hvilken betydning datatilgangen hadde for den innsattes mulighet til å gjennomføre opplæringen, og om et avslag var forholdsmessig sett opp mot sikkerhetshensynene, jf. straffegjennomføringsloven § 2 og EMK første tilleggsprotokoll artikkel 2. Ombudet fremhevet at selv om det ikke forelå opplysninger om at den innsatte ville miste skoleplassen uten datatilgang, kunne manglende tilgang likevel hindre muligheten til å motta og bestå opplæringen. Kriminalomsorgen hadde ikke foretatt den nødvendige vurderingen, og ombudet fant at avgjørelsen blant annet innebar et brudd på retten til utdanning.

Sivilombudet anbefaler at departementet

- ***vurderer om vilkåret «avgjørende» i forslagets § 31 c første ledd i tilstrekkelig grad ivaretar formålene med å legge til rette for økt digital tilgang, inkludert hensynet til å motvirke digitalt utenforskap, utvikle og opprettholde digital kompetanse og fremme tilbakeføring til samfunnet.***

11. Rutiner for kontrolltiltak - § 32

I utkastet til § 32 første ledd foreslås krav om skriftlige rutiner for kontrolltiltak, basert på «dokumenterbare og oppdaterte kriminalomsorgsfaglige vurderinger». Behovet for rutinemessige kontrolltiltak i nærmere bestemte situasjoner og stikkprøvekontroller skal besluttes og gjennomføres i tråd med kravet til nødvendighet og forholdsmessighet i § 26. Behovet skal også vurderes «regelmessig».

Utfra høringsnotatet er det uklart hvilke konkrete vurderinger og opplysninger som må ligge til grunn for å etablere en ordning med rutinemessige, inngripende kontrolltiltak. Det er ikke nærmere angitt hvor ofte behovet skal vurderes på nytt, hvem som skal ha ansvaret for vurderingen, eller hvilke krav som skal stilles til vurderingen av om det aktuelle kontrolltiltaket fortsatt er nødvendig og forholdsmessig.

Direktoratet viser også til at det må stilles klare krav til unntaksvurderinger. Høringsnotatet klargjør ikke nærmere hva slike vurderinger skal omfatte, eller hvordan det skal sikres at individuelle forhold ved den innsatte blir tatt i betraktning før kontrollen gjennomføres. Etter ombudets syn bør det gis mer konkret veiledning om hvilke individuelle forhold som kan tilsi at kontrollen bør unnlates eller tilpasses.

Vurderingen av en rutinemessig kontrollordning må ikke bare omfatte om det fortsatt foreligger en forhøyet risiko, men også om det er nødvendig å opprettholde kontrolltiltaket. Det må være mulig å etterprøve hvilke risikoforhold som begrunner kontrollordningen, og hvorfor disse forholdene gjør det nødvendig å benytte kontrolltiltaket. Det bør derfor stilles tydeligere krav til hvordan grunnlaget for rutinemessige kontrolltiltak skal dokumenteres og vurderes.

Sivilombudet anbefaler at departementet fastsetter nærmere krav til dokumentasjon og regelmessig kontroll av grunnlaget for å opprettholde rutinemessige kontrolltiltak i bestemte situasjoner.

12. Journalføring, begrunnelse og overprøving – § 32 b

Direktoratet foreslår i § 32 b et differensiert system for journalføring, begrunnelse og overprøving av kontrolltiltak, avhengig av om kontrolltiltakene regnes som enkeltvedtak eller ikke.

Forslagets andre ledd bygger på at kriminalomsorgens beslutninger om kontroll av innsattes rom, kroppsvisitasjon, rusmiddelkontroll, kontroll av postsending og kontroll av telefon- og videosamtale ikke er enkeltvedtak. For disse tiltakene foreslås i stedet særskilte regler om journalføring, etterfølgende begrunnelse og en begrenset adgang til overprøving.

KDI viser til at flere av disse kontrolltiltakene kan være inngripende, men at de blir benyttet relativt hyppig. Direktoratet fremhever hensynet til effektivitet og rimelig ressursbruk som begrunnelse for den foreslåtte løsningen.

Ombudet mener det er grunn til å stille spørsmål ved at beslutninger om kontroll av telefon- og videosamtaler generelt unntas fra saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak. Vi har også innvendinger mot direktoratets forslag til regler om dokumentasjon, begrunnelse og overprøving av kontrolltiltak som ikke behandles som enkeltvedtak.

Særlig om kontroll av telefon- og videosamtaler

Ombudet viser til definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Denne definisjonen er utdypet av KDI i punkt 4.4.1 i høringsnotatet, hvor det står at enkeltvedtak i kriminalomsorgen er «de avgjørelser som medfører, eller tar sikte på å medføre, endringer i den materielle rettsstillingen til én eller flere bestemte innsatte eller andre berørte privatpersoner utover det som følger direkte av lovbestemte krav».

Ifølge forslagets § 31 b første ledd «skal» den innsatte kunne kommunisere ved bruk av telefon og video. Etter bestemmelsens andre ledd «kan» imidlertid kriminalomsorgen kontrollere den innsattes telefon- og videosamtaler når det foreligger «forhold ved den innsatte, personen det kommuniseres med eller fengselet» som kan begrunne kontroll.

Slik ombudet leser bestemmelsen, gir den i utgangspunktet den innsatte rett til å kommunisere ved bruk av telefon og video. Denne retten kan begrenses ved at kriminalomsorgen etter en konkret vurdering beslutter å kontrollere samtalene. Slike avgjørelser kan etter ombudets syn innebære en endring i den innsattes materielle rettsstilling, og dermed være enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Dette gjelder særlig avgjørelser om å underlegge bestemte innsatte systematisk kontroll over tid, til forskjell fra rutinemessige stikkprøvekontroller.

Videre fremhever KDI i høringsnotatets punkt 4.4.1 at «[v]ed vurderingen av hvilke kontrolltiltak som utgjør et enkeltvedtak, er det særlig tiltakets grad av inngr

ipen og om det retter seg mot en konkret person fremfor å være rutinemessig som er avgjørende». Kontroll av telefon- og videosamtaler er inngripende. Når det gjelder kontroll av videosamtaler, bemerker også ombudet at det etter forholdene kan være særlig inngripende. Dette kontrolltiltaket gir kriminalomsorgen mulighet til å kontrollere ansiktsuttrykk, kroppsspråk og andre visuelle forhold ved den innsatte og samtalepartneren, i tillegg til samtalens innhold. Dette understreker etter ombudets syn behovet for rettssikkerhetsgarantier ved beslutninger om slik kontroll. Ombudet viser i denne sammenheng også til at avgjørelser om kontroll ved fysiske besøk etter forslagets § 31 d skal følge saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak, jf. § 32 b fjerde ledd bokstav f.

Ombudet viser også til uttalelse SOM-2021-244, hvor ombudet fremhevet betydningen av prosessuelle rettssikkerhetsgarantier ved telefonkontroll, herunder begrunnelse og mulighet for overprøving. Ombudet tok imidlertid ikke uttrykkelig stilling til enkeltvedtaksspørsmålet.

I Justis- og beredskapsdepartementets etterfølgende midlertidige føringer av 1. februar 2023 ble det lagt opp til at beslutninger om kontroll av samtlige eller bestemte telefonsamtaler, med unntak av stikkprøvekontroller, skulle treffes som enkeltvedtak med klageadgang.

I HR-2024-775-A kom Høyesterett til at EMK artikkel 8 ikke krever særskilte individuelle beslutninger ved stikkprøvekontroll basert på generelle sikkerhetsmessige forhold, jf. særlig avsnitt 101-103. Dommen omhandlet også obligatorisk kontroll i en mottaksavdeling, men denne var begrenset i tid. Etter ombudets syn er det uklart hvor langt dommens uttalelser rekker for beslutninger om mer omfattende kontroll av bestemte innsatte på grunnlag av individuelle forhold.

Rettssikkerhetsgarantier ved særlig inngripende kontrolltiltak

Uavhengig av hvilke kontrolltiltak som skal følge saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak, må det sikres tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier ved inngripende kontrolltiltak. Dette gjelder særlig kroppsvisitasjon og urinprøvetaking under påsyn.

Norske domstoler har flere ganger de senere årene konstatert krenkelse av forbudet mot nedverdigende behandling etter EMK artikkel 3 som følge av kroppsvisitasjoner og rusmiddeltesting ved urinprøvetaking under påsyn.[23]

I høringsnotatet (s. 48) fremhever direktoratet at kroppsvisitasjon og urinprøvetaking under påsyn etter omstendighetene kan innebære brudd på forbudet mot umenneskelig eller nedverdigende behandling, blant annet ved manglende eller utilstrekkelige grunnlag, vilkårlighet eller særlig krenkende gjennomføring.

EMDs rettspraksis viser betydningen av dokumentasjon, begrunnelse og effektive kontrollmekanismer ved inngripende kroppsvisitasjoner. I *Dejnek mot Polen* fremhevet domstolen at fraværet av et effektivt rettsmiddel gjorde det vanskelig å håndheve kravet om tilstrekkelig begrunnelse for slike inngrep.[24] I *Adamčo mot Slovakia (nr. 2)* la EMD vekt på at manglende regler og dokumentasjon åpnet for uregelmessigheter og vilkårlighet.[25]

Betydningen av dokumentasjon understrekes også av Høyesterett i sak om kroppsvisitasjoner i fengsel.[26] Høyesterett viste til EMDs praksis om at staten har bevisbyrden dersom en innsatt gir en detaljert og sammenhengende beskrivelse av forhold som kan utgjøre brudd på EMK artikkel 3, og staten bestrider denne.

Etter ombudets syn viser disse avgjørelsene betydningen av at særlig inngripende kontrolltiltak begrunnes og dokumenteres på en måte som gjør det mulig å etterprøve både

[23] LE-2023-28474 og LB-2023-180782-2 (urinprøvetaking under påsyn) og HR-2024-551-S, HR-2021-1155-A og HR-2020-2136-A (kroppsvisitasjoner)
[24] EMD, *Dejnek mot Polen*, 1. juni 2017, klagenr. 9635/13, avsnitt 75.
[25] EMD, *Adamčo mot Slovakia (storkammer), 12. desember 2024, klagenr. 55792/20 m.fl.,* avsnitt 96.
[26] HR-2021-1155-A avsnitt 13.

grunnlaget for tiltaket og gjennomføringen. Det må også sikres effektive ordninger for overprøving av inngrepet.

Saksbehandlingsreglene for kontrolltiltak som ikke er enkeltvedtak

De foreslåtte reglene i § 32 b andre til fjerde ledd ivaretar ikke i tilstrekkelig grad disse hensynene.

Etter forslagets § 32 b andre ledd skal kontrolltiltakene journalføres «med opplysninger om beslutningstaker, når og overfor hvem tiltaket ble iverksatt, varighet og grunnlaget for tiltaket». Det er imidlertid ikke nærmere forklart hva «grunnlaget for tiltaket» innebærer. Det framgår ikke tydelig om de konkrete vurderingene av nødvendighet og forholdsmessighet skal dokumenteres. Vi kan heller ikke se at det stilles krav til dokumentasjon av hvordan kontrolltiltaket ble gjennomført. Dette er særlig uheldig ved kroppsvisitasjoner og urinprøvetaking under påsyn, hvor gjennomføringsmåten kan ha stor betydning for om tiltaket er lovlig.

Mangelfulle dokumentasjonskrav er også problematiske sett i sammenheng med ordningen direktoratet foreslår for etterfølgende overprøving. Etter § 32 tredje og fjerde ledd kan innsatte be om en skriftlig etterfølgende begrunnelse som skal gis innen én uke. Eventuelle innsigelser må fremsettes av den innsatte innen tre uker. Det er uklart hvordan kriminalomsorgen skal gi tilstrekkelig informasjon om disse rettighetene til innsatte som utsettes for inngrep, men som ikke får utlevert noen skriftlig dokumentasjon på inngrepet. Vi kan ikke se at forslagene i § 32 a og § 32 b ivaretar dette behovet. Den nye vurderingen skal foretas av fengselets ledelse, men er begrenset til om tiltaket var uforholdsmessig.

KDI legger til grunn at ledelsen ved denne vurderingen skal ta hensyn til blant annet kontrollens grunnlag, omfang og varighet, og til andre kontrolltiltak den innsatte har vært underlagt. En slik vurdering forutsetter imidlertid at det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon av de forholdene som begrunnet kontrollen. Dersom det ikke stilles tydelige krav til dokumentasjon når beslutningen treffes, kan det bli krevende å foreta en reell etterfølgende vurdering av om inngrepet var forholdsmessig.

Videre er det problematisk at den etterfølgende overprøvingen foreslås begrenset til spørsmålet om tiltaket var uforholdsmessig. Det er uklart om ordningen også gir adgang til å få prøvd om de øvrige rettslige vilkårene for kontrollen var oppfylt, og om gjennomføringen var lovlig. Slike spørsmål kan ha selvstendig betydning for om inngrepet var rettmessig.

Endelig innebærer forslaget at innsigelser skal behandles av fengselets egen ledelse, uten ordinær klageadgang. EMDs rettspraksis viser betydningen av effektive kontrollmekanismer som beskyttelse mot vilkårlige inngrep. Ombudet mener det bør vurderes nærmere om den foreslåtte interne overprøvingsordningen gir tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier, særlig ved kontrolltiltak som kan innebære brudd på EMK artikkel 3.

Sivilombudet anbefaler at departementet:

- ***sikrer at beslutninger om systematisk kontroll av bestemte innsattes telefon- og videosamtaler skal følge saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak.***
- ***fastsetter tydeligere krav til dokumentasjon av kontrolltiltakene, inkludert vurderingene av nødvendighet og forholdsmessighet og hvordan tiltakene ble gjennomført.***
- ***sikrer at innsatte har adgang til å prøve alle sider av kontrolltiltakets lovlighet, og vurderer om særlig inngripende kontrolltiltak bør kunne påklages til overordnet forvaltningsorgan.***

fungerende sivilombud

Birthe Aspehaug Buset

Dette brevet er godkjent etter gjeldende interne rutiner og har derfor ikke håndskrevet underskrift.