



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 165 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffegjennomføringsloven mv.
(isolasjon i fengsel)



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 165 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffegjennomføringsloven mv.
(isolasjon i fengsel)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	7	4.1.2	Danmark	31
			4.1.3	Finland	32
2	Bakgrunnen for lovforslagene	9	4.2	Utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte	32
2.1	Kritikk fra nasjonale og internasjonale aktører	9	4.2.1	Sverige	32
2.1.1	Sivilombudets særskilte melding 2019	9	4.2.2	Danmark	33
2.1.2	Sivilombudets særskilte melding 2025	10	4.2.3	Finland	34
2.1.3	Sivilombudets temarapporter 2020 og 2023	11	5	Fellesskap og menneskelig kontakt	35
2.1.4	Kritikk fra andre aktører	12	5.1	Fellesskap og tid utenfor cellen ...	35
2.2	Om menneskelig kontakt og isolasjon i fengsel	14	5.1.1	Gjeldende rett	35
2.2.1	Innledning	14	5.1.2	Forslaget i høringsnotatet	35
2.2.2	Årsaker til innlåsing og isolasjon ...	14	5.1.3	Høringsinstansenes syn	36
2.2.3	Konsekvenser av innlåsing og isolasjon	15	5.1.4	Departementets vurdering	38
2.2.4	Omfang av innlåsing og isolasjon	16	5.2	Meningsfull kontakt med andre personer	40
2.2.5	Kriminalomsorgens organisering, ansvar og samhandling med helse- og omsorgstjenesten	20	5.2.1	Gjeldende rett	40
2.3	Høringen	20	5.2.2	Forslaget i høringsnotatet	41
2.4	Forslag som ikke følges opp i proposisjonen	23	5.2.3	Høringsinstansenes syn	41
			5.2.4	Departementets vurdering	43
3	Konstitusjonelle og folkerettslige rammer	24	5.3	Opphold i friluft	45
3.1	Overordnet	24	5.3.1	Gjeldende rett	45
3.2	Forbudet mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling	24	5.3.2	Forslaget i høringsnotatet	45
3.2.1	Overordnet	24	5.3.3	Høringsinstansenes syn	45
3.2.2	Fellesskap og menneskelig kontakt i fengsel	25	5.3.4	Departementets vurdering	46
3.2.3	Sikkerhetscelle og sikkerhetsseng	25	6	Utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte	48
3.2.4	Øvrige tvangsmidler	26	6.1	Ny lovteknisk innretning og generelle regler for utelukkelse ...	48
3.3	Retten til privatliv	27	6.1.1	Innretningen av regelverket	48
3.4	Retten til liv	27	6.1.2	Generelle regler for utelukkelse ...	48
3.5	Andre internasjonale standarder og anbefalinger	28	6.1.3	Beslutningskompetanse	52
3.5.1	Fellesskap og menneskelig kontakt i fengsel	28	6.1.4	Formkrav	53
3.5.2	Øvrige tvangsmidler	29	6.2	Utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte	55
3.6	Særlig om innsatte under 18 år	29	6.2.1	Terskel og mulige grunnlag for utelukkelse	55
4	Rettsstilstanden i enkelte sammenlignbare land	31	6.2.2	Involvering av overordnet nivå og tidsbegrensninger	61
4.1	Fellesskap og menneskelig kontakt	31	6.3	Utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet	65
4.1.1	Sverige	31	6.3.1	Gjeldende rett	65
			6.3.2	Forslaget i høringsnotatet	66
			6.3.3	Høringsinstansenes syn	66
			6.3.4	Departementets vurdering	68
			6.4	Særregler ved utelukkelse av innsatte under 18 år	69
			6.4.1	Utelukkelse av innsatte under 18 år	69
			6.4.2	Saksbehandlingsregler	74

6.5	Innsatte som velger å avstå fra fellesskapet med andre innsatte ...	76	7.5.2	Tilsyn fra kriminalomsorgen	118
6.5.1	Gjeldende rett	76	7.5.3	Tilsyn fra helsepersonell	121
6.5.2	Forslaget i høringsnotatet	76	7.5.4	Formkrav, beslutningskompetanse og involvering av overordnet nivå	124
6.5.3	Høringsinstansenes syn	76	7.5.5	Rett til å kontakte advokat	129
6.5.4	Departementets vurdering	77	7.6	Særregler ved bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år	131
6.6	Tilsyn og oppfølging av innsatte som er utelukket eller som velger å avstå fra fellesskap	78	7.6.1	Tvangsmiddelbruk overfor innsatte under 18 år	131
6.6.1	Tilsyn fra kriminalomsorgen	78	7.6.2	Saksbehandlingsregler	134
6.6.2	Særlig om tilsyn av innsatte under 18 år	80	7.6.3	Tilsyn og involvering av overordnet nivå ved sikkerhetscelle	135
6.6.3	Tilsyn fra helsepersonell	82			
6.6.4	Plan for tilbakeføring til fellesskapet	85			
6.7	Andre endringer i reglene om utelukkelse	87	8	Endringer i generelle bestemmelser	137
6.7.1	Adgang til kollektiv utelukkelse ...	87	8.1	Henvvisning til den alminnelige retten til helsehjelp	137
6.7.2	Avvikling av adgangen til utelukkelse som reaksjon på utvist adferd	87	8.1.1	Gjeldende rett	137
6.7.3	Utelukkelse av innsatte på avdelinger for innsatte med særlige behov eller med særlig høyt sikkerhetsnivå	89	8.1.2	Forslaget i høringsnotatet	137
			8.1.3	Høringsinstansenes syn	137
			8.1.4	Departementets vurdering	138
			8.2	Kriminalomsorgens ansvar for å forebygge isolasjon og isolasjonsskader	139
7	Tvangsmidler	94	8.2.1	Gjeldende rett	139
7.1	Ny lovteknisk innretning og generelle regler for bruk av tvangsmidler	94	8.2.2	Forslaget i høringsnotatet	139
7.1.1	Innretningen av regelverket	94	8.2.3	Høringsinstansenes syn	139
7.1.2	Grunnvilkår for bruk av tvangsmidler	95	8.2.4	Departementets vurdering	139
7.1.3	Beslutningskompetanse og formkrav	99	8.3	Klagefrister under straffegjennomføring	140
7.2	Sikkerhetscelle	101	8.3.1	Gjeldende rett	140
7.2.1	Gjeldende rett	101	8.3.2	Forslaget i høringsnotatet	140
7.2.2	Forslaget i høringsnotatet	102	8.3.3	Høringsinstansenes syn	141
7.2.3	Høringsinstansenes syn	102	8.3.4	Departementets vurdering	142
7.2.4	Departementets vurdering	103	9	Økonomiske og administrative konsekvenser	144
7.3	Sikkerhetsseng	105	9.1	Innledning	144
7.3.1	Gjeldende rett	105	9.2	Tiltak som medfører merbehov ...	144
7.3.2	Forslaget i høringsnotatet	106	9.2.1	Kort om forslagene	144
7.3.3	Høringsinstansenes syn	106	9.2.2	Merbehov bemanning	144
7.3.4	Departementets vurdering	107	9.2.3	Merbehov bygg	145
7.4	Øvrige tvangsmidler	109	9.2.4	Oppsummering	145
7.4.1	Håndjern, transportjern, ledsagerbelte, strips og spyttbeskytter	109	9.3	Kort om øvrige forslag i proposisjonen	146
7.4.2	Skjold, kølle og gass	113	9.3.1	Konsekvenser for kriminalomsorgen	146
7.5	Særregler ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng	116	9.3.2	Konsekvenser for helsetjenestene	146
7.5.1	Kriminalomsorgens varsling av helse- og omsorgstjenesten	116	9.4	Andre forhold	147

10	Merknader til de enkelte bestemmelsene	148
10.1	Til endringene i straffe- gjennomføringsloven	148
10.2	Til endringene i helse- og omsorgstjenesteloven	169
10.3	Til endringene i rettshjelpsloven	169

Forslag til lov om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (isolasjon i fengsel)	171
--	------------

Prop. 165 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (isolasjon i fengsel)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 29. august 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet fremmer i denne proposisjonen forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Det overordnede formålet er å redusere utfordringene med isolasjon i fengsel. Nasjonale og internasjonale aktører har over tid rettet kritikk mot omfanget av isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler. Proposisjonen gjelder særlig reglene om fellesskap og utelukkelse fra fellesskapet, samt bruk av tvangsmidlene sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, siden disse tvangsmidlene også kan føre til isolasjon.

For å sikre humane fengselsforhold og legge til rette for en vellykket tilbakeføring til samfunnet, må innsatte i fengsel tilbys en så normal fengselshverdag som mulig. Sosial kontakt er en forutsetning for god helse. I proposisjonen foreslås det å lovfeste at kriminalomsorgen skal sikre at innsatte daglig har tilgang til fellesskap med andre innsatte, og at tilbudt tid utenfor cellen normalt skal tilsvare åtte timer eller mer per dag, og aldri mindre enn fire timer per dag. Forslaget er ment som en nasjonal minstestandard, som

både vil støtte opp om normalitetsprinsippet og målet om å forebygge kriminalitet.

Videre foreslås det å lovfeste at innsatte som av ulike årsaker ikke deltar i ordinært fellesskap, fordi de er utelukket, plassert i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, eller selv velger å avstå fra fellesskap med andre innsatte, som et minimum skal tilbys mer enn to timer meningsfull kontakt med andre personer daglig. Formålet er å sikre at ingen innsatte blir helt isolert.

Det foreslås også å innta i straffegjennomføringsloven at innsatte som regel skal ha mulighet til å oppholde seg i friluft minst én time per dag. Dette er i tråd med dagens praksis, men bestemmelsen vil innebære en klarere og mer forpliktende regulering enn det som følger av gjeldende rett.

Et sentralt mål med forslagene i proposisjonen er å unngå at innsatte blir fratatt muligheten for fellesskap med andre innsatte, eller utsatt for bruk av tvangsmidler, uten at dette er strengt nødvendig og forholdsmessig. Forslagene skal også legge til rette for at disse tiltakene, hvis de først må tas i bruk, anvendes i så kort tid som mulig.

For å ivareta dette foreslås det for det første en klargjøring og omredigering av dagens sentrale lovbestemmelser om utelukkelse fra fellesskap og bruk av tvangsmidler, med formål om å gjøre regelverket lettere tilgjengelig og mer presist. Det lovfestes flere grunnvilkår og generelle regler for bruk av disse tiltakene, som i dag ligger mer implisitt i ulike deler av regelverket. Videre oppstilles det tydeligere vilkår og strengere krav for bruk av blant annet utelukkelse, sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, som alle er tiltak som innebærer at den innsatte tas ut av fellesskapet med andre innsatte og får lite menneskelig kontakt.

I tillegg foreslås det strengere saksbehandlingskrav og økt kontroll med fengslenes beslutninger om bruk av utelukkelse, sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Dette omfatter blant annet krav om at beslutninger om bruk av slike tiltak skal nedfelles skriftlig og begrunnes, og strengere krav til hvor hyppig kriminalomsorgen må fatte nye beslutninger om fortsatt bruk dersom behovet vedvarer over noe tid. Videre foreslås det strengere regler for når kompetansen til å treffe beslutninger om utelukkelse, sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng løftes fra lokalt til regionalt nivå, samt om når det skal sendes melding til overordnet nivå om enkeltsaker.

Det foreslås også absolutte tidsfrister for varigheten av utelukkelse, og særregler for innsatte som selv velger å avstå fra fellesskapet.

Innsatte som er utelukket, eller som er plassert i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, vil være avhengige av ansatte for å få dekket grunnleggende behov. For å kunne følge med på innsattes helse og tilstand, og for å kunne fange opp endringer som tilsier at tiltaket kan opphøre eller lempes, foreslås det å lovfeste minstekrav til kriminalomsorgens tilsyn med innsatte som er utelukket eller plassert i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng. For å legge til rette for at det foretas en rask helsefaglig vurdering av den innsatte, foreslås det også en tilhørende plikt for kriminalomsorgen til å varsle den kommunale helse- og omsorgstjenesten når et slikt tiltak tas i bruk, og med anmodning om tilsyn og oppfølging. Ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, som er de mest inngripende tvangsmidlene kriminalomsorgen har til rådighet, foreslås det også å

innta minstekrav til helsepersonells tilsyn med innsatte i helse- og omsorgstjenesteloven.

Det foreslås videre ytterligere særregler og innstramminger av regelverket for utelukkelse og bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år. Endringene inkluderer blant annet nye saksbehandlingskrav, at mindreårige som ikke deltar i fellesskap til enhver tid skal ha tilgang til meningsfull kontakt med andre personer, samt et forbud mot bruk av sikkerhetsseng og spyttbeskytter overfor denne gruppen. I tillegg foreslås en hovedregel om at innsatte under 18 år skal ha mulighet til å oppholde seg i friluft minst to timer per dag.

Som en nødvendig følge av forslaget til omredigering av dagens bestemmelse om bruk av tvangsmidler, inneholder proposisjonen også forslag til nye bestemmelser om andre tvangsmidler enn sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. I høringsnotatet ble det presisert at lovforslagene om andre tvangsmidler enn sikkerhetscelle og sikkerhetsseng i all hovedsak var ment å være av teknisk karakter. Dette danner også rammene for proposisjonen. Lovforslaget inneholder likevel enkelte materielle endringer, som blant annet er ment å snevre inn det lovfestede virkeområdet for bruk av disse øvrige tvangsmidlene.

Proposisjonen inneholder også forslag til endringer i enkelte bestemmelser i straffegjennomføringsloven av mer generell karakter. Dette gjelder for det første et forslag om å innta i lovens formålsbestemmelse at kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for fellesskap mellom innsatte, og forebygge, og avhjelpe negative virkninger av, isolasjon, og for det andre en pedagogisk henvisning til at innsatte i fengsel har rett til helsehjelp fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten i samsvar med pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 2. I tillegg foreslås det at særreguleringen av klagefrister etter straffegjennomføringsloven oppheves, slik at den alminnelige klagefristen etter forvaltningsloven på tre uker vil gjelde også i slike saker. Proposisjonen inneholder også forslag til tekniske endringer i rettshjelpsloven.

Forslagene følger opp Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat 2. februar 2023, se punkt 2.3.

2 Bakgrunnen for lovforslagene

2.1 Kritikk fra nasjonale og internasjonale aktører

2.1.1 Sivilombudets særskilte melding 2019

I perioden 2014 til 2018 gjennomførte Sivilombudsmannen (nå Sivilombudet) besøk til en rekke fengsler med høyt sikkerhetsnivå. I 2019 samlet Sivilombudet funnene i en særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler, jf. Dokument 4:3 (2018–2019 (heretter Særskilt melding 2019)). Sivilombudet oppsummerer sine funn slik på side 90:

De samlede funnene som er presentert i meldingen, tegner et alvorlig bilde av bruken av isolasjon i norske fengsler. Funnene viser at omfanget av isolasjon er stort, og at det er en betydelig risiko for at de isolerte blir utsatt for umenneskelig og nedverdiggende behandling.

Begrepet «isolasjon» brukes i meldingen om situasjoner hvor innsatte er innelåst på en celle store deler av døgnet, på grunn av sikkerhets- eller kontrollhensyn, etter eget ønske, eller på grunn av bygnings- og bemanningsmessige eller andre forhold i fengselet.

Sivilombudet fant at omfanget av isolasjon var omfattende i den undersøkte perioden, og at dette særlig gjaldt isolasjon som ikke skyldtes innsattes egen atferd. Ombudet pekte på at isolasjon i en del tilfeller pågår over svært lang tid, i strid med menneskerettslige standarder. Ombudet uttrykte også bekymring for isolasjon av særlig sårbare innsatte, deriblant mindreårige innsatte og innsatte som har psykiske plager. Sivilombudet fant at innsatte med store psykiske helseutfordringer sitter isolert under kritikkverdige forhold i uker, måneder, og i noen tilfeller flere år. Det ble vist til at det er grundig dokumentert at isolasjon kan gi helsemessige skader.

I meldingen påpekte Sivilombudet behov for regelverksendringer og andre type tiltak for å redusere omfanget av isolasjon.

Blant annet ble det uttalt at lovvilkårene for bruk av isolasjon ikke er tilstrekkelig klare, og at lovgivningen etter Sivilombudets syn ikke reflekterer at isolasjon kun skal benyttes i ekstraordinære tilfeller og for så kort tid som mulig. Ombudet vurderte videre at utfordringene har sammenheng med at norsk lovgivning mangler regler som gir innsatte rett til å ha minst åtte timer utenfor cellen hver dag. Det ble også uttalt at regelverket åpner for langvarig isolasjon i strid med menneskerettslige minstestandarder, herunder ved at det mangler strenge og klare frister for hvor lenge isolasjon kan pågå.

Videre fant Sivilombudet svakheter ved oppfølgingen av innsatte som er isolert. Ombudet fant at isolerte innsatte gjennomgående hadde svært lite meningsfull kontakt med andre mennesker, og at de fikk begrenset oppfølging fra kriminalomsorgens ansatte. Det ble påpekt at det mangler lovgivning om kriminalomsorgens oppfølging av og tilsyn med isolerte innsatte. Ombudet mente videre at det er svakheter ved kriminalomsorgens rutiner for varsling av helsetjenesten.

Sivilombudet viste også til mangel på lovregler som sikrer at helsepersonell følger opp isolerte innsatte på en forsvarlig måte. Ombudet pekte på at lovverket mangler regler om at isolerte innsatte skal ses til av helsetjenesten minst én gang per dag, slik det følger av internasjonale menneskerettsstandarder. Det ble opplyst at Sivilombudet i en rekke tilfeller hadde avdekket at innsatte med til dels alvorlige helseplager hadde vært isolert i lang tid uten tilsyn fra helsetjenesten. Enkelte isolerte hadde etter ombudets syn åpenbart alvorlige psykiske lidelser, og flere hadde et klart udekket behov for helsehjelp. Ombudet fant det spesielt kritikkverdig at personer som forsøker å skade seg selv eller ta sitt eget liv, plasseres på sikkerhetscelle uten betryggende oppfølging. Ombudet minnet om at det er et samlet ansvar for kriminalomsorgen og helsetjenestene å sikre at innsatte mottar den helsehjelpen vedkommende trenger og har rett på, og at mangelfullt tilsyn og medisinsk oppfølging av isolerte innsattes helsetilstand kan innebære en krenkelse av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 3.

Sivilombudet pekte på at innsatte med psykiske helseutfordringer og lavt funksjonsnivå har et særlig behov for oppfølging fra helsetjenesten, og at det er spesielt viktig å sikre at mennesker i akutte kriser, slik som ved selvmordsfare, får rask helsefaglig vurdering og hjelp.

Når det gjelder kriminalomsorgens bruk av sikkerhetscelle spesielt, som innebærer høy grad av sansedeprivasjon og risiko for helseskader, viste Sivilombudet til tilfeller hvor innsatte har vært isolert på sikkerhetscelle over lang tid. Ombudet fant at innsatte mange steder ikke gis den hjelpen de trenger av fengselet for å komme seg ut av sikkerhetscellen så raskt som mulig, og at oppholdene dermed kunne bli lenger enn nødvendig. Ombudet uttalte at funnene inkluderte eksempler på at bruk av sikkerhetscelle hadde voldsomt negativ innvirkning for den innsatte, selv etter relativt kort tid. Videre uttalte Sivilombudet at innsatte som beltelegges i sikkerhets-seng, risikerer å bli påført traumer under det som er en akutt livskrise, og at det er behov for tett oppfølging av denne gruppen.

I meldingen er det videre pekt på som kritikkverdigg at styringsinformasjonen om isolasjon av innsatte var mangelfull, herunder at det manglet pålitelige og relevante data som ga oversikt over det totale omfanget av isolasjon i fengslene.

Etter Sivilombudets vurdering var mangelen på menneskelig kontakt i norske fengsler dels forårsaket av forhold som kontrolleres av overordnet myndighet, og dels av forhold fengslene selv kan kontrollere. Sivilombudet konkluderte med at det er behov for å styrke arbeidet i kriminalomsorgen for å forebygge situasjoner og hendelser som resulterer i isolasjon.

Som følge av funnene i Særskilt melding 2019, ba Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité regjeringen om å iverksette tiltak og fremme forslag for Stortinget om nødvendige lovendringer for å følge opp anbefalingene fra meldingen, jf. Innst. 172 S (2019–2020).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte blant annet at de samlede funnene i Sivilombudets særskilte melding tegner et alvorlig bilde av situasjonen i norske fengsler, og at isolasjon er et alvorlig, inngripende og helseskadelig tiltak. Komiteen anså det som godt dokumentert at mangel på sosial kontakt og sansedeprivasjon kan ha store helsemessige konsekvenser av psykisk og somatisk art, og at isolasjon kan være særlig skadelig for noen utsatte grupper. Komiteen uttalte videre at meldingen viser at tidligere varsler til norske myndigheter om tilsvarende tematikk ikke har blitt tatt på stort nok alvor.

Når det gjelder menneskerettslige forhold, viste komiteen blant annet til at rett til frihet fra tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling regnes blant de helt sentrale menneskerettighetene. Komiteen påpekte videre at FNs torturkonvensjon pålegger medlemsstatene å iverksette effektive tiltak for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling, deriblant en plikt til å iverksette effektive lovgivningstiltak.

2.1.2 Sivilombudets særskilte melding 2025

I tidsrommet 2023 til 2024 gjennomførte Sivilombudet ytterligere undersøkelser av norske høy-sikkerhetsfengsler. I mars 2025 avga Sivilombudet på denne bakgrunnen en ny særskilt melding til Stortinget om innlåsing og faktisk isolasjon i fengslene, jf. Dokument 4:1 (2024/25) (heretter Særskilt melding 2025).

I meldingen uttrykker Sivilombudet særlig bekymring for omfanget av innsatte som låses inne alene på cellen store deler av døgnet som følge av fengselets ordinære drift, uten en beslutning fra retten eller kriminalomsorgen – i meldingen omtalt som *faktisk isolasjon*.

I meldingen opplyses det at ombudets undersøkelser viste at en betydelig andel innsatte har en fengselshverdag der de er utlåst fra cellen i mindre enn åtte timer i døgnet, i strid med internasjonale minstestandarder. Det fremgår av meldingen at mange innsatte sitter innelåst i opptil 19–22 timer i døgnet, uten at dette har grunnlag i en formell beslutning med hjemmel i lov, og dermed også uten at det skyldes den enkelte innsattes egen situasjon eller atferd, og uten at det utløses rettssikkerhetsgarantier, som begrunnelse og klagerett.

Sivilombudet konkluderte med at situasjonen er en konsekvens av daglig drift og ikke av en ekstraordinær situasjon, og at lav bemanning er en sentral årsak til den økende innlåsing. Videre ble det vist til manglende dagtilbud, manglende eller uegnede fellesskapsarealer, uklare lovregler og uheldige styringssignaler som sentrale grunner til økende innlåsing. Sivilombudet mente videre at mange fengsler ikke har de rammebetingelser som skal til for å gi innsatte en fengselshverdag med et tilfredsstillende nivå av sosial kontakt og aktivitet.

Etter Sivilombudets vurdering var mange innsatte sterkt preget av den omfattende innlåsing. Flere innsatte ble vurdert å ha symptomer forenlige med isolasjonsskader. Ombudet opplyste at helsepersonell i flere fengsler formidlet at omfat-

tende innlåsning gjør at helsetjenesten må bruke flere ressurser på å følge opp innsatte som sliter.

Ombudet mente for øvrig å se en utvisking av det prinsipielt viktige skillet mellom hva som er en *normal* fengselshverdag og hva som er *unntakstilfeller* der enkeltinnsatte besluttes utelukket fra fellesskapet. Ombudet presiserte at den internasjonale minstestandarden om åtte timers utetid fra cellen handler om hvor mye sosial kontakt og aktivitet innsatte som et minimum bør sikres i den normale fengselshverdagen, mens minstestandarden om to timers meningsfull menneskelig kontakt skal begrense skadevirkningene i unntakstilfellene der innsatte er formelt besluttet utelukket fra fellesskapet, og derfor ikke har mulighet til å delta i den vanlige fengselshverdagen.

Sivilombudet konkluderte med at det foreligger en reell risiko for krenkelse av forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling i fengslene, jf. FNs torturkonvensjon og EMK artikkel 3, samt risiko for krenkelse av innsattes rett til å ha sosial kontakt etter EMK artikkel 8 om rett til privatliv.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling i saken 20. mai 2025, jf. Innst. 369 S (2024–2025). Komiteen understreket alvorligheten av Sivilombudets funn. Komiteen pekte på at omfanget av isolasjon i norske fengsler fortsatt er urovekkende høyt, og fant det ekstra kritikkverdigg at situasjonen etter Særskilt melding 2019 er forverret. Komiteen viste til at et hovedmål med fengselsstraff er tilbakeføring til samfunnet og god rehabilitering, og uttalte at det er urovekkende at myndighetene ikke har gjort nok for å redusere den omfattende bruken av innlåsning og isolasjon.

2.1.3 Sivilombudets temarapporter 2020 og 2023

I perioden 2013–2018 undersøkte Sivilombudet bruken av sikkerhetsseng i enkelte norske høysikkerhetsfengsler. Disse besøkene dannet grunnlag for ombudets temarapport 11. august 2020 om bruk av sikkerhetsseng i norske fengsler (heretter Sivilombudets temarapport 2020). I rapporten fant Sivilombudet at bruk av sikkerhetsseng i fengslene innebærer en høy risiko for brudd på forbudet mot umenneskelig behandling. Ombudet anbefalte at sikkerhetsseng avskaffes i fengslene.

I rapporten påpekte Sivilombudet at bruk av sikkerhetsseng innebærer risiko for somatiske skader, i ytterste konsekvens dødsfall, og risiko for å påføre den innsatte traumer og andre alvorlige psykiske belastninger. Sivilombudet viste til

at beltelegging av mennesker med psykiske lidelser for å forhindre selvskading er omstridt, blant annet fordi isolasjon kan øke risikoen for selvmord, selvskading og utvikling av alvorlige, psykiske lidelser. Ombudet viste til at personer som er selvmordsnære eller sterkt selvskadende trenger helsehjelp. Dersom bruk av sikkerhetsseng forhindrer innsatte fra å få den helsehjelpen de har krav på, uttalte Sivilombudet at bruken kan utgjøre diskriminering og et brudd på innsattes rett til helsehjelp.

Videre fant Sivilombudet det som omtales som betydelige svakheter ved kriminalomsorgens føring av vedtak og tilsynsprotokoller ved bruk av sikkerhetsseng. Ombudet fant at et stort antall vedtak manglet begrunnelse for at bruk av sikkerhetsseng var strengt nødvendig, og at det ikke var dokumentert hvorfor bruken vedvarte eller at mindre inngripende tiltak var forsøkt. Dette innebar etter ombudets vurdering betydelige hull i rettssikkerheten til dem det gjelder, ettersom forholdene utgjør et hinder for reell klagemulighet og vanskeliggjør internkontroll.

Sivilombudet avdekket videre det som i rapporten omtales som store svakheter ved tilsyn fra helsepersonell. Et flertall av belteleggingene i den undersøkte perioden, ble ifølge ombudet gjennomført med svært liten grad av tilsyn fra helsepersonell. Kvalifisert helsepersonell var i all hovedsak verken til stede ved start eller underveis i belteleggingen.

I etterkant av Sivilombudets temarapport 2020, publiserte Sivilombudet i 2023 en temarapport om selvmord og selvmordsforsøk i fengsel (heretter Sivilombudets temarapport 2023). Rapporten ble utformet på grunnlag av skriftlig informasjon fra høysikkerhetsfengsler, Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsetilsynet.

I rapporten gjentas deler av kritikken som ble fremsatt i Særskilt melding 2019, om at isolasjon brukes som tiltak for å redusere selvmordsrisiko hos innsatte i krise. Sivilombudet uttalte at det er urovekkende at utelukkelse og sikkerhetscelle fortsetter å være et sentralt virkemiddel i fengslene. Ombudet viste til at det er godt dokumentert at menneskelig kontakt er viktig for å redusere risikoen for selvmord, og fant det svært bekymringsfullt at mennesker i livskrise eller med store psykiske helseutfordringer fratas menneskelig kontakt. Sivilombudet anbefalte at det iverksettes tiltak for å sikre at isolasjon ikke brukes som et virkemiddel for å forebygge eller håndtere selvmordsrisiko. Om menneskerettslige forpliktelser ble det blant annet uttalt at isolasjon, herunder på sikkerhetscelle, av innsatte som begår selvmords-

forsøk kan utgjøre brudd på forbudet mot tortur og umenneskelig og nedverdiggende behandling etter EMK artikkel 3.

2.1.4 Kritikk fra andre aktører

2.1.4.1 Europarådets torturforebyggingskomité

CPTs seneste rapporter til Norge er avgitt etter periodiske besøk i 2011, 2018 og 2024. Samtlige besøksrapporter omtaler forhold av relevans for tematikken knyttet til isolasjon og menneskelig kontakt i norske fengsler.

I sin rapport 21. desember 2011, etter besøk til Norge våren 2011, anbefalte CPT blant annet at norske myndigheter økte innsatsen for å tilby aktiviteter utenfor cellen for varetektsfengslede som er besluttet isolert av retten. Videre anbefalte komiteen at det fastsettes en øvre grense for varigheten av isolasjonen for denne gruppen innsatte, samt at det iverksettes tiltak for å sikre at isolerte innsatte daglig får tilsyn fra helsepersonell, jf. CPT/Inf (2011) 33 avsnitt 71 flg.

I sin rapport 17. januar 2019, etter besøk til Norge våren 2018, rettet CPT blant annet kritikk mot at straffegjennomføringsloven gir hjemmel for å utelukke innsatte fra fellesskapet som følge av bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold, og mente at det ikke er akseptabelt at innsatte utelukkes fullstendig fra fellesskapet i flere dager som følge av logistiske årsaker, jf. CPT/Inf (2019) 1 avsnitt 69 flg. CPT anbefalte at norske myndigheter iverksetter tiltak for å forhindre at dette skjer. CPT uttrykte også alvorlig bekymring for at innsatte med alvorlige psykiske helseproblemer ikke får adekvat tilgang til psykiatrisk helsehjelp i spesialisthelsetjenesten, jf. rapportens avsnitt 97.

Videre anbefalte CPT i besøksrapporten fra 2019 at innsatte som er fullstendig utelukket fra fellesskapet med grunnlag i kriminalomsorgens beslutninger, eller som er besluttet isolert av domstolen under varetektsfengsling, gis et strukturert program med meningsfulle aktiviteter, helst utenfor cellen, og daglig gis meningsfull kontakt med andre personer – helst i minst to timer hver dag.

I sin rapport 21. januar 2025, avgitt etter sitt syvende besøk til Norge våren 2024, gjentok CPT anbefalingen om at innsatte som er fullstendig utelukket fra fellesskapet, eller som er besluttet isolert av domstolen, skal gis et strukturert program med målrettede aktiviteter, fortrinnsvis utenfor cellen, og daglig meningsfull menneskelig kontakt, jf. CPT/Inf (2025) 03 avsnitt 101. CPT under-

streket at målet bør være meningsfull menneskelig kontakt i minst to timer hver dag. CPT inviterte også norske myndigheter til å vurdere å utvide tiden innsatte kan oppholde seg utendørs.

Videre rettet CPT kritikk mot ulike aspekter ved myndighetenes ivaretagelse av innsatte med alvorlige psykiske lidelser, herunder innsatte med gjentatt og alvorlig selvskadingsatferd. CPT gjentok kritikken mot manglende eller mangelfull tilgang til adekvate spesialisthelsetjenester for innsatte med behov for psykiatrisk behandling, jf. CPT/Inf (2025) 03 avsnitt 118 flg. CPT merket seg at selvskading var vanlig i fengslene som ble besøkt, og anbefalte blant annet at norske myndigheter utvikler egnede tiltak for denne gruppen som baseres på omsorg og håndteres av helsepersonell i samarbeid med fengselsansatte, fremfor bruk av for eksempel sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, jf. CPT/Inf (2025) 03 avsnitt 123 og 135.

Når det gjelder sikkerhetscelle særskilt, har CPT flere ganger anbefalt forbedringer av den helsemessige oppfølgingen som gis innsatte som er underlagt dette tiltaket. CPT har anbefalt at helsetjenesten varsles umiddelbart om slike plasseringer, at helsepersonell besøker den innsatte så snart som mulig etter helsetjenesten er blitt informert om plasseringen, og deretter jevnlig, minst én gang daglig, så lenge tiltaket varer, jf. CPT/Inf (2025) 03 avsnitt 134 og CPT/Inf (2019) 1 avsnitt 107. CPT har presisert at det helsemessige tilsynet bør skje systematisk og ikke være avhengig av kriminalomsorgens vurderinger. Videre har CPT understreket viktigheten av at opphold på sikkerhetscelle varer så kort som mulig, og at fengslene foretar hyppige vurderinger av behovet for å opprettholde bruk av sikkerhetscelle, se CPT/Inf (2025) 03 avsnitt 134. Så snart begrunnelsen for bruk av sikkerhetscelle faller vekk, skal plasseringen opphøre.

Når det gjelder sikkerhetsseng, har CPT i alle rapportene nevnt ovenfor anbefalt at kriminalomsorgens avslutter sin bruk av sikkerhetsseng som tvangsmiddel i fengsel, jf. CPT/Inf (2011) 33 avsnitt 88, CPT/Inf (2019) 1 avsnitt 111, og CPT/Inf (2025) 03 avsnitt 135.

For øvrig har CPT opplyst om informasjon om enkelte tilfeller av bruk av overdreven fysisk makt i situasjoner som gjaldt sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, jf. CPT/Inf (2025) 03 avsnitt 85. CPT anbefalte at norske myndigheter iverksetter egnede tiltak for å sikre at fengselsansatte håndterer høyrisikosituasjoner uten unødvendig maktbruk.

2.1.4.2 FNs menneskerettskomité

I sin rapport til Norge 25. april 2018 uttrykte FNs menneskerettskomité bekymring for omfanget av isolasjon i fengsel, jf. FNs menneskerettskomités avsluttende merknader til Norges syvende periodiske rapport om gjennomføringen av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, CCPR/C/NOR/CO/7 punkt 24 og 25. Komiteen anbefalte at det fastsettes et maksimalt antall dager en innsatt kan være helt utelukket fra fellesskapet med andre innsatte.

Videre uttrykte FNs menneskerettskomité bekymring for at innsatte med psykososiale lidelser utsettes for isolasjon, og for at mangel på adekvat helsehjelp har ført til en forverring av denne gruppens helsetilstand, jf. merknadene avsnitt 26 og 27. Komiteen anbefalte blant annet at isolasjon av innsatte med psykiske lidelser burde opphøre så langt det er mulig.

2.1.4.3 FNs torturkomité

FNs torturkomité uttrykte i 2012 misnøye med omfanget av det som ble omtalt som isolasjon («solitary confinement») i norske fengsler, jf. FNs torturkomités avsluttende merknader til Norges 6.–7. rapport om gjennomføring av FNs torturkonvensjon, 13. desember 2012, CAT/C/NOR/CO/6-7, avsnitt 11. Torturkomiteen uttrykte også bekymring for at lovgrunnlaget for isolasjon er for lite presist, og at dette gjør det krevende med rettslig kontroll. Komiteen anbefalte derfor blant annet at lovgivningen som gjelder isolasjon endres slik at omfanget av isolasjon reduseres, og garanterer adekvate prosessuelle rettigheter for innsatte som utsettes for slike tiltak.

Tilsvarende kritikk ble fremmet av FNs torturkomité i 2018, jf. komiteens avsluttende merknader til Norges åttende periodiske rapport om gjennomføringen av forpliktelsene i FNs torturkonvensjon, 5. juni 2018, CAT/C/NOR/CO/8, avsnitt 17 til 20. Komiteen gjentok bekymringen om at regelverket som gjelder isolasjon er for upresist, og at dette kan føre til skjønnsbaserte og uforholdsmessige avgjørelser, og holdt fast ved anbefalingen om at regelverket bør endres.

Videre i merknadene fra 2018, uttrykte FNs torturkomité en mer konkret bekymring for at utelukkelse og lignende restriktive tiltak i stor grad begrunnes i bygnings- og bemanningsmessige forhold, og ikke i formelle avgjørelser som kan påklages. Komiteen anbefalte videre at

isolerte innsatte får daglig tilsyn av helsepersonell. I tillegg uttrykte komiteen bekymring for at innsatte med alvorlige psykiske lidelser ikke gis den psykiatriske behandlingen de trenger, og at manglende helsehjelp fører til at slike pasienter ender med å utsettes for tiltak som fører til isolasjon, herunder bruk av sikkerhetscelle. Komiteen anbefalte på denne bakgrunnen at innsatte med psykiske og psykososiale lidelser ikke utsettes for isolasjon.

2.1.4.4 FNs barnekomité

I juli 2025 uttrykte FNs barnekomité bekymring for norske myndigheters tilnærming til det som omtales som isolasjon («solitary confinement») og bruk av tvangsmidler og makt («restraints and force») overfor innsatte under 18 år i norske fengsler, jf. FNs barnekomités avsluttende merknader 22. juli 2025 til Norges syvende periodiske rapport (CRC/C/NOR/CO/7) avsnitt 41 bokstav d og e. Dette inkluderte bekymring for det som beskrives som bruk av immobiliserings-teknikker for å begrense den mindreåriges bevegelsesfrihet.

På denne bakgrunnen oppfordret barnekomiteen norske myndigheter til å sikre at isolasjon unngås så langt det er mulig, og at beslutninger om isolasjon og bruk av tvangsmidler overfor barn uttrykkelig angir hvordan barnets beste og barnets rett til å bli hørt er blitt adressert, jf. merknadene punkt 42 bokstav e.

2.1.4.5 Riksrevisjonen

Riksrevisjonen publiserte i 2022 en undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel, jf. Dokument 3:4 (2022–2023). Riksrevisjonen konkluderte med at oppfølgingen av de innsattes behov ikke var satt i system, og at det var mangler i tjenestetilbudet. Ett av hovedfunnene var at innsatte med psykiske lidelser eller ruslidelser ikke får fullgod tilgang til helse-tjenester, jf. undersøkelsens punkt 3.2.2.

Riksrevisjonen påpekte at innsatte med psykiske lidelser fungerer dårligere enn andre innsatte i fengsel, og at de derfor krever ekstra ressurser fra ansatte i fengslene, særlig hvis de ikke får tilstrekkelig helsehjelp. Dette fører til at tilbudene til de andre innsatte reduseres. Manglende oppfølging av helseutfordringer kan også stå i veien for at den innsatte får deltatt i andre deler av tjenestetilbudet under fengselsoppholdet.

2.1.4.6 Norges institusjon for menneskerettigheter

I sin årsmelding fra 2020 anbefalte NIM at straffegjennomføringsloven endres slik at det fremgår at innsatte som hovedregel har rett til å tilbringe minst åtte timer i fellesskap utenfor cellen, se side 59. NIM viste både til CPTs anbefalinger om dette (se proposisjonens punkt 2.1.4.1), og til at en fast norm for fellesskap vil være viktig for å forebygge risiko for krenkelse av vernet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling og bidra til oppfyllelse av innsattes rett til privatliv, jf. EMK artikkel 3 og 8. I tillegg påpekte NIM at en lovfesting vil tydeliggjøre når det skal treffes et vedtak om utelukkelse med tilhørende rettssikkerhetsgarantier.

I årsmeldingen fra 2024 uttalte NIM at soningsforholdene i norske fengsler medfører en rekke menneskerettighetsutfordringer, og at NIMs tidligere anbefalinger til myndighetene om fengselsforhold fremdeles står fast.

2.2 Om menneskelig kontakt og isolasjon i fengsel

2.2.1 Innledning

Begrepet «isolasjon» er ikke definert i straffegjennomføringsloven, og det finnes heller ingen nasjonal eller internasjonal entydig definisjon av begrepet. I denne proposisjonen brukes begrepet isolasjon som en språklig samlebetegnelse på situasjoner hvor en innsatt, uavhengig av årsak, er innelåst alene på en celle store deler av døgnet med liten mulighet for meningsfull kontakt med andre personer.

Isolasjon kan være et resultat av formelle beslutninger, faktisk innlåsing eller innsattes egne valg. Mer konkret omfatter dette for det første isolasjon som skjer som en konsekvens av kriminalomsorgens, eller domstolens, formelle beslutninger om å utelukke den innsatte fra fellesskap med andre innsatte. Videre kan kriminalomsorgens beslutninger om å plassere den innsatte på sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng føre til at den innsatte utsettes for en særlig inngripende form for isolasjon, som følge av de fysiske rammene for denne typen tvangsmidler. Isolasjon kan også være et resultat av omfattende innlåsing som skjer som følge av de generelle forholdene i fengselet, eller av at den innsatte selv velger å avstå fra fellesskapet med de andre innsatte og sosial samhandling med andre.

I alle de ovennevnte tilfellene vil det både bero på varigheten av situasjonen og omfanget av tilbu-

det om meningsfull kontakt med andre personer, hvorvidt den innsatte regnes som isolert. Det er de senere årene iverksatt en rekke tiltak for å redusere omfanget av omfattende innlåsing og isolasjon i fengslene, og for å øke graden av menneskelig kontakt som tilbys. Hovedlinjene i arbeidet er beskrevet i Meld. St. 31 (2024–2025) *Straff som virker – straffegjennomføring for et trygge Norge* punkt 7.3 side 102 flg. Det er også inn tatt en beskrivelse i vedlegget til Særskilt melding 2025, se side 43 flg. Forslagene til lovendringer i denne lovproposisjonen inngår i dette arbeidet.

2.2.2 Årsaker til innlåsing og isolasjon

Årsakene til utfordringene med innlåsing og isolasjon i norske fengsler er sammensatte.

Noen innsatte i varetekt er underlagt såkalt «fullstendig isolasjon» på grunn av risiko for bevisforspillelse, etter begjæring fra påtalemyndigheten og beslutning fra domstolen i medhold av straffeprosessloven. I tillegg kan kriminalomsorgen som nevnt fatte vedtak om utelukkelse av innsatte fra fellesskapet etter straffegjennomføringsloven. Etter dagens regler kan utelukkelse fra fellesskapet enten være et forebyggende tiltak, eller en reaksjon på ureglementert adferd. Utelukkelse som forebyggende tiltak kan blant annet være nødvendig overfor innsatte som representerer en sikkerhetsmessig risiko for andre innsatte, ansatte eller seg selv. I tillegg åpner loven for at innsatte i noen grad kan utelukkes fra fellesskapet dersom bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det påkrevet, eller dersom den innsatte selv ønsker det. Også bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng vil innebære at den innsatte forhindres fra å delta i fellesskapet med andre innsatte.

I tillegg til beslutninger om å ta innsatte ut av fellesskapet, kan det på et overordnet nivå pekes på tre særlig fremtredende årsaker til innlåsing og isolasjon: manglende aktivitetstilbud, lav bemanning og uegnede fengselsbygg uten tilstrekkelige fellesskapsarealer.

Aktivitetstilbudet i fengsel består i hovedsak av arbeid, utdanning og deltakelse i kriminalomsorgens programvirksomhet. Arbeid og skole tilbys både gjennom arbeidsdriften i regi av kriminalomsorgen og skolene i fengslene, og ved frigang til arbeid eller skole utenfor fengsel. Aktiviseringsgraden i fengslene har gått ned, sammenlignet med før pandemien, blant annet fordi kriminalomsorgen har utfordringer med rekruttering av ansatte med riktig kompetanse til arbeidsdriften, og dermed har ubesatte stillinger.

Mangler i aktivitetstilbudet kan i praksis medføre at innsatte må låses inn på cellen i den perioden de skulle ha gjennomført aktiviteter, herunder skole eller arbeid. Både i Særskilt melding 2019 og i Særskilt melding 2025 har Sivilombudet påpekt at manglende aktivitets- og dagtilbud er en av de viktigste årsakene til at noen innsatte låses inne på egen celle store deler av døgnet uten formelt grunnlag, se meldingen fra 2019 punkt 6.1 side 40 og meldingen fra 2025 punkt 4.2 side 18.

Utfordringene med isolasjon og innlåsing har også sammenheng med at kriminalomsorgen over tid har stått overfor store bemanningsutfordringer. Utlåsing og fellesskap blant innsatte forutsetter at fengslene har ansatte som kan følge opp og ha tilsyn med de innsatte mens samværet pågår. Videre er ansatte en forutsetning for at de innsatte kan ha og gjennomføre aktivitetstilbud. Dersom et fengsel har for lav bemanning, vil dette både kunne gå ut over aktivitetstilbudet og føre til mer innlåsing. I Særskilt melding 2025 fant Sivilombudet at alle de ti fengslene forebyggingsenheten besøkte var preget av utfordringer med bemanning, se meldingen punkt 4.4 side 22. Blant annet vises det til utfordringer med høy turnover, høyt sykefravær, for få stillinger og for få kvalifiserte søkere til ledige stillinger.

Utfordringene med innlåsing og isolasjon skyldes også at kriminalomsorgens bygningsmasse mangler tilstrekkelige arealer som er tilrettelagt for fellesskap mellom innsatte. Noen av fengslene er svært gamle, til dels fra 1860-tallet, og ble oppført i en tid hvor idealet var at innsatte skulle sitte alene for å gjøre bot og tenke gjennom egne ugjerninger. Tanken om rehabilitering gjennom aktivitet og kontakt med andre mennesker er nyere enn det som gjenspeiles i deler av den bygningsmassen som kriminalomsorgen disponerer. Situasjonen er bedret gjennom ulike bygge- og vedlikeholdsprosjekter, men arbeidet med å forbedre kriminalomsorgens bygningsmasse tar tid. I Særskilt melding 2025 påpekte Sivilombudet blant annet at krav om høy kapasitetsutnyttelse fører til at innsatte som skulle vært plassert i en ordinær fellesskapsavdeling, likevel blir sittende på en restriktiv avdeling, i «kø» på å få plass ved en fellesskapsavdeling, se meldingens punkt 4.3 side 21.

Andelen innsatte i fengsel med psykiske lidelser har økt. Det er høy forekomst av rusmiddel-lidelser og en betydelig overvekt av psykiske lidelser blant innsatte, sammenlignet med den øvrige befolkningen. Omfanget av psykiske lidelser i fengsel fører til mer utagering, selvisolering, selvskading og selvmordsforsøk, som igjen kan føre til økt bruk av tiltak som utelukkelse, sikker-

hetscelle og sikkerhetsseng. Ettersom disse tiltakene blant annet kan gi psykiske skadevirkninger, se punkt 2.2.3, kan bruken av dem igjen bidra til at den problematiske atferden vedvarer eller forverres, og slik skape en ond sirkel.

Noen innsatte velger av ulike grunner selv å avstå fra fellesskap med andre innsatte. For eksempel kan enkelte avstå fordi fellesskapet ikke oppleves trygt nok, eller fordi fellesskap blir for sosialt krevende, for eksempel som følge av dårlig psykisk helse. Manglende bemanning, som igjen fører til mindre tilstedeværelse av ansatte i fellesskapsmiljøene, kan også bidra til å forsterke de innsattes følelse av utrygghet, og øke risikoen for selvisolering.

2.2.3 Konsekvenser av innlåsing og isolasjon

Sosial kontakt med andre er et grunnleggende menneskelig behov, og sosial isolasjon medfører et stort skadepotensial for menneskers fysiske og psykiske helse. Å begrense tilgangen til slik kontakt er et omfattende og sterkt inngrep i menneskers personlige integritet.

Hvor stort behov den enkelte har for sosial kontakt med andre, vil variere mellom de innsatte. Felles for alle innsatte er imidlertid at god kontakt med andre mennesker er en forutsetning for god helse. Frihetsberøvelse innebærer i seg selv begrensninger i innsattes muligheter til å ha kontakt med sitt sosiale nettverk. Maktforholdet mellom innsatte og ansatte kan også påvirke kvaliteten i den sosiale kontakten dem imellom.

Omfattende innlåsing kan også føre til at den innsatte får for liten tid til andre grunnleggende behov enn sosialt samvær. Med enkelte variasjoner må de innsatte bruke utlåsningstiden til nødvendige gjøremål som å vaske klær, lage mat, trene, dusje, ringe til familie og venner, og til å få hjelp til søknader og andre praktiske oppgaver som er knyttet til for eksempel progresjon i soningen.

Som nærmere beskrevet i Særskilt melding 2019 kapittel 4 og Særskilt melding 2025 kapittel 6, kan isolasjon også føre til helseskader. Helse-skadene kan oppstå fort, men risikoen for skade øker jo lengre isolasjonen varer. Hovedvekten av symptomene er psykiske skader, herunder angst, depresjon, konsentrasjonsvansker, paranoiditet og psykose. Isolasjon kan også føre til fysiske symptomer, som hjertebank, sosial tilbaketrekning, søvnproblemer, lav appetitt, skjelving og utmatelse. Isolasjon kan også forverre eksisterende helseplager, og kan blant annet gi utslag i aggre-

sjon, selvskading, selvmordsforsøk, apati og passivitet. Hvilke fysiske og psykiske reaksjoner isolerte vil oppleve, vil avhenge av den enkelte innsatte, men også kvaliteten av den menneskelige kontakten han eller hun har, og soningsforholdene for øvrig. For eksempel vil graden av sansedeprivasjon (reduerte sanseintrykk), som er særlig stor ved bruk av sikkerhetscelle, spille inn.

Faren for negative virkninger av isolasjon er spesielt stor for innsatte med fysiske, psykiske eller intellektuelle funksjonsnedsettelse. Særlig utsatt er også unge innsatte og innsatte som har opplevd krig, tortur eller andre traumer. For unge innsatte er hjernen fremdeles i utvikling, og isolasjon vil kunne hindre en normal utvikling, som igjen kan føre til vansker med læring, helse- og adferdsproblemer. Slik hindring av normal utvikling vil kunne påvirke utsiktene til å avstå fra kriminalitet i fremtiden.

Også språkbarrierer vil kunne påvirke hvordan isolasjon oppleves, blant annet ved at den menneskelige kontakten under isolasjonen har lavere kvalitet, og at det vanskeliggjør den innsattes formidling av isolasjonsskader til ansatte og helsepersonell.

Isolasjon kan også virke selvforsterkende, ved at en person som er isolert, etter hvert også selv ønsker å avstå fra sosial kontakt med andre. Dette kan innebære at den innsatte får vanskeligheter med å snakke om de utfordringene han eller hun opplever. Isolasjon kan også påvirke den innsattes sykdomsinnsikt, som medfører at den innsatte undervurderer de skadene isolasjon har påført. Disse utfordringene gjør isolasjonsskader vanskeligere å behandle.

Behandlingsutfordringene gjelder særlig for innsatte med psykiske helseutfordringer og lavt funksjonsnivå. Ved alvorlig psykisk lidelse vil innsatte kunne ha behov for innleggelse hos psykisk helsevern. Erfaring viser imidlertid at disse innsatte sendes tilbake til fengselet etter kort tid, blant annet på grunn av begrenset kapasitet i spesialisthelsetjenesten. Dette kan også skyldes at innleggelse hos helsetjenesten og opphør av isolerende tiltak kan bidra til å lette de innsattes symptomer. Når disse innsatte kommer tilbake til fengselet, er de ofte for syke til å delta i fellesskapet, samtidig som at kriminalomsorgen ikke har et behandlingstilbud tilgjengelig. Dette kan bidra til en negativ utvikling av den innsattes psykiske helse, og forsterke symptomene. Norske myndigheters utfordringer med å håndtere innsatte med alvorlige psykiske lidelser er adressert også av blant annet Riksrevisjonen, CPT og FNs menneskerettskomité, se punkt 2.1.4.

Det er også en sammenheng mellom omfattende innlåsing og økt bruk av tvang. Dette skyldes at både symptomer på helseskade, slik som angst, svekket impulskontroll eller psykose, og «mildere» konsekvenser, slik som opplevelser av håpløshet, resignasjon og frustrasjon, kan føre til økt grad av aggresjon, sinne, selvskading og selvmordsforsøk – som kan gjøre bruk av tvangsmidler nødvendig.

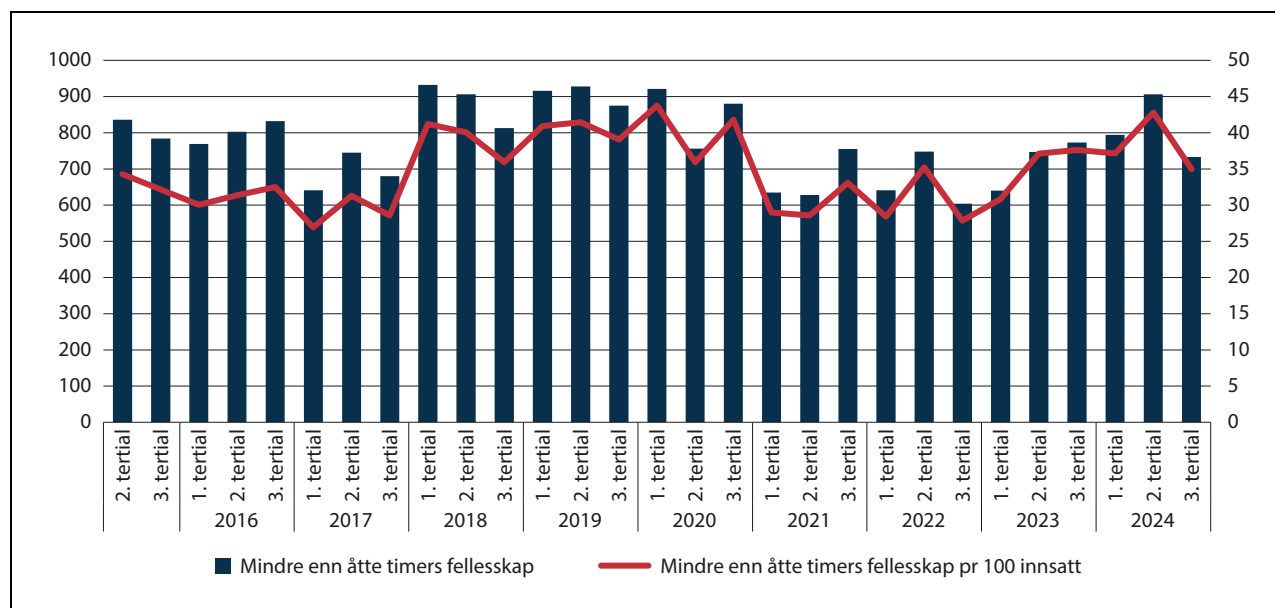
2.2.4 Omfang av innlåsing og isolasjon

Data om utlåsningstid kan ikke hentes fra kriminalomsorgens fagsystemer. Kriminalomsorgen gjennomfører imidlertid dagsmålinger tre ganger i året i alle fengsler med høyt sikkerhetsnivå, hvor innsattes adgang til fellesskapet med andre innsatte blir kartlagt. Dagsmålingene gir også informasjon om omfanget av tilbud om meningsfull menneskelig kontakt for innsatte som er utelukket. I tillegg kan omfanget av isolasjon måles ved hjelp av antall tilfeller av utelukkelse eller plassering på sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, eller antall timer med bruk av slike tiltak. Slike tall kan hentes ut av kriminalomsorgens fagsystemer.

Figur 2.1 viser antall innsatte i fengsler med høyt sikkerhetsnivå med mindre enn åtte timer utenfor cellen i perioden 2016–2024, basert på dagsmålinger. Antallet innsatte med mindre enn åtte timer utlåsningstid har ligget mellom ca. 600 og 900 innsatte i hele måleperioden. I 2023 var det 720 innsatte som var utlåst fra cellen i mindre enn åtte timer daglig. I 2024 økte antallet til 811.

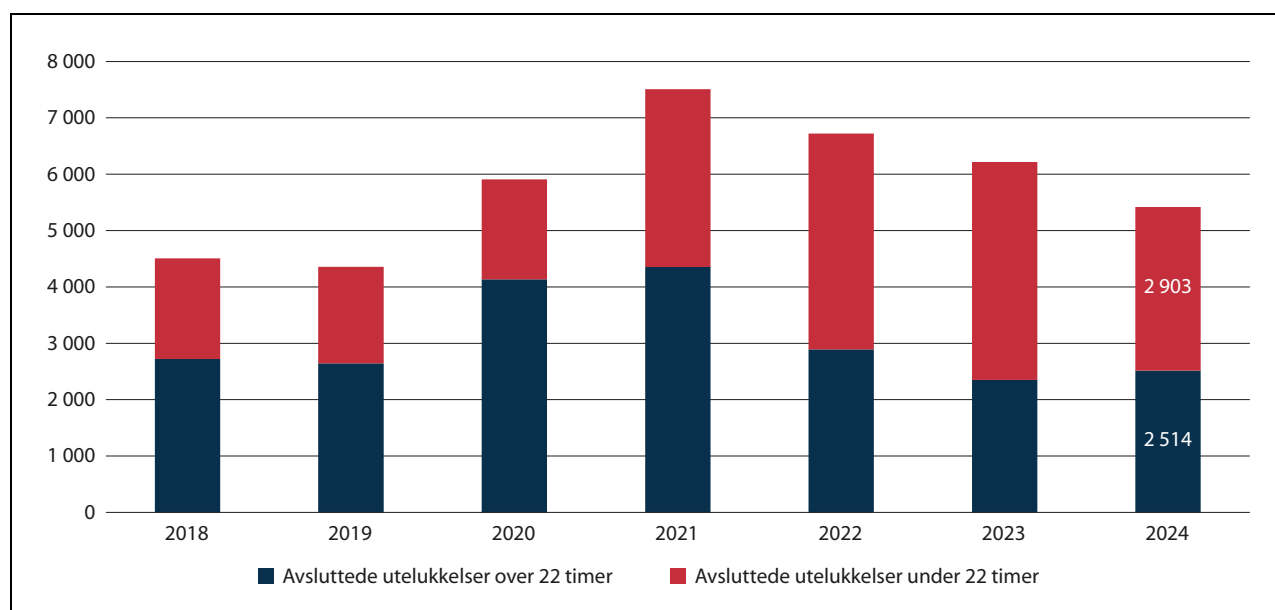
Figur 2.2 viser utviklingen i antall vedtak om hele utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte fordelt på varighet over/under 22 timer, basert på uttrekk fra kriminalomsorgens fagsystem. I 2024 ble det avsluttet om lag 5 400 hele utelukkelse etter vedtak fra kriminalomsorgen. Av disse var det 2 500 vedtak om utelukkelse fra fellesskapet med andre innsatte som varte i mer enn 22 timer. I gjennomsnitt varte alle avsluttede utelukkelse i 76 timer, og medianverdien lå på 24 timer. Gjennom 2024 ble det i gjennomsnitt registrert 18 utelukkelse per måned som varte i mer enn 42 dager.

Som figur 2.3 viser, varierer hovedårsakene til at innsatte utelukkes fra fellesskapet med hvilket utgangspunkt målingen har. For eksempel var over 20 prosent av antallet utelukkelse i 2024 knyttet til bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold. Samtidig utgjorde disse kun to prosent av det totale antallet timer med utelukkelse. Dette skyldes at utelukkelse grunnet bygnings- eller bemanningsforhold generelt er av



Figur 2.1 Dagsmåling av innsatte med mindre enn åtte timers fellesskap

Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet



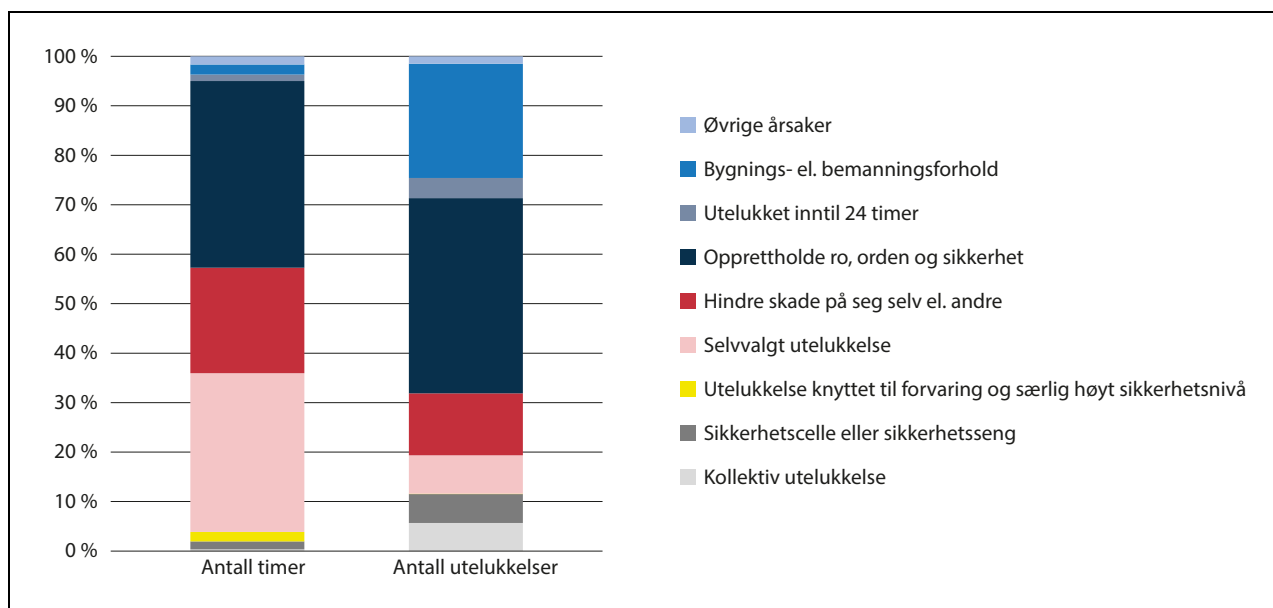
Figur 2.2 Antall avsluttede hele utelukkelse, fordelt på over og under 22 timer.

Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet

kort varighet. For selvvalgt utelukkelse er bildet motsatt. Åtte prosent av antallet utelukkelse er selvvalgt, men disse utgjør over 30 prosent av det totale antallet timer.

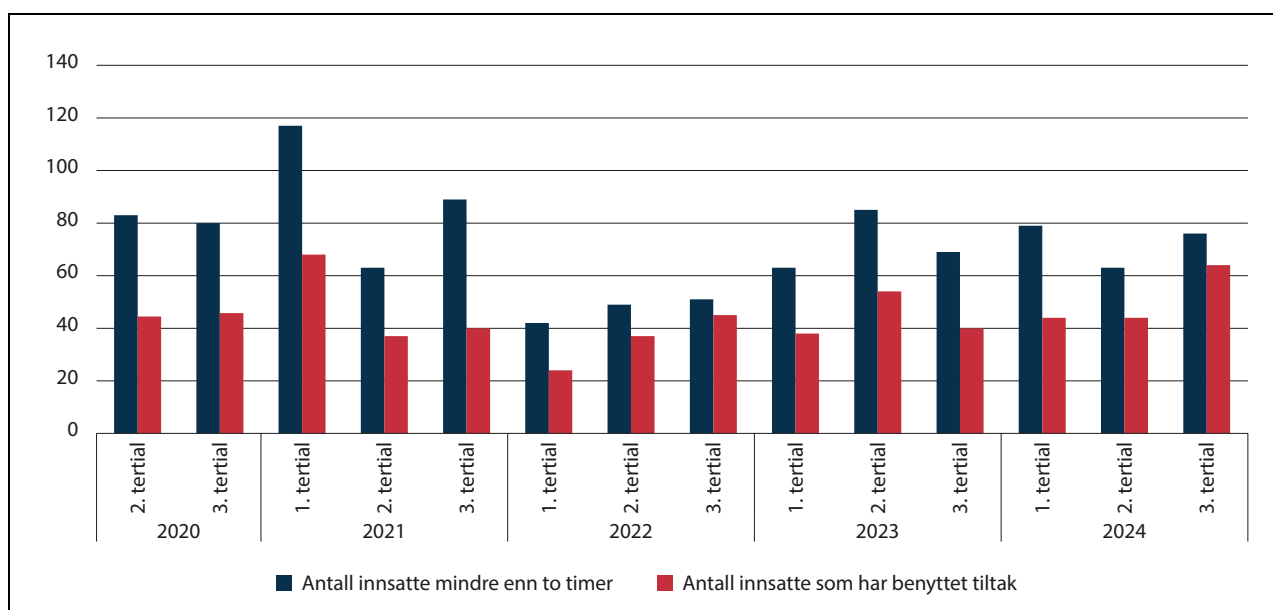
Kriminalomsorgen arbeider systematisk med å sikre at innsatte som er utelukket daglig får tilbud om minimum to timer meningsfull menneskelig kontakt. Figur 2.4 viser utviklingen i gjennomførte isolasjonsreduserende tiltak i perioden 2020 til 2024.

Figurene 2.5 og 2.6 viser en økning i bruken av sikkerhetscelle og særlig sikkerhetsseng i 2022 og 2023. I 2024 var det imidlertid igjen en nedgang i bruken av disse tiltakene. Nedgangen har sammenheng med målrettet arbeid fra kriminalomsorgens side, blant annet i form av styrket forebygging, herunder kompetanseheving og rådgivning, og fokus i etaten på tettere samarbeid med de ulike helse- og omsorgstjenestene for ivaretagelse av sårbare innsatte.



Figur 2.3 Antall timer med utelukkelse og antall utelukkelseser totalt, fordelt på årsak. Tall for 2024.

Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet

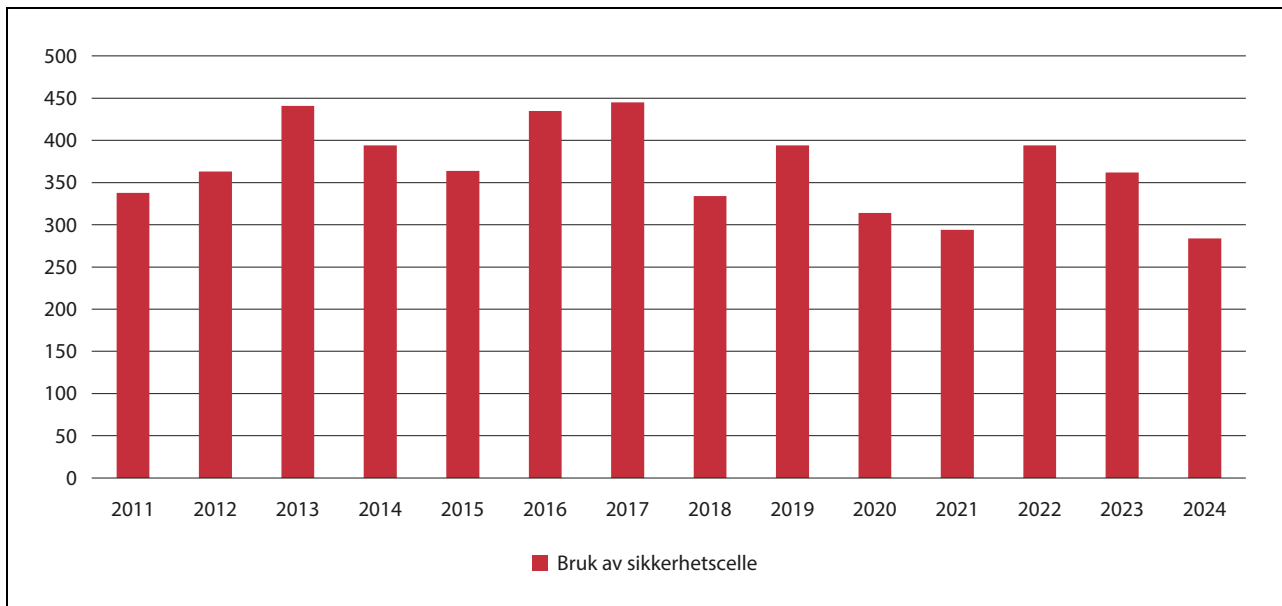


Figur 2.4 Dagsmåling av antall innsatte uten fellesskap som har gjennomført isolasjonsreducerende tiltak

Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet

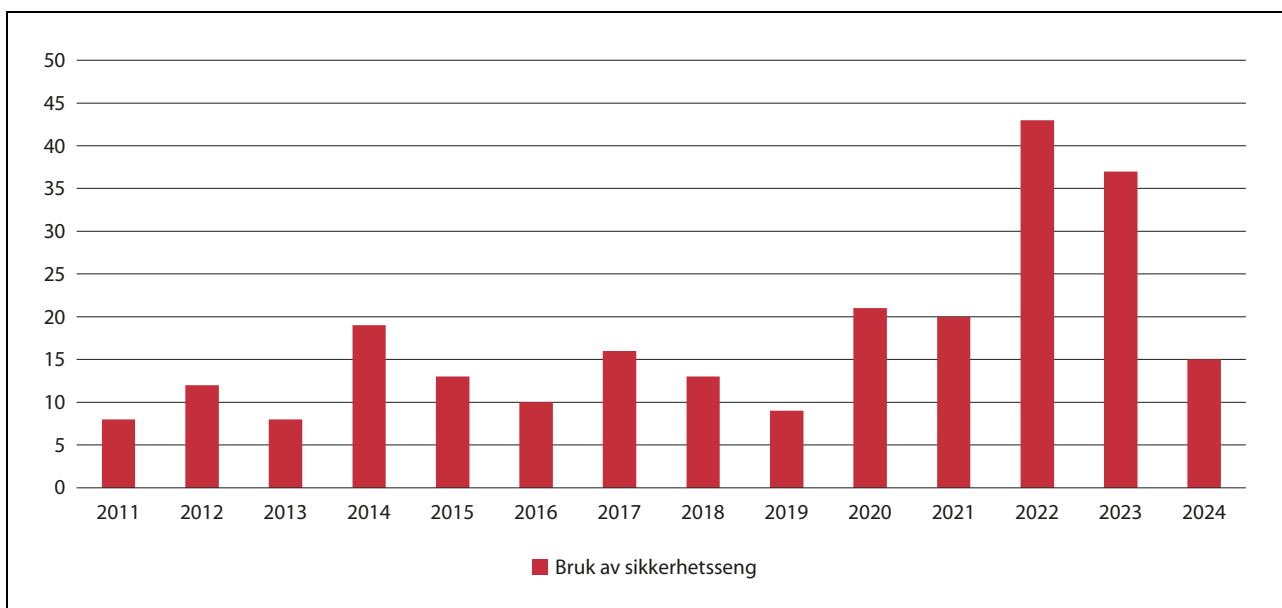
Senter for rus- og avhengighetsforskning (SERAF) publiserte i 2025 rapporten Registrert isolasjon i norske fengsler 2015–2022 (SERAF rapport 3/2025), som er basert på kriminalomsorgens tall for utelukkelseser fra fellesskapet i den aktuelle perioden. Rapporten viser blant annet at antall personer som var registrert med minst én hel utelukkelse i løpet av sin straffegjennomføring lå på en stabil andel på 17–19 prosent av den totale fengselspopulasjonen i årene 2015–2019. I pande-

miårene 2020–2022 ble det imidlertid registrert en økning, og i 2021 ble omlag 30 prosent av fengselspopulasjonen registrert med minst én utelukkelseshendelse. I perioden 2015–2019 lå andelen av alle fengselsdøgn som ble registrert som isolasjonsdøgn stabilt på under 2 prosent. Også dette tallet økte i pandemiårene 2020–2022. Andelen fengselsdøgn som ble registrert med isolasjon besluttet av domstolene lå nokså stabilt på omlag 0,5 prosent gjennom hele perioden.



Figur 2.5 Bruk av sikkerhetscelle – antall vedtak

Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet



Figur 2.6 Bruk av sikkerhetsseng – antall vedtak

Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet

Forskerne fant også demografiske forskjeller i hvem som er mest utsatt for å bli utelukket fra fellesskapet, ettersom kvinner og unge voksne mellom 18 og 24 år hadde en høyere andel utelukkelsesdøgn enn gjennomsnittet. Videre ble menn oftere registrert med selvvalgt utelukkelse enn kvinner, og hadde i gjennomsnitt dobbelt så lang

tid i selvvalgt utelukkelse som kvinnene. Forskerne fant også at forvaringsdømte står for en uforholdsmessig stor andel av det totale antallet utelukkelsesdøgn.

2.2.5 Kriminalomsorgens organisering, ansvar og samhandling med helse- og omsorgstjenesten

Kriminalomsorgen er organisert med tre nivåer, med Kriminalomsorgsdirektoratet som øverste nivå, kriminalomsorgens fem regioner som «mel-lomnivå» og det enkelte fengsel som første nivå (ofte kalt lokalt nivå). Kriminalomsorgsdirektoratet har det faglige etatsansvaret, mens regionene har ansvar for å drifte kriminalomsorgens enheter i de respektive regionene. I regionene finnes både fengsel med høyt sikkerhetsnivå, lavere sikkerhetsnivå og overgangsboliger. I enkelte regioner er det også avdeling for særlig høyt sikkerhetsnivå. Myndigheten til å treffe avgjørelser om den enkelte innsatte ligger som hovedregel til lokalt nivå, med regionalt nivå som klageinstans.

Utfordringene med isolasjon i fengsel knytter seg i hovedsak til fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Fengsler med høyt sikkerhetsnivå har større utfordringer med å tilby fellesskap til de innsatte, blant annet på grunn av høyere krav til sikkerhet, kontrolltiltak og tilsyn, samt flere eneromsavdelinger og andre bygningsmessige hindringer. Hovedregelen er at domfelte som skal gjennomføre fengselsstraff, skal plasseres i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Det er bare domfelte som er idømt en fengselsstraff på inntil to år, som kan settes direkte inn i fengsel med lavere sikkerhetsnivå.

Innsatte har krav på samme helse- og velferds-tjenester som befolkningen ellers. Selv om det er kriminalomsorgen som gjennomfører fengselsstraff og tar imot varetektsinnsatte, er det de etatene som leverer helse- og velferdstjenester til befolkningen for øvrig, som har ansvar for å levere samme type tjenester til de innsatte. Denne ordningen betegnes gjerne som importmodellen, og skal blant annet sikre faglig uavhengighet, faglig utvikling og at kvaliteten i helse- og velferds-tjenestene opprettholdes på samme nivå som for befolkningen ellers.

Importmodellen stiller store krav til tverr-sektorielt samarbeid. Kriminalomsorgen skal, gjennom samarbeid med andre offentlige etater, legge til rette for at innsatte i fengsel får de tjenestene som lovgivningen gir dem krav på. Særlig viktig i denne sammenheng, er tjenester fra helse- og omsorgssektoren. Innsatte som er utelukket fra fellesskapet eller plassert i sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, har et særlig behov for helsemessig oppfølging. Disse befinner seg i en spesielt sårbar situasjon, blant annet på grunn av skadevirkningene som isolasjon kan medføre, og fordi årsaken til bruk av disse tiltakene kan knytte seg

til helserelatert problematikk, herunder psykisk uhelse. Risikoen for skadevirkninger er i tillegg høyere dersom den innsatte har eksisterende psykiske lidelser.

Innsatte har krav på et like godt tjenestetilbud som befolkningen for øvrig, jf. Prop. 91 L (2010–2011) punkt 13.2.10 og 15.5.11. Staten yter et årlig, øremerket tilskudd til helse- og omsorgstjenester for innsatte til kommuner som har fengsler. De regionale helseforetakene skal sørge for spesialisthelsetjenester. Kriminalomsorgens tilretteleggingsplikt innebærer blant annet at kriminalomsorgen må melde fra om de behovene for helse-tjenester som observeres, og legge til rette for at den enkelte innsatte kan motta helsehjelpen i eller utenfor fengselet.

Kriminalomsorgen og helse- og omsorgstjenestene er ikke under- eller overordnet hverandre, men styres av ulike regelverk som gir etatene ulike roller. Helsepersonell skal gi helsehjelp, og kriminalomsorgen skal gjennomføre straffen eller varetektsfengslingen. Behovet for å bedre det tverrsektorielle samarbeidet er nærmere omtalt i Meld. St. 31 (2024–2025) *Straff som virker – straffegjennomføring for et tryggere Norge* punkt 4.4.2 side 65 flg.

2.3 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 2. februar 2023 på høring forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler i fengsel). Høringsfristen var 1. juni 2023. Enkelte høringsinstanser fikk utsatt høringsfrist.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barne- ungdoms- og familieetaten
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Barneombudet
Datatilsynet
Digitaliseringsdirektoratet
Domstoladministrasjonen
Folkehelseinstituttet
Helsedirektoratet
Helsetilsynet
Høyesterett
Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
KRIPOS
Lagmannsrettene
Likestillings- og diskrimineringsombudet

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)	Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress
Politidirektoratet	Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge
Politidistriktene	Norges Juristforbund
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)	Norges Politilederslag
Regjeringsadvokaten	Norges Røde Kors
Riksadvokaten	Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening
Sekretariatet for konfliktrådene	Norsk Barnevernlederorganisasjon
Sivilombudet	Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF)
Statens sivilrettsforvaltning	Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten	Norsk Psykologforening
Statsadvokatembetene	Norsk Tjenestemannslag (NTL)
Statsforvalterne	Organisasjonen for barnevernsforeldre
Tilsynsrådene for kriminalomsorgen	Politiets Fellesforbund
Tingrettene	Politiets kriminalitetsforebyggende forum
Utlendingsdirektoratet	Politijuristene
Fylkeskommunene	Redd Barna
Kommunene	Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging
Advokatforeningen	Regionssentrene for barn og unges psykiske helse
Akademikerne	Rettspolitisk forening
Amnesty International Norge	Rettssenteret
Den norske dommerforening	Rusmisbrukernes interesseorganisasjon
Den norske Helsingforskomité	Rådet for psykisk helse
Den norske legeforening	SAFO – samarbeidsforumet av funksjons- hemmedes organisasjoner
Fellesorganisasjonen (FO)	Sametinget
For Fangers Pårørende (FFP)	Samfunnsviterne
Forsvarergruppen av 1977	Stiftelsen Barnas Rettigheter
Forum for barnekonvensjonen	Stiftelsen Menneskerettighetshuset (Human Rights House Foundation)
Frelsesarmeens barn og unge	Stiftelsen Retretten
Frelsesarmeens barne- og familievern	Stiftelsen Rettferd
Frivillighet Norge	Stine Sofies Stiftelse
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)	Straffedes organisasjon i Norge
Gatejuristen	Straffelovrådet
Hovedverneombudet i kriminalomsorgen	Støttesentrene for kriminalitetsutsatte
ICJ-Norge	Unge funksjonshemmede
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)	UNICEF Norge
Juristforbundet	WayBack
Jussbuss	Yrkesorganisasjonenes sentralforbund
Jussformidlingen	
Jusshjelpa i Nord-Norge	Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen
Kirkens Bymisjon	Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo
Kommunesektorens organisasjon (KS)	Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø
Kriminalomsorgens Lederforbund	Høgskolen i Innlandet
Kriminalomsorgens Yrkesforbund (KY)	Høgskolen i Molde
Landsforeningen for barnevernsbarn	Institutt for aktiv psykoterapi
Landsforeningen for voldsofre	Institutt for barne- og ungdomspsykoterapi
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	Institutt for gruppeanalyse og gruppepsykoterapi
Landsrådet for Norges barne- og ungdoms- organisasjoner	Institutt for helse og samfunn
NA – Anonyme Narkomane	Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Universitetet i Oslo
Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten	Institutt for mentalisering
Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helse- arbeid	Institutt for pedagogikk og livslang læring, NTNU

Institutt for psykologi, NTNU
 Institutt for psykoterapi
 Institutt for samfunnsforskning
 Kriminalomsorgens høyskole og utdannings-
 senter (KRUS)
 Politihøgskolen
 Psykologisk institutt, Universitetet i Oslo
 Universitetet i Stavanger
 Universitetet i Sør-Øst Norge
 Velferdsforskningsinstituttet NOVA

I brev til Kriminalomsorgsdirektoratet 16. mai 2023 ba Justis- og beredskapsdepartementet om at direktoratet sørget for at høringsnotatet også ble delt ut på papir til de innsattes tillitsvalgtorga-
 ner (kontaktutvalg) i alle fengsler. Det ble sam-
 tidig gitt en utsatt høringsfrist på tre måneder fra
 brevetts dato for de innsatte.

Følgende høringsinstanser har uttalt seg om
 forslagene:

Barneombudet
 Bergen fengsel
 Bjørgvin fengsel
 Borgarting lagmannsrett
 Domstoladministrasjonen
 Halden fengsel
 Helsedirektoratet
 Høyesterett
 Ila fengsel og forvaringsanstalt
 Institutt for psykologi ved NTNU
 Kriminalomsorgens høyskole og utdannings-
 senter (KRUS)
 Kriminalomsorgen Innlandet
 Kriminalomsorgen Nordland
 Kriminalomsorgen region nord
 Kriminalomsorgen region sør
 Kriminalomsorgen region sørvest
 Kriminalomsorgen region vest
 Kriminalomsorgen region øst
 Kriminalomsorgsdirektoratet
 Ligestillings- og diskrimineringsombudet
 Norges institusjon for menneskerettigheter
 (NIM)
 Oslo fengsel
 Oslo statsadvokatembeter
 Ringerike fengsel
 Romerike fengsel
 Sivilombudet
 Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest
 Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region sør
 Trondheim fengsel
 Vik fengsel

Åna fengsel
 Åsane videregående skole

Bergen kommune
 Hå kommune
 Oslo kommune

Advokatforeningen
 Amnesty International Norge
 Arbeiderbevegelsens rus- og sosialpolitiske for-
 bund

Den norske legeforening
 Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg
 For Fangers Pårørende
 Innsatte i Tromsø fengsel
 Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
 Jussbuss

Jussformidlingen i Bergen
 Jussgruppen Wayback
 Jusshjelpa i Nord-Norge
 Kirkens Bymisjon – Gatejuristen og Ung rettshjelp
 Kontaktutvalget ved Bredtveit fengsel
 Kontaktutvalget ved forvaringsavdelingen i Trond-
 heim fengsel

Kontaktutvalget ved Gjøvik fengsel
 Kontaktutvalget ved Halden fengsel
 Kontaktutvalget ved Ila fengsel
 Kontaktutvalget ved Ringerike fengsel
 Kontaktutvalget ved Romerike fengsel
 KS – Kommunesektorens organisasjon
 Norsk forening for kriminalreform (KROM)
 Mental Helse

Norges Røde Kors
 Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund
 Norsk psykologforening
 Person som ikke har oppgitt navn

Professor Anders Løvlie
 Rettspolitisk forening
 Rådet for psykisk helse
 Sentralt hovedverneombud i kriminalomsorgen
 Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO

Følgende instanser har svart at de ikke har
 merknader til forslaget:

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Forsvarsdepartementet
 Nasjonal kompetansetjeneste for samtidig rus-
 misbruk og psykisk lidelse
 Pilar – Kompetansetjenesten for psykisk helse og
 barnevern
 Samferdselsdepartementet

2.4 Forslag som ikke følges opp i proposisjonen

Høringsnotatet omhandlet enkelte temaer som ikke behandles i denne proposisjonen.

Dette gjelder for det første forslaget om å innta et tillegg i straffegjennomføringsloven § 1 om at loven gjelder med de begrensninger som følger av internasjonale konvensjonsforpliktelser som etter menneskerettsloven §§ 2 og 3 er norsk rett. Departementet vil imidlertid vurdere å komme tilbake til dette forslaget i et senere, mer generelt lovarbeid på straffegjennomføringslovens område.

Departementet går heller ikke videre med forslaget om å innta en permanent hjemmel i straffegjennomføringsloven om utelukkelse av smittevern hensyn (høringsnotatets forslag til ny § 37 b) nå. Inntil videre vil forskriftshjemmelen i § 45 a dekke beredskapsbehovet for et eventuelt nytt utbrudd av en allmenfarlig smittsom sykdom.

Forslaget i høringsnotatet om å gi bestemmelsen i straffeloven § 83 andre ledd om ekstra varetektsfradrag ved såkalt «fullstendig isolasjon» tilsvarende anvendelse for varetektsinnsatte i enkelte andre sammenhenger (nytt § 37 b tredje ledd og nytt § 37 c tredje ledd), følges heller ikke opp. I stedet vil departementet på et senere tidspunkt komme tilbake til om innholdet i forslaget bør innarbeides i reglene om reaksjonsfastsettelsen i straffeloven kapittel 14.

Etter en fornyet vurdering har departementet videre kommet til at forslaget om en lovregulering av rapportering og varsling til overordnet nivå i kriminalomsorgen (høringsnotatets forslag til ny § 37 e), ikke følges opp videre. I stedet vil departementet fortsette å følge opp behovet for god styringsinformasjon i styringsdialogen med Kriminalomsorgsdirektoratet.

Til sist følger proposisjonen ikke opp høringsnotatets forslag om å innføre et lovgrunn-

lag for bruk av tvangsmidlene «løse belter», «beskyttelseshjelm» og «polstret celle» som alternativer til sikkerhetsseng (høringsnotatets forslag til § 38 nytt første ledd, ny § 38 c femte ledd og § 38 d første ledd).

Bakgrunnen for forslaget var Kriminalomsorgsdirektoratets handlingsplan fra 2022, som inneholdt et mål om å fjerne sikkerhetsseng som tvangsmiddel i fengsel innen utgangen av 2024. Planen inkluderte blant annet forslag om å utrede muligheten for å ta i bruk løse belter kombinert med beskyttelseshjelm, samt polstret celle, som antatt mindre inngripende alternativer til sikkerhetsseng. Høringsnotatet inneholdt derfor forslag om innføring av et korresponderende lovgrunnlag for bruk av disse tvangsmidlene.

Etter fornyede faglige vurderinger anser Kriminalomsorgsdirektoratet ikke lenger løse belter kombinert med beskyttelseshjelm, eller polstret celle, som hensiktsmessige virkemidler i prosessen med å fase ut bruk av sikkerhetsseng. Kriminalomsorgsdirektoratets handlingsplan og tiltakene for avvikling av sikkerhetsseng har vært til vurdering og evaluering hos Kriminalomsorgsdirektoratet fra 2023 til 2025. På grunnlag av oppdatert informasjon og ytterligere utredning, blant annet basert på konsultasjoner med SIFER, RVTS og Helsedirektoratet, samt innhenting av erfaringsgrunnlag fra andre land, vurderer Kriminalomsorgsdirektoratet at det ikke finnes tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å legge til grunn at løse belter, beskyttelseshjelm og polstret celle vil være effektive eller mindre inngripende alternativer. Våren 2025 besluttet Kriminalomsorgsdirektoratet på denne bakgrunnen at mulig pilotering av polstret celle, beskyttelseshjelm og løse belter utgår. Det er etter dette ikke lenger aktuelt å innføre et lovgrunnlag for slike tvangsmidler nå.

3 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

3.1 Overordnet

Menneskerettighetene gir enkeltindivider, herunder innsatte i fengsel, en rekke rettigheter som staten ikke kan gripe inn i uten at nærmere bestemte vilkår er oppfylt. Innsatte i norske fengsler er blant annet vernet av Grunnlovens kapittel E om menneskerettigheter, samt EMK, som er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven og har forrang foran annen lovgivning.

Menneskerettighetene setter ytre rammer for hvordan frihetsberøvelsen og fengselshverdagen kan innrettes. Særlig sentralt i denne sammenhengen, er forbudet mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, jf. Grunnloven § 93 andre ledd og EMK artikkel 3. Det samme gjelder retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, og retten til liv etter Grunnloven § 93 første ledd og EMK art. 2. Disse rettighetene vil omtales nærmere nedenfor. Høyesterett har så langt tolket de nevnte grunnlovsbestemmelsene i samsvar med EMK, slik konvensjonsbestemmelsene er tolket av Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), og den videre redegjørelsen begrenses derfor til EMK.

Det følger av EMK artikkel 14 at rettighetene som er vernet etter EMK må sikres uten diskriminering på noe grunnlag. I tillegg kommer FNs kvinnekonvensjon (CEDAW) og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Videre pålegger FNs torturkonvensjon medlemsstatene å iverksette effektive tiltak for å forebygge situasjoner som utgjør en risiko for tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. En effektiv lovgivning er blant de tiltak som kan bidra til å unngå slike forhold i fengsel. Norge ratifiserte FNs torturkonvensjon i 1986. Torturforbudet er absolutt, og det kan ikke fravikes gjennom lovgivning.

3.2 Forbudet mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling

3.2.1 Overordnet

Forbudet mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling, herunder etter EMK artikkel 3, skiller seg fra øvrige menneskerettigheter ved at det er absolutt.

Forbudet i EMK artikkel 3 innebærer at myndighetene må sikre at den innsatte fratas friheten under forhold som er i samsvar med respekten for menneskelig verdighet. Gjennomføringen av frihetsberøvelsen må ikke utsette den innsatte for belastninger som overstiger det iboende nivået av lidelse eller ydmykelse som følger av en lovlig frihetsberøvelse, og den innsattes helse og velferd må ivaretas på en tilfredsstillende måte, tatt i betraktning de praktiske rammene som følger av frihetsberøvelsen, se f.eks. *Muršić mot Kroatia* 20. oktober 2016 (7334/13) avsnitt 99. Det er den kumulative effekten av soningsforholdene som vurderes. Den innsattes sårbarheter, for eksempel som følge av psykiatriske diagnoser, kognitive nedsettelse eller psykiske lidelser, vil etter EMDs praksis være relevant i vurderingen av om en behandling var rettmessig.

En situasjon eller behandling må nå et minimumsnivå av alvorlighet for å utgjøre en krenkelse av EMK artikkel 3. Hvorvidt minsteterskelen av alvorlighet er overtrådt, beror på en konkret helhetsvurdering av forholdene i den enkelte saken. Relevante vurderingsmomenter er blant annet inngrepets varighet, de fysiske og psykiske virkningene, de konkrete forholdene, og i noen tilfeller individuelle forhold som den innsattes kjønn, alder og helsetilstand for øvrig, jf. bl.a. *Kudla mot Polen* 26. oktober 2000 (30210/96) avsnitt 90 flg. og *Henaf mot Frankrike* 27. november 2003 (65436/01).

At det skal foretas en bred helhetsvurdering av om terskelen for alvorlighet er overtrådt, innebærer videre at EMD ikke har fastsatt en skarp tidsgrense for når begrensninger i den innsattes

sosiale kontakt utgjør isolasjon som kan komme i strid med artikkel 3 se nedenfor.

Videre kan det fra EMK artikkel 3 også utledes en plikt til å ivareta innsattes helse. Dette kan etter omstendighetene innebære at myndighetene for eksempel må iverksette tvangsbaserte tiltak for å beskytte innsatte mot andre innsatte, eller for å verne den innsatte mot seg selv.

Hvis behandlingen ikke er så alvorlig at den overstiger terskelen for brudd på artikkel 3, kan behandlingen utgjøre et urettmessig inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8, se punkt 3.3.

3.2.2 Fellesskap og menneskelig kontakt i fengsel

Under gitte omstendigheter kan isolasjon være i strid med forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling etter EMK artikkel 3.

Rettspraksis fra EMD klargjør de generelle kriteriene for når isolasjon kan utgjøre en krenkelse av EMK artikkel 3. Høyesteretts ankeutvalg oppsummerte det sentrale innholdet i retningslinjene fra EMDs rettspraksis i fire punkter i HR-2017-1127-U (jf. avsnitt 15 til 18 med videre henvisninger).

For det første oppsummerer ankeutvalget at *fullstendig* isolasjon, i form av komplett sensorisk isolasjon kombinert med total sosial isolasjon, har et så stort skadepotensial at det ikke kan forsvares under noen omstendigheter. *Relativ* isolasjon, i form av fravær av kontakt med andre innsatte, er derimot ikke i seg selv uforenelig med EMK artikkel 3.

For det andre viser ankeutvalget til at EMK artikkel 3 ifølge EMDs praksis likevel setter reelle grenser også for relativ isolasjon. Ankeutvalget viser til at EMD blant annet i Babar Ahmad og andre mot Storbritannia 10. april 2012 (24027/07 m.fl.) har understreket at isolasjon er et av de mest inngripende tiltakene man har til rådighet i fengsel, og at «all forms of solitary confinement without appropriate mental and physical stimulation are likely, in the long term, to have damaging effects, resulting in deterioration of mental faculties and social abilities», se EMD-dommens avsnitt 207. Selv om det å begrense fellesskapet med andre er lite ønskelig, presiserer EMD i dommens avsnitt 209 at spørsmålet om isolasjon kommer i strid med artikkel 3, likevel «depends on the particular conditions, the stringency of the measure, its duration, the objective pursued and its effects on the person concerned».

For det tredje viser ankeutvalget til at kriminalomsorgens beslutninger om isolasjon etter EMDs

praksis må skje innenfor rammer som hindrer vilkårlig maktbruk, trygger den innsattes velferd og sikrer at tiltaket ikke er eller blir uforholdsmessig. Blant annet forutsetter EMD at det finnes prosessuelle rettssikkerhetsgarantier, herunder krav til begrunnelse og notoritet, og at det finnes et system for jevnlig monitorering av den innsattes fysiske og psykiske tilstand.

For det fjerde peker ankeutvalget på at isolasjonen etter EMDs praksis må ses i sammenheng med soningsforholdene for øvrig, herunder de fysiske rammene og fasilitetene ellers. Det må gjøres en samlet vurdering der andre belastende tiltak inngår. Dessuten vil det vektlegges om risikoen for skade eller unødig påkjenning er søkt forebygget, eksempelvis gjennom annen fysisk, sosial eller mental stimulans. Det følger av dette at EMD ikke har utledet absolutte regler for bruk av isolasjon i fengsel fra EMK artikkel 3. EMD har heller ikke oppstilt noen absolutt øvre grense for hvor lenge en innsatt kan utsettes for isolasjon.

Departementet bemerker at EMD synes å bruke begrepene «isolation» og «solitary confinement» om hverandre. EMD har ikke etablert en fast definisjon av begrepene, men benytter dem for å beskrive tilfeller hvor innsatte har fått begrenset tilgangen til fellesskap med andre innsatte. I EMDs praksis har det dermed ingen umiddelbare rettsfølger om behandlingen av en innsatt karakteriseres som «isolation» eller «solitary confinement». I stedet er spørsmålet for EMD om den isolasjonen som en innsatt er utsatt for, utgjør et ulovlig inngrep i en eller flere rettigheter etter EMK. I denne drøftelsen skiller EMD mellom total («complete» eller «total»), relativ («relative») eller delvis («partial») isolasjon, og sensorisk («sensory») eller sosial («social») isolasjon, se eksempelvis Ramirez Sanchez mot Frankrike 4. juli 2006 (59450/00) avsnitt 135 og 136.

3.2.3 Sikkerhetscelle og sikkerhetsseng

Det kan ikke utledes et generelt forbud mot bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng overfor innsatte i fengsel fra EMK artikkel 3 eller andre menneskerettsbestemmelser. Hvorvidt terskelen for krenkelse av EMK artikkel 3 er overskredet, beror i utgangspunktet på samme helhetsvurdering som er beskrevet i punkt 3.2.1.

Når det gjelder *sikkerhetscelle*, vil retningslinjene fra EMDs rettspraksis om isolasjon, se punkt 3.2.2, være særlig relevant. Som nevnt legger EMD blant annet vekt på hvor omfattende isolasjonen er, varigheten av tiltaket, og effekten det har på den innsatte.

I ovennevnte vurdering vil det blant annet spille inn at sikkerhetscellens fysiske innretning og utrustning innebærer at den innsatte utsettes for stor grad av sansedeprivasjon. Bruk av sikkerhetscelle kan innebære en særlig inngripende form for isolasjon, og dette vil kunne øke risikoen for at EMK artikkel 3 er krenket. Videre vil formålet med sikkerhetscellebruken være relevant, herunder om kriminalomsorgen kan dokumentere at behovet og begrunnelsen for bruken av sikkerhetscelle var til stede under hele oppholdet, og at plasseringen ble avsluttet så snart begrunnelsen for tiltaket ikke lenger var til stede. Det vil også spille inn om den innsatte har psykiske lidelser, kognitive svekkelser eller andre utfordringer som gjør personen særlig sårbar for negative virkninger av sikkerhetscellebruk. Som nevnt vil det også være av betydning i hvilken grad den innsatte har hatt mulighet for meningsfull kontakt med andre mennesker, samt omfanget av tilsyn fra kriminalomsorgen og helsepersonell underveis i oppholdet. Også andre forhold, slik som bekledning og bruk av andre tvangsmidler på sikkerhetscellen, kan spille inn.

Når det gjelder *sikkerhetsseng*, aksepterer EMD at sikkerhetsseng kan være berettiget blant annet for å avverge selvskadings- eller selvmordsfare. Ettersom anvendelse av sikkerhetsseng innebærer en svært inngripende bruk av bindingsinstrumenter, har likevel EMD uttalt at bruk av dette tvangsmiddelet kan innebære høy risiko for krenkelse av EMK artikkel 3, se Julin mot Estland 29. mai 2012 (16563/08 m.fl.) avsnitt 124:

The Court notes that confinement of a person to a restraint bed is a measure of restraint that does not necessarily give rise to an issue under Article 3 of the Convention. However, the Court is mindful of the high risk of ill-treatment of prisoners subjected to a means of restraint of such intensity. The application of such measure calls for a thorough scrutiny of its lawfulness as well as of the grounds for and the manner of its use.

EMD har stilt strenge krav til det rettslige rammeverket for bruk av sikkerhetsseng i fengsel. EMD har blant annet uttalt at det bør fremgå klart av regelverket når og på hvilke vilkår beltelegging kan skje, se Julin mot Estland avsnitt 125:

The Court considers that the grounds, conditions and procedure for the use of so restrictive a means of restraint as that used in the present case need to be defined with the utmost precision in the domestic law.

Videre har EMD stilt forholdsvis strenge krav til kriminalomsorgens begrunnelse for bruk av sikkerhetsseng i det konkrete tilfellet, herunder at det kan dokumenteres at beltelegging var strengt nødvendig i hele perioden tiltaket ble brukt, at mindre inngripende tiltak ble vurdert, og at bruken var forholdsmessig. For eksempel har EMD bemerket at belteleggingen pågikk over lengre tid, eller mens den innsatte ble beskrevet som rolig, se Julin mot Estland avsnitt 127. Det stilles krav til notoritet.

Som i sakene om isolasjon, vil det også ved bruk av sikkerhetsseng være relevant etter EMK artikkel 3 i hvilken grad det var etablert et system for monitorering av den innsattes tilstand. Frekvensen på tilsyn fra helsepersonell og fengselsansatte spiller også inn, se Julin mot Estland avsnitt 125.

Oppsummeringsvis har EMD ikke oppstilt særlige, materielle vilkår som må være oppfylt for at bruk av sikkerhetsseng i fengsel skal gå klar av EMK artikkel 3. Til sammenligning har EMD for tilfellene der sikkerhetsseng har vært brukt overfor pasienter som er underlagt former for *tvungen psykisk helsevern*, oppstilt mer konkrete vilkår for at blant annet beltelegging anses rettmessig. For at beltelegging av personer i psykiatriske institusjoner skal gå klar av EMK artikkel 3, har EMD krevd at belteleggingen må skje kun når det er strengt nødvendig som en siste utvei for å forhindre umiddelbar eller nær forestående personskade på personen selv eller andre («prevent immediate or imminent harm to the patient or others»), se Aggerholm mot Danmark 15. september 2020 (45439/18) avsnitt 83 flg.

3.2.4 Øvrige tvangsmidler

Etter omstendighetene kan bruk av fysisk makt og tvang mot frihetsberøvede personer utgjøre brudd på forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling i EMK artikkel 3. I prinsippet beror også dette på en helhetsvurdering av om terskelen for alvorlighet er overskredet, se 3.2.1. EMD anerkjenner at bruk av fysisk makt og tvangsmidler i fengsel kan være nødvendig og rettmessig for å ivareta sikkerheten i fengsel, for å opprettholde ro og orden, og for å forebygge straffbare handlinger, se bl.a. Tali mot Estland 13. november 2018 (23183/15), Julin mot Estland 29. mai 2012 (16563/08 m.fl) og Bouyid mot Belgia 28. september 2015 (23380/09). Maktbruken må i så fall ikke være overdreven, og behandlingen må verken i form, intensitet eller varighet gå lenger enn det som er strengt nødvendig eller på

annen måte være uforholdsmessig belastende, se f.eks. Tali mot Estland (avsnitt 59). Slik gir EMDs praksis uttrykk for et minste inngreps prinsipp. EMD har videre uttalt at bruk av fysisk makt overfor frihetsberøvede personer som ikke er strengt nødvendig på grunn av den innsattes atferd, i prinsippet vil stride mot EMK artikkel 3 uavhengig av sakens alvorlighet ellers, se Bouyid mot Belgia (avsnitt 88, 100 og 101).

Det følger av EMDs praksis at bruk av håndjern og lignende bindingsinstrumenter («instruments of restraint») under lovlig frihetsberøvelse normalt ikke vil stride mot EMK artikkel 3, så lenge bruken ikke innebærer maktbruk eller offentlig eksponering utover det som i rimelig utstrekning er nødvendig, jf. A.T. mot Estland avsnitt 55, Tali mot Estland avsnitt 58 og Julin mot Estland avsnitt 120. I den forbindelse må det blant annet sees hen til risikoen for at den innsatte rømmer eller forårsaker skade på personer eller ting.

Når det gjelder spyttbeskytter, er departementet ikke kjent med EMD-dommer som konkret gjelder bruk av dette tvangsmiddelet. Når det gjelder pepperspray, har EMD i helhetsvurderingen av om terskelen for krenkelse etter EMK artikkel 3 er overtrådt, blant annet sett hen til at pepperspray kan forårsake effekter som pusteproblemer, oppkast, irritasjon av luftveier og tårekanaler, spasmer, brystmerter, hudbetennelser og allergier, og i sterke doser lokal vevsdød, lungeødem eller indre blødninger, jf. Tali mot Estland avsnitt 78. Under henvisning til synspunkter fra blant annet CPT, har EMD uttalt at pepperspray ikke bør brukes i lukkede rom eller mot personer som allerede er bragt under kontroll, se El-Asmar mot Danmark 3. oktober 2023 (27753/19) avsnitt 48.

3.3 Retten til privatliv

Selv om forholdene i et tilfelle ikke innebærer krenkelse av EMK artikkel 3, kan begrensninger i fellesskapet eller bruk av tvangsmidler i fengsel utgjøre en krenkelse av den innsattes rett til privatliv etter EMK artikkel 8.

Innholdet i retten til privatliv etter EMK artikkel 8 favner bredt. I EMDs dom Pretty mot Storbritannia 29. april 2002 (2346/02) avsnitt 61 slo EMD fast at retten blant annet omfatter individers fysiske og psykiske integritet og identitet, en rett til personlig utvikling og til å etablere og utvikle relasjoner til andre mennesker og omverdenen, og at retten underbygges av prinsippet om personlig autonomi.

For at et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8 nr. 1 skal være lovlig, må inngrepet følge et legitimt formål, være «nødvendig i et demokratisk samfunn» og ha hjemmel i lov, jf. EMK artikkel 8 nr. 2. Vilåret «nødvendig i et demokratisk samfunn» innebærer at det må foretas en konkret vurdering av inngrepets forholdsmessighet. Siden adgang til sosialt samvær med andre inngår i retten til privatliv, utgjør utelukkelse av innsatte fra fellesskapet med andre innsatte, samt bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetseng, inngrep i denne retten. Beslutninger om utelukkelse må derfor ha hjemmel i lov, forfølge et legitimt formål og være «nødvendig i et demokratisk samfunn», jf. inngrepsvilkårene i EMK artikkel 8 nr. 2.

3.4 Retten til liv

EMK artikkel 2 verner retten til liv. Bestemmelsen pålegger staten en negativ plikt til å avstå fra å ta liv, og en positiv plikt til å iverksette passende tiltak for å verne om livet til personer innenfor statens jurisdiksjon, se f.eks. Fernandes de Oliveira mot Portugal 31. januar 2019 (78103/14) avsnitt 104. EMD har presisert at frihetsberøvede personer er spesielt sårbare, ettersom de er underlagt statens kontroll, og at staten plikter å beskytte dem, se f.eks. Mustafayev mot Aserbajdsjan 4. mai 2017 (47095/09) avsnitt 53.

EMK artikkel 2 første ledd fastsetter etter sin ordlyd en plikt til å beskytte retten til liv gjennom regulatorisk rammeverk. I tillegg har EMD tolket bestemmelsen slik at den, på nærmere vilkår, pålegger myndighetene en plikt til å iverksette forebyggende tiltak for å beskytte et konkret individ mot andre personer eller eventuelt mot seg selv, se bl.a. Haugen mot Norge 15. oktober 2024 (59476/21) avsnitt 133 flg. Mer konkret kan dette innebære en plikt for kriminalomsorgen til å iverksette rimelige tiltak for å avverge at en innsatt i fengsel tar sitt eget liv, såfremt kriminalomsorgen visste eller burde ha visst at det forelå en reell og umiddelbar risiko for selvmord, se Haugen mot Norge avsnitt 134. Hvis det er tilfellet, vil en krenkelse av EMK artikkel 2 kunne foreligge hvis myndighetene ikke gjorde det som med rimelighet kunne forventes for å søke å avverge dødsfallet. EMD har likevel presisert at EMK artikkel 2 ikke er ment å pålegge myndighetene en umulig eller uforholdsmessig forebyggingsbyrde.

Med mindre det er tale om en helt særlig unntakssituasjon, krever EMK artikkel 2 også at myn-

dighetene avstår fra handlinger som fører til død, jf. bestemmelsens andre ledd. Det gjelder også eksempelvis ved bruk av tvangsmidler.

3.5 Andre internasjonale standarder og anbefalinger

3.5.1 Fellesskap og menneskelig kontakt i fengsel

I tillegg til det formelt bindende regelverket, er det utviklet internasjonale menneskerettslige standarder for behandling av innsatte i fengsel. FNs standard minimumsregler for behandling av innsatte (Mandela-reglene) er globale minstestandarder som ble vedtatt av FN i 1955, og revidert i 2015. Europarådet vedtok for sin del De europeiske fengselsreglene i 1997, som senere er revidert. Disse inneholder en rekke anbefalinger og minstestandarder for forholdene for innsatte i fengsel, herunder om tilgang til helsetjenester, meningsfulle aktiviteter, og sosial kontakt med andre innsatte, samt for bruk av tvangsmidler eller andre restriktive tiltak.

Mandela-reglene og De europeiske fengselsreglene står rettslig sett i en annen stilling enn eksempelvis EMK, ved at de ikke er rettslig bindende. Reglene gir imidlertid uttrykk for det som anses å være internasjonal konsensus om minimumskrav. EMD har ved flere anledninger vist til Mandela-reglene som del av kildegrunnlaget for avgjørelser om isolasjon i fengsel, og også norske domstoler har referert til Mandela-reglene i saker om isolasjon under varetekt, jf. eksempelvis Gulathing lagmannsretts dom 19. mars 2019 (LG-2018-120758) og Høyesteretts avgjørelse HR-2019-2048-A i samme sak.

I Mandela-reglene regel 44 defineres isolasjon («solitary confinement») som innlåsing av innsatte i 22 timer eller mer i døgnet uten meningsfull menneskelig kontakt («confinement of prisoners for 22 hours or more a day without meaningful human contact»).

Når det gjelder innholdet i begrepet «meningsfull menneskelig kontakt», vises det til omtalen av dette i Essex paper 3: Initial guidance on the interpretation and implementation of the Nelson Mandela Rules, utarbeidet av Penal Reform International og Essex Human Rights Centre ved universitetet i Essex. I dokumentet beskrives meningsfull menneskelig kontakt som sosial interaksjon og psykologisk stimulering som mennesker trenger for deres mentale helse og trivsel. Den menneskelige kontakten bør skje ansikt til ansikt, uten fysiske barrierer, og uten at den er

flyktig eller tilfeldig, og tilrettelegge for empatisk mellommenneskelig kommunikasjon. Meningsfull menneskelig kontakt må ikke begrenses til interaksjon som er nødvendig som ledd i utførelse av andre oppgaver, slik som gjennomføring av fengselsrutiner eller medisinsk tilsyn, se Essex paper 3 side 88 til 89.

Etter Mandela-reglene skal både langvarig og tidsbestemt isolasjon være forbudt, jf. regel 43 punkt 1 bokstav a og b. Langvarig isolasjon defineres i regel 44 andre punktum som isolasjon i mer enn 15 sammenhengende dager («solitary confinement for a time period in excess of 15 consecutive days»). Formålet med anbefalingene er å sikre at innsatte ikke blir isolert på en måte som innebærer tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

De europeiske fengselsreglene er vedtatt av Europarådets ministerkomité, og reflekterer regionale minstestandarder, deriblant anbefalinger fra CPT, samt blant annet avgjørelser fra EMD.

Regel 53A gjelder innsatte som er tatt ut av fellesskapet («separated») som sikkerhets- eller trygghetstiltak («special high security or safety measure»). Bestemmelsen inneholder en rekke krav som skal sikre at dette ikke gjøres vilkårlig eller på en måte som krenker den innsattes rettigheter. Blant annet følger det av regel 53 A bokstav a at innsatte som er tatt ut av fellesskapet på slike grunnlag skal få tilbud om minst to timer meningsfull menneskelig kontakt hver dag. I kommentarene til De europeiske fengselsreglene regel 53 A (CM(2020)17-add2), er det vist til den samme forståelsen av begrepet meningsfull menneskelig kontakt som er lagt til grunn for tolkningen av Mandela-reglene i Essex paper 3.

Videre er det inntatt regler om isolasjon («solitary confinement») i De europeiske fengselsreglenes kapittel om disiplinærtiltak og straff. Begrepet isolasjon benyttes i denne sammenhengen om innlåsing av en innsatt i mer enn 22 timer i døgnet uten meningsfull menneskelig kontakt, jf. regel 60.6a. I regel 60.6c slås det fast at slik isolasjon ikke skal ilegges som disiplinærstraff, bortsett fra i ekstraordinære situasjoner og for et kortest mulig tidsrom.

De europeiske fengselsreglene slår fast at alle innsatte skal få tilbringe så mange timer utenfor cellen som nødvendig for å kunne ha et tilfredsstillende nivå av menneskelig og sosial samhandling, jf. regel 25.2.

I kommentarene til De europeiske fengselsreglene regel 25 (CM(2020)17-add2), anbefaler CPT at innsatte som et minimum bør ha mulighet til å tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag, med

mulighet til å drive med meningsfulle og varierte aktiviteter (sitert uten fotnoter):

«The CPT has emphasised that the aim should be to ensure that all prisoners (untried as well as sentenced prisoners) are able to spend a reasonable part of the day (i.e. eight hours or more) outside their cells, engaged in purposeful activity of a varied nature (work, preferably with vocational value, education, sport, recreation and association).»

I Mandela-reglene slås det også fast at alle innsatte som ikke arbeider utendørs, daglig skal ha tilgang til minst én time med passende aktivitet («suitable exercise») i friluft, hvis været tillater det, jf. regel 23 nr. 1. Tilsvarende sier De europeiske fengselsreglene nr. 27.1 at alle innsatte daglig skal gis mulighet til minst én time med aktivitet («exercise») i friluft, hvis været tillater det. Hvis været er dårlig («inclement»), skal innsatte tilbys alternativer, jf. nr. 27.2.

For øvrig inneholder Mandela-reglene og De europeiske fengselsreglene anbefalinger for helsemessig oppfølging av isolerte innsatte. Det fremgår blant annet at helsepersonell bør se til isolerte innsatte minst én gang om dagen, jf. Mandela-reglene regel 46 nr. 1 og De europeiske fengselsreglene regel 43.2. Videre skal helsepersonellet raskt yte helsehjelp hvis den innsatte eller kriminalomsorgen ber om det, rapportere til fengselsledelsen om eventuelle helseskadelige effekter som observeres, og gi ledelsen råd dersom det anses nødvendig å avslutte eller tilpasse bruken av tiltaket av helsemessige årsaker, jf. Mandela-reglene regel 46 nr. 2 og nr. 3.

3.5.2 Øvrige tvangsmidler

De europeiske fengselsreglene regel 68 og Mandela-reglene regel 47–48 inneholder ikke-bindende prinsipper og minstestandarder for bruk av mekaniske tvangsmidler («instruments of restraint») overfor innsatte i fengsel. Blant annet følger det av begge regelsett at tvangsmidler bare kan brukes når dette har hjemmel i lov og «lettere» kontrolltiltak ikke er tilstrekkelige, og bare så lenge den aktuelle risikoen gjør det strengt nødvendig. Begrensningene skal ikke gå lenger enn det som er nødvendig og rimelig, sett hen til risikoens art og alvorlighetsgrad. Videre oppstiller De europeiske fengselsreglene regel 64–67 og Mandela-reglene regel 82 krav til bruk av fysisk makt, deriblant at fysisk maktbruk skal begrenses til det strengt nødvendige, og kun som en siste utvei.

Etter Mandela-reglene og De europeiske fengselsreglene kan håndjern og lignende typer bindingsinstrumenter bare brukes i tråd med loven for å forebygge rømning under transport, eller for å hindre at den innsatte skader seg selv, andre eller eiendom, se Mandela-reglene punkt 47 og De europeiske fengselsreglene punkt 68.

Når det gjelder pepperspray, har menneskerettighetsorganer uttrykt bekymring særlig for bruk av pepperspray mot frihetsberøvede personer. Blant annet har CPT i ulike landrapporter gitt uttrykk for at pepperspray er et potensielt farlig stoff som ikke bør benyttes i lukkede rom, og at det bør finnes prosessuelle garantier hvis bruk unntaksvis skulle være nødvendig utenfor disse tilfellene. Også FNs torturkomité har i ulike landrapporter anbefalt begrensninger, deriblant at bruk av pepperspray i lukkede rom eller overfor personer med nedsatt mental funksjonsevne, eller som allerede er bragt under kontroll, bør forbys.

FNs spesialrapportør mot tortur plasserte i 2023 spyttbeskyttere på en liste over utstyr som rapportøren anser som nedverdiggende, jf. spesialrapportørens rapport A/78/324.

3.6 Særlig om innsatte under 18 år

Noen få innsatte i norske fengsler er under 18 år. FNs konvensjon om barns rettigheter (FNs barnekonvensjon) gir rettigheter til barn under 18 år, og er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven med forrang foran annen lovgivning.

Det følger både av FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 og Grunnloven § 104 andre ledd at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Jo mer inngripende et tiltak er, desto viktigere er det at hensyn til barnets beste ivaretas og vektlegges. FNs barnekomité har definert regelen om hensynet til barnets beste som både en selvstendig rettighet, et grunnleggende juridisk tolkningsprinsipp og en saksbehandlingsregel, jf. barnekomitéens generelle kommentar nr. 14 (2013) om barns rettigheter i konflikt med loven (CRC/C/GC/14) punkt 6.

At barnets beste skal være et «grunnleggende hensyn» innebærer at hensynet til barnets beste skal ha stor vekt og ikke vurderes på lik linje med alle andre relevante hensyn. Hvilken vekt barnets beste skal gis når det står i konflikt med andre hensyn, må vurderes ut fra hvor sterkt berørt barnet er og hvor alvorlig beslutningen er for barnet, jf. også Dok.nr.16 (2011–2012) side 192 og Innst. 186 S (2013–2014) side 30. For å ivareta hensynet til barnets beste må den innsatte få anledning til å

uttale seg, jf. også FNs barnekonvensjon artikkel 12. Hva som vil være til barnets beste må vurderes konkret, i lys av blant annet alder og modenhet, samt sosial og kulturell kontekst. Det bør særlig ses hen til den innsattes fysiske og psykiske helse, til kognitiv og emosjonell utvikling, og til eventuelle opplysninger om særlige sårbarheter, herunder eventuelle opplysninger om tidligere livserfaringer eller traumer.

Videre følger det av FNs barnekonvensjon artikkel 37 bokstav a at partene skal sikre at intet barn utsettes for tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling. I tillegg fremgår det av barnekonvensjonens artikkel 37 bokstav c 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.

Når det gjelder reduksjon i barnets tilgang til fellesskap, herunder isolasjon, under frihetsberøvelse, har FNs barnekomité i generell kommentar nr. 24 (2019) (CRC/C/GC/24) punkt 95 bokstav h uttalt at:

Solitary confinement should not be used for a child. Any separation of the child from others should be for the shortest possible time and used only as a measure of last resort for the protection of the child or others. Where it is deemed necessary to hold a child separately, this should be done in the presence or under the close supervision of a suitably trained staff member, and the reasons and duration should be recorded.

Hva gjelder synspunkter fra CPT, har denne komiteen uttalt, herunder i forbindelse med besøket til Norge i 2018, at det ikke er akseptabelt at mindreårige innsatte utelukkes fra fellesskap med andre innsatte på grunn av bygnings- eller bemanningsmessige forhold.

FNs regler for beskyttelse av mindreårige som er fratatt friheten av 14. desember 1990 (Havanna-reglene) artikkel 67 lyder slik:

All disciplinary measures constituting cruel, inhuman or degrading treatment shall be strictly prohibited, including corporal punishment, placement in a dark cell, closed or solitary confinement or any other punishment that may compromise the physical or mental health

of the juvenile concerned. The reduction of diet and the restriction or denial of contact with family members should be prohibited for any purpose. Labour should always be viewed as an educational tool and a means of promoting the self-respect of the juvenile in preparing him or her for return to the community and should not be imposed as a disciplinary sanction. No juvenile should be sanctioned more than once for the same disciplinary infraction. Collective sanctions should be prohibited.

Havanna-reglene er ikke bindende, men FNs barnekomité refererer til dem.

Når det gjelder bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år, er det i Havanna-reglene inn tatt at bruk av fysisk makt eller instrumenter for tilbakehold skal være forbudt overfor personer under 18 år, med unntak av i særlige tilfeller der barnet er en fare for seg selv eller andre, eller der det er fare for at barnet utøver alvorlig skade på eiendom, jf. artikkel 64. I forarbeidene til dagens særregler for bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år i straffegjennomføringsloven § 38, ble det lagt til grunn at Havanna-reglene krever en svært restriktiv bruk av tvangsmidler overfor barn, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 11.9.4 side 153.

Videre har FNs barnekomité blant annet uttalt 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. [...]», se generell kommentar nr. 24 avsnitt 95 bokstav f. Dette inkluderer både fysisk makt og mekaniske tvangsmidler.

I relasjon til fysisk maktanvendelse har EMD uttalt at barn er en særlig sårbar gruppe som har behov for statens beskyttelse, og at «ill treatment» kan ha større betydning, særlig psykologisk innvirkning, på barn enn på andre, se Bouyid mot Belgia 28. september 2015 (23380/09) avsnitt 109. Barnets sårbarhet vil spille inn i helhetsvurderingen av om terskelen for krenkelse av EMK artikkel 3 er overtrådt, og vil etter omstendighetene kunne innebære at terskelen er overtrådt raskere for mindreårige innsatte enn for voksne. For eksempel har EMD i en sak om bruk av håndjern i fengsel, blant annet sett hen til om klager var mindreårig, se Zherdev mot Ukraina 27. april 2017 (34015/07) avsnitt 91 flg.

4 Rettstilstanden i enkelte sammenlignbare land

4.1 Fellesskap og menneskelig kontakt

4.1.1 Sverige

I Sverige reguleres innsattes rett til tid utenfor cellen i fellesskap med andre innsatte av fängelselagen kapittel 6.

Utgangspunktet etter svensk rett er at en innsatt skal gis mulighet til å oppholde seg i fellesskap, jf. fängelselagen kapittel 6 § 2. Unntak fra denne retten er eksempelvis gjort i § 5, som sier at innsatte får holdes atskilt fra hverandre om det er nødvendig for å opprettholde orden eller sikkerhet.

En innsatt skal som hovedregel også oppholde seg i fellesskap med andre innsatte når han eller hun skal utføre eller delta i sysselsettingstiltak, med mindre unntak er lovfestet eller sysselsettingstiltakets natur tilsier noe annet, jf. § 1.

Videre regulerer fängelselagen hvilke tidspunkter de innsatte kan holdes adskilt fra hverandre. Etter § 3 kan dette skje i forbindelse med døgnhvile («dygnsvilan»). Hvilke tidspunkt de innsatte har hvile, og hvor lenge de kan være innlåst på cellen i den forbindelse, er nærmere regulert i forskrift (KVFS 2011:1 6 kap.). Reglene differensierer mellom ulike sikkerhetsavdelinger.

Innsatte i avdelinger med høyt eller lavt sikkerhetsnivå (sikkerhetsklasse 1 og 2) kan holdes adskilt fra hverandre i maksimalt 14 timer, fra tidligst klokken 18 til senest klokken 09. Innsatte i åpne avdelinger (sikkerhetsklasse 3) kan holdes innlåst i sine boenheter i maksimalt 11 timer, fra tidligst klokken 20 til senest klokken 08.

Det svenske regelverket inneholder ingen uttrykkelige minimumskrav til menneskelig kontakt for innsatte som ikke kan delta i ordinært fellesskap. Selv om det svenske regelverket mangler slike bestemmelser, pålegges Kriminalvården å arbeide med dette gjennom styringsdokumenter. Kriminalvården rapporterer om graden av meningsfull menneskelig kontakt i sin årsrapport, under betegnelsen «isoleringsbrytende åtgärder». Arbeidet fokuserer særlig på varetektsfengslede.

Innsatte i svenske fengsler skal videre gis mulighet til å oppholde seg i friluft i minst én time hver dag, om det ikke finnes ekstraordinære

grunner til hinder for det («synnerlige skäl mot det»), jf. fängelselagen kapittel 4 § 1.

4.1.2 Danmark

I Danmark reguleres innsattes rett til tid utenfor cellen, i fellesskap med andre innsatte, av den danske straffuldbyrdelsesloven kapittel 8, bekendtgørelse nr. 866 om indsattes adgang til fællesskab m.v. med andre innsatte i kriminalforsorgens institusjoner (fællesskabsbekendtgørelsen), og bekendtgørelse nr. 429 om udelukkelse af indsatte fra fællesskap (udelukkelsesbekendtgørelsen). Bekendtgørelser har samme rang som norske forskrifter.

Etter straffuldbyrdelsesloven § 33 første ledd er utgangspunktet at en innsatt så vidt mulig skal ha tilgang til fellesskap med andre innsatte. Unntak fra utgangspunktet kan blant annet skje dersom den innsatte selv ikke ønsker fellesskap, jf. tredje ledd, eller hvis den innsatte er utelukket etter §§ 63 og 64, jf. femte ledd. Fellesskapet kan for øvrig opphøre eller begrenses om ekstraordinære ordens- eller sikkerhetsmessige hensyn gjør det nødvendig, jf. § 33a.

Fællesskabsbekendtgørelsen regulerer nærmere når de innsatte kan låses inn på cellen. I lukkede fengsler kan innsatte låses inn på cellen i maksimalt 12 timer i perioden mellom klokken 20 og klokken 09, jf. § 6. I åpne fengsler kan innsatte låses inn på cellen i perioden mellom klokken 21 og klokken 08, hvis det ut fra ordens- og sikkerhetsmessige forhold i den enkelte institusjon vurderes hensiktsmessig og forsvarlig, jf. § 7.

Det finnes særregler for adgang til fellesskap i Københavns fengsler, såkalte arresthus, der majoriteten er varetektsfengslede, jf. fællesskabsbekendtgørelsen kapittel 4. Det følger eksempelvis av § 6 andre ledd at utgangspunktet er at innsatte i Københavns fengsler kan låses inn på egne celler hele døgnet. Dette utgangspunktet modifiseres av særreglene for Københavns fengsler i §§ 11-19. Det følger av § 11 at det, i det omfang det er bygningsmessige muligheter til det, skal etableres fellesskapsrom hvor de innsatte kan ha fellesskap. Det følger videre av § 19 at innsatte i

Københavns fengsler skal ha tilgang til fellesskap minst to timer daglig, og så vidt mulig mer. Fellesskapet kan være mindre enn to timer dersom ordens- og sikkerhetshensyn gjør seg gjeldende.

Det danske regelverket inneholder ingen generelle minimumskrav til menneskelig kontakt for innsatte som ikke kan delta i ordinært fellesskap. Etter utelukkelsesbekendtgørelsen § 6 andre ledd skal det imidlertid vurderes om innsatte som har vært utelukket fra fellesskapet i lengre enn 14 dager, kan få mer fellesskap med en eller flere andre innsatte, anledning til å arbeide i fellesskap, eller få aktiviteter på fritiden med en eller flere innsatte. I § 7 er det fastsatt regler om innsatte som unntaksvis har vært utelukket i mer enn 3 måneder, blant annet skal ha mulighet for utvidet besøk «så vidt muligt og efter en konkret vurdering af den pågældendes behov sammenholdt med ordens- og sikkerhedsmæssige forhold». Innsatte som har vært utelukket i over seks måneder sammenhengende, skal tilbys minst 3 timers daglig aktivisering med personkontakt, jf. § 8.

Dersom en innsatt under 18 år har vært utelukket i mer enn fire uker, skal det tilbys minst tre timers daglig aktivitet med personkontakt, jf. utelukkelsesbekendtgørelsen § 8.

Videre fremgår det av straffuldbyrdsloven § 43 tredje ledd at en innsatt som utgangspunkt har rett til å tilbringe en time i friluft daglig.

I juni 2025 publiserte CPT en rapport til Danmark etter besøk i blant annet danske fengsler i 2024, der komiteen gjentok sine tidligere anbefalinger om at alle innsatte burde sikres åtte timer utenfor cellen hver dag, for å delta i meningsfulle aktiviteter, se CPT/Inf (2024) 38 side 37.

4.1.3 Finland

I finsk rett reguleres de innsattes fengselshverdag av den finske fängelselagen kapittel 8 om sysselsetting og kapittel 11 om fritid.

Etter kapittel 8 § 2 har innsatte i finske fengsler en plikt til å delta i sysselsetting. Formålet med sysselsettingsplikten er å fremme de innsattes tilpasning til samfunnet, jf. § 1.

Etter kapittel 11 § 2 skal innsatte få delta i fritidsaktiviteter og tilbringe fritiden i fellesskap med de andre innsatte. Deltakelse kan nektes eller begrenses dersom den innsatte sitter på en sikkerhetsavdeling eller kontraktsavdeling (for innsatte med utfordringer med rus), dersom den innsatte er ilagt disiplinærstraff i enkeltrom, eller dersom den innsatte er underlagt sikkerhetstiltak

etter kapittel 18, herunder ved utelukkelse eller observasjon.

Det finske regelverket inneholder ingen minimumskrav til menneskelig kontakt for innsatte som ikke kan delta i ordinært fellesskap.

Innsatte i finske fengsler skal gis mulighet til å oppholde seg i friluft i minst én time hver dag, om ikke den innsattes helsetilstand eller andre særlig tungtveiende grunner knyttet til orden eller sikkerhet i fengselet er til hinder for det, jf. kapittel 7 § 6.

4.2 Utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte

4.2.1 Sverige

Regler om utelukkelse fra fellesskapet i svenske fengsler finnes i fängelselagen kapittel 6. I loven brukes begrepet «avskildhet» både om innlåsning og utelukkelse. Utfyllende regler finnes i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse KVFS 2011:1 og Fängelseföordningen (2010:2010).

Reglene i fängelselagen kapittel 6, om «avskildhet av ordnings- og säkerhetsskäl» i §§ 5 til 7, tilsvarer de norske reglene om utelukkelse fra fellesskapet.

Regler om midlertidig utelukkelse følger av §§ 5 og 6. Etter § 5 kan innsatte holdes midlertidig adskilt fra hverandre dersom det er nødvendig for at orden eller sikkerhet skal kunne opprettholdes. Etter § 6 kan en innsatt holdes midlertidig adskilt fra andre innsatte om det er nødvendig fordi den innsatte er voldsom eller beruset.

For utelukkelse som er mer enn midlertidig, følger det av § 7 at en innsatt kan utelukkes om det er nødvendig av hensyn til et av de følgende alternativene i punkt 1 til 6:

- om det er nødvendig med hensyn til rikets sikkerhet, jf. første alternativ.
- av hensyn til den innsattes egen eller andres liv eller helse, eller til alvorlig skade på eiendom, jf. andre alternativ.
- om det er nødvendig for å hindre at den innsatte rømmer, og det antas at han eller hun vil kunne fortsette alvorlig kriminell virksomhet, jf. tredje alternativ.
- for å hindre at han eller hun påvirker en annen innsatt til å alvorlig forstyrre orden i fengselet, jf. fjerde alternativ.
- om det er nødvendig for å hindre at den innsatte medvirker til at noen får tilgang til alkohol eller narkotika, jf. femte alternativ.

- for å hindre at den innsatte begår et grovt overgrep overfor en annen innsatt, jf. sjette alternativ.

En beslutning om utelukkelse etter § 7 skal overprøves så ofte det finnes grunn til det, og minst hver tiende dag, jf. bestemmelsens siste ledd.

Fängelselagen inneholder ikke bestemmelser som angir hvor lenge utelukkelse etter §§ 5 til 7 kan vare. Proporsjonalitetsprinsippet som kommer til uttrykk i lovens kapittel 1 § 6, vil være førende for utelukkelsens varighet.

Innsatte som er utelukket fordi han eller hun er voldsom eller en fare for eget liv eller helse, skal undersøkes av lege så snart som mulig, jf. § 10. En innsatt som er utelukket av andre grunner, skal undersøkes av lege ved behov av hensyn til egen helse, og likevel minst en gang i måneden.

Dersom en innsatt ønsker å klage over et vedtak til en forvaltningsdomstol, må han eller hun først be Kriminalvården overprøve vedtaket, jf. kapittel 14 § 2. Avgjørelser om «avskildhet» skal dokumenteres, jf. fängelseförordningen (2010:2010) § 5. Dokumentasjonen skal blant annet inneholde informasjon om grunnlaget for beslutningen, når utelukkelsen startet og opphørte, hvor den innsatte ble plassert, og om den innsatte har fått legetilsyn, jf. § 18.

Bruken av utelukkelse for å opprettholde orden og sikkerhet i svenske fengsler har økt de siste årene. Denne økningen kommenteres i Kriminalvårdens årsrapport fra 2024. Etter Kriminalvårdens vurdering skyldes dette effektene av fortsatt fortetning og økt dobbeltbelegg. I Sverige har antallet innsatte i fengsel og i varetekt økt, og økningen var større i 2024 enn i foregående år. Kriminalvården erkjenner at utfordringene har gjort det krevende å opprettholde kvaliteten i alle deler av virksomheten, se årsrapporten fra 2024 side 11.

Den svenske fängelselagen inneholder ikke særskilte regler om utelukkelse av barn. Dette er fordi barn som begår lovbrudd i Sverige dømmes til lukket ungdomsomsorg, en særskilt type ungdomshjem som drives av Statens institutionsstyrelse, ikke Kriminalvården. I SOU 2023:44 «Betänkande av Utredningen om frihetsberövande för unga» har et offentlig oppnevnt utvalg foreslått å opprette særskilte ungdomsfengsler i Sverige. I utredningen foreslås det at reglene om fellesskap og utelukkelse i fängelselagen, skal gjelde tilsvarende for barn. Samtidig foreslår utvalget å lovfeste en regel om at barn maksimalt skal kunne låses inn i 10 timer om natten, med mindre innlåsing er begrunnet med sikkerheshensyn, se punkt 11.2.2 side 320. Tilsvarende

regulering for voksne finnes kun i forskrift, se side 321. Forslaget er for tiden til behandling hos den svenske regjeringen.

4.2.2 Danmark

Regler om utelukkelse fra fellesskapet i danske fengsler finnes i straffuldbyrdsloven §§ 63 og 64.

Utgangspunktet etter § 63 er at en innsatt kan utelukkes fra fellesskap med andre innsatte dersom det er nødvendig for å forhindre unndragelse, kriminell aktivitet eller voldelig oppførsel, jf. første alternativ, for å iverksette tiltak som er nødvendige av sikkerhetsmessige årsaker eller for å hindre smittefare, jf. andre alternativ, eller fordi den innsatte utviser grov eller gjentatt uakseptabel atferd som åpenbart er uforenelig med fortsatt opphold med andre innsatte, jf. tredje alternativ.

Etter bestemmelsens andre ledd kan en innsatt unntaksvis også utelukkes fra fellesskapet med andre innsatte i opptil fem dager hvis det er nødvendig for å beskytte den innsatte mot overgrep.

Etter § 63 sjette ledd kan en innsatt ikke utelukkes dersom utelukkelsen etter inngrepets formål og den krenkelse og ubehag inngrepet må antas å forvolde, vil være uforholdsmessig. Videre skal utelukkelsen gjennomføres så skånsomt som omstendighetene tillater. Utelukkelsen skal opphøre så snart betingelsene ikke lengre er oppfylt, og det skal vurderes ukentlig om utelukkelsen helt eller delvis kan bringes til opphør, jf. åttende ledd.

I bestemmelsens niende ledd slås det fast at utelukkelsen ikke skal overstige tre måneder. Utelukkelse kan imidlertid forlenges utover tre måneder der det foreligger helt særlige omstendigheter. I tilfelle skal avgjørelsen treffes av Direktoratet for Kriminalforsorgen, tilsvarende det norske Kriminalomsorgsdirektoratet.

I § 64 reguleres enkelte tilfeller hvor reglene om utelukkelse ikke får anvendelse, herunder i tilfeller der innsatte av ordens- eller sikkerhetsmessige grunner skal oppholde seg kortvarig i eget oppholdsrom eller i særlig observasjonscelle.

Særlige regler om utelukkelse fra fellesskapet følger av udelukkelsesbekendtgørelsen. Det følger av § 10 at Direktoratet for Kriminalforsorgen skal orienteres dersom en innsatt har vært utelukket i 14 dager. Deretter skal direktoratet orienteres for hver 14. dag utelukkelsen vedvarer.

For innsatte under 18 år, er hovedregelen etter dansk rett at barn ikke skal sone i fengsel, jf. straffuldbyrdsloven § 78 andre ledd.

Udelukkelsesbekendtgørelsen gjelder kun for tvangsmessig utelukkelse. I 2025 publiserte Institut for menneskerettigheder en analyse om frivillig isolasjon i danske fengsler, «Frivillig isolation i danske fængsler og arresthuse», der komiteen anbefaler nærmere regler om frivillig utelukkelse fra fellesskapet (selvisolering).

CPT publiserte en rapport etter besøk i danske fengsler i 2024, der komiteen rettet kritikk mot at både innsatte i høysikkerhetsfengsler og varetektsfengslede kunne tilbringe opptil 23 timer innlåst på egen celle over måneder, og i enkelte tilfeller år, uten adgang til meningsfulle aktiviteter, jf. CPT/Inf (2024) 38 side 7.

4.2.3 Finland

Regler om utelukkelse fra fellesskap i finske fengsler finnes i den finske fängelselagen kapittel 18. Loven bruker, i likhet med den svenske fängelselagen, begrepet «avskildhet».

Etter kapittel 18 § 5 skal en innsatt kunne utelukkes fra de andre innsatte dersom det er nødvendig for å forhindre at den innsatte setter

andres liv eller helse i alvorlig fare, jf. første alternativ, for å forhindre et åpenbart rømningsforsøk, jf. andre alternativ, for å forhindre fortsatt bruk av rusmidler eller narkotikalovbrudd, jf. tredje alternativ, eller å hindre handlinger som tilsvarende de øvrige alternativene og som setter fengselets orden i alvorlig fare, jf. fjerde alternativ.

Etter bestemmelsens andre ledd skal rettighetene til den innsatte som er utelukket, ikke begrenses utover det som er nødvendig for utelukkelsen. Videre skal den innsatte og hans eller hennes helsetilstand holdes under oppsyn.

Etter bestemmelsens tredje ledd skal utelukkelsen ikke vare lenger enn nødvendig, og vedtak om utelukkelse overprøves minst hver 30. dag.

Statsrådets förordning om fängelse (548/2015), tilsvarende forskrift i norsk rett, inneholder nærmere regler om hvilke opplysninger som skal registreres ved utelukkelse, herunder grunnlaget for utelukkelsen og opplysninger om hvordan den innsattes helsetilstand er fulgt opp, jf. § 69.

Den finske fängelselagen inneholder ingen særlige regler om utelukkelse av innsatte under 18 år.

5 Fellesskap og menneskelig kontakt

5.1 Fellesskap og tid utenfor cellen

5.1.1 Gjeldende rett

Det følger av straffegjennomføringsloven § 17 første ledd at innsatte, så langt det er praktisk mulig, skal ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i fritiden. I lovforarbeidene er det uttalt at «bygningmessige begrensninger» kan gjøre det nødvendig med unntak fra fellesskapet deler av døgnet, men at øvrige begrensninger må ha hjemmel i loven, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 13.1 side 156. Med dette siktes det ifølge forarbeidene til «utelukkelse fra fellesskapet som forebyggende tiltak etter § 37, bruk av tvangsmidler i fengsel etter § 38, umiddelbar utelukkelse som følge av brudd etter § 39 og innskrenket fellesskap som reaksjon på brudd etter § 40 annet ledd bokstav d».

Dagens regelverk angir ikke noe tidsintervall (for eksempel mellom kl. 9 og kl. 17), eller et bestemt antall timer, hvor innsatte i utgangspunktet skal kunne forlate cellen og ha kontakt med andre innsatte. Det følger imidlertid av kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) at alle fengselsavdelinger skal ha en alminnelig dagsorden som angir i hvilke tidsrom de innsatte skal kunne ha fellesskap, se blant annet punkt 17.1, punkt 37.1 og punkt 37.4. I punkt 17.1 står det at det på forhånd skal være fastsatt når samværet mellom de innsatte kan ta til, og når det skal være avsluttet. Videre står det i retningslinjene til § 37 punkt 37.1, under tittelen «Hovedregelen om fellesskap, straffegjennomføringsloven § 17 første ledd», at det «på forhånd [skal] være fastsatt ved den enkelte avdeling i fengselet når muligheten for fellesskap mellom innsatte skal ta til og når dette skal være avsluttet (alminnelig dagsorden)». Etter retningslinjene punkt 37.4 vil omfanget av fellesskap bero på det konkrete aktivitetstilbudet; hvordan arbeid, fritidsaktiviteter, studier eller programdeltagelse gjennomføres, men også på fengselets belegg, sikkerhetsmessige grunner og fengselets bygningmessige utforming.

For varetektsinnsatte følger det av straffegjennomføringslovens formålsbestemmelse § 2 at

kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon. Som et utslag av denne bestemmelsen, følger det også av § 46 at skadelige virkninger av varetektsfengslingen så vidt mulig skal forebygges, og at kriminalomsorgen skal prioritere tiltak for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon etter straffeprosessloven § 186 andre ledd og § 186 a. Videre følger det av straffegjennomføringsloven § 52 at bestemmelsene i loven gjelder så langt det er forenelig med beslutninger om restriksjoner eller isolasjon etter straffeprosessloven §§ 186 og 186 a. Det er listet opp enkelte bestemmelser som ikke får anvendelse for varetektsinnsatte, men § 17 er ikke blant disse. Dette innebærer at utgangspunktet om at innsatte, så langt det er praktisk mulig, skal ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i fritiden, også gjelder for varetektsinnsatte. For øvrig er det heller ikke for denne gruppen angitt noen norm for tid utenfor cellen, eller for adgang til fellesskap med andre innsatte.

Reguleringen av innsattes adgang til fellesskap med andre innsatte må ses i sammenheng med regelen om domfeltes aktivitetsplikt under soning i straffegjennomføringsloven § 3 tredje ledd. Aktivitetsplikten kan bestå av arbeid, samfunnsnyttig tjeneste, opplæring, program eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet. Plikten gjelder kun for domfelte; varetektsinnsatte kan ikke pålegges noen aktivitetsplikt, med unntak av å bidra med nødvendig renhold og annet husarbeid i fengselet, jf. § 49 andre og tredje punktum. Kriminalomsorgen skal imidlertid etter § 18 legge til rette for at alle innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid i form av arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og varetektsinnsatte har etter § 49 første punktum adgang til å delta i arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, så langt det er praktisk mulig.

5.1.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å lovfeste at «kriminalomsorgen skal arbeide for at innsatte kan tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag». Bakgrunnen for forslaget var særlig anbefalin-

gene fra Sivilombudet, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) og CPT om fellesskap og utlåsningstid, nærmere omtalt i punkt 2.1. I tillegg viste departementet til at det må være et mål at flest mulig innsatte kan tilbringe mest mulig tid utenfor cellen og ha god tilgang til fengselsfellesskapet, så langt det er forenlig med hensynet til sikkerhet og god rehabilitering. Samtidig presiserte departementet at bestemmelsen skulle ses som et mål for kriminalomsorgen, og ikke som et rettskrav for innsatte. Videre ville det være tilstrekkelig for å oppfylle ambisjonen at den innsatte har tilgang til fellesskap i gjennomsnittlig åtte timer hver dag, uken sett under ett.

Som begrunnelse for at det ikke ble foreslått å lovfeste en rettighet for den enkelte innsatte, viste departementet blant annet til beregninger av hvilke økonomiske konsekvenser det vil ha å innføre et krav om minimum åtte timers utlåsningstid. Videre viste departementet til utredningen Økonomisk analyse av isolasjonsreducerende tiltak i kriminalomsorgen, avgitt av Oslo Economics 18. desember 2020, etter bestilling fra Kriminalomsorgsdirektoratet som et ledd i oppfølgingen av anbefalingene i Særskilt melding 2019. I rapporten uttaler Oslo Economics blant annet at det gir liten effekt å endre på lovverket eller innføre standarder om ikke fengslene har forutsetninger for å tilfredsstille kravene eller standardene.

I tillegg til å lovfeste en målsetning om åtte timer utlåsningstid, foreslo departementet i høringsnotatet å innta følgende definisjon av utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte i straffegjennomføringsloven § 37 første ledd første punktum: «Innsatt som ikke har fellesskap med andre innsatte, eller som har tilgang til mindre enn fire timers fellesskap med andre innsatte hver dag, anses som utelukket.» Som en foreløpig vurdering mente departementet at det ville være bedre å knytte en slik definisjon til et nivå som det ville være realistisk å oppnå på forholdsvis kort sikt, og til gjengjeld ha forholdsvis stramme rammer for utelukkelse, heller enn å knytte den til målsetningen om minst åtte timer utlåsningstid. Det ble blant annet vist til at det vil ta tid å forbedre kriminalomsorgens bygningsmasse. Samtidig understreket departementet at definisjonen ikke skulle oppfattes som at fire timer utenfor cellen generelt er «nok», eller som en begrensende norm for hvor mye tid innsatte «trenger» utenfor cellen, men at den kun var ment som en klar angivelse av når det må treffes vedtak om utelukkelse.

5.1.3 Høringsinstansenes syn

Nærmere 30 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å lovfeste at kriminalomsorgen skal arbeide for at innsatte kan tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag.

Tre av disse – *Helsedirektoratet, Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund og Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest* – støtter eller er positive til forslaget.

Helsedirektoratet ser forslaget som positivt for innsattes fysiske og psykiske helse, og legger til grunn at kriminalomsorgen får de nødvendige ressursene for å kunne gjennomføre dette i praksis. *Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund* uttaler at en standardisering av utlåsningstid – uten tilføring av ressurser til bemanning – både vil medføre at andre viktige oppgaver må legges bort, og innebære en trussel mot fengselsbetjentenes helse. *Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest* viser blant annet til at det med dagens ressurssituasjon gir lite mening å lovfeste en rett som man vet at det ikke er mulig å gjennomføre som et rettskrav.

Bergen fengsel, Halden fengsel og Ringerike fengsel uttaler seg også om forslaget opp mot dagens situasjon, uten å gi klart uttrykk for om dette støttes eller ikke. På den ene siden bemerker *Bergen fengsel* at de allerede langt på vei ivaretar målsetningen om åtte timer utenfor cellen hver dag, utenom ved én avdeling, og på den andre siden viser *Halden fengsel* og *Ringerike fengsel* til at deres ressurssituasjon gjør det utfordrende eller umulig å tilby innsatte åtte timer utenfor cellen hver dag. *Ringerike fengsel* bemerker i tillegg at de håndterer stadig flere og mer krevende innsatte som har dårlig psykisk helse og atferdsutfordringer, og at dette gjør det ekstra krevende å tilby ytterligere tid utenfor cellen, med gjeldende bemanning og budsjett.

Et stort flertall av høringsinstansene – totalt 20 instanser – er kritiske til, eller har innvendinger mot, forslaget, og mener særlig at dette er for lite forpliktende.

Av disse mener åtte instanser at innsatte bør ha en rett til minst 12 timer utenfor cellen per dag. Dette gjelder *Advokatforeningen, Amnesty International Norge, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), Jussbuss, Kirkens bymisjon – Gatejuristen og Ung rettshjelp, Kontaktutvalget ved Halden fengsel, Kontaktutvalget ved Romerike fengsel, Norges Røde Kors og Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO*.

Tilsvarende gir totalt 12 instanser uttrykk for at innsatte bør ha rett til minst åtte timer utenfor

cellen hver dag. Dette er *Arbeiderbevegelsens Rus- og Sosialpolitiske Forbund*, *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg*, *Jussbuss*, *Jussgruppen WayBack*, *Kirkens bymisjon*, *Kriminalomsorgen region vest*, *Kriminalomsorgen region øst*, *Kriminalomsorgsdirektoratet*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)*, *Oslo fengsel* og *Sivilombudet*.

Både *Jussbuss* og *Kirkens bymisjon* presiserer at de mener at innsatte må få rett til åtte timer fellesskap, og 12 timer utlåsningstid, og står derfor nevnt i begge kategorier.

Jussformidlingen mener at det bør innføres en rett for innsatte til seks timer utenfor cellen hver dag, samtidig som det bør være en langsiktig prioritet å innføre en rett til åtte timer utenfor cellen hver dag. *Norsk forening for kriminalreform (KROM)* mener at forslaget er for lite forpliktende og gir for lite tid utenfor cellen, uten å si noe om hva standarden burde være.

Flere av de ovennevnte instansene er særlig kritiske til departementets vektlegging av ressurs-hensyn. Blant disse er *Advokatforeningen*, *Amnesty International Norge*, *JURK*, *Jussbuss*, *Jussgruppen Wayback*, *Kirkens bymisjon – Gatejuristen* og *Ung rettshjelp*, *Kontaktutvalget ved Romerike fengsel*, *Kriminalomsorgen region øst*, *Norges Røde Kors* og *Sivilombudet*.

Amnesty International Norge mener at det er innenfor statens sikringsplikt å bevilge tilstrekkelig midler til å gjennomføre en minstestandard på minst åtte timer utenfor cellen hver dag.

Tilsvarende uttaler *Sivilombudet* at EMDs rettspraksis viser at myndighetene er forpliktet til å organisere fengselssystemene sine på en måte som sikrer innsattes verdighet, uavhengig av økonomiske eller praktiske utfordringer. Ombudet viser også til De europeiske fengselsreglene regel 4, som slår fast at «[p]rison conditions that infringe prisoners' human rights are not justified by lack of resources».

Kriminalomsorgsdirektoratet uttaler at det er åpenbart at dagens bygnings-, bemannings- og ressursmessige situasjon vil være en utfordring, men at det likevel bør etableres en forpliktelse om åtte timer fellesskap. Direktoratet viser til at det norske straffegjennomføringssystemet er basert på et humanistisk prinsipp og på individuell tilrettelegging for de domfelte og innsatte, og at dette også bør gjenspeiles i loven. Videre viser direktoratet til at mer tid utenfor cellen bygger opp under deler av formålet med straffen og arbeidet som gjøres mot løslatelse, nemlig at den innsatte skal rehabiliteres og settes i stand til å reintegreres i samfunnet.

Også *JURK*, *Jussgruppen WayBack* og *Kontaktutvalget ved Halden fengsel* viser til hensynet til rehabilitering, og til at tid utenfor cellen og meningsfylt aktivitet er svært viktig for den enkelte innsattes muligheter for å komme tilbake til samfunnet som en positiv bidragsyter. *Kontaktutvalget ved Romerike fengsel* viser til at økonomiske bevilgninger til innsattes liv og helse vil kunne spare helsesektoren for store utgifter på lengre sikt.

Kriminalomsorgen region øst peker på risikoen for at en lovfestet målsetning om åtte timer utenfor cellen vil praktiseres som en øvre grense. Regionen viser til at det er mange enheter som tilbyr innsatte mye mer enn åtte timer utenfor cellen både i hverdager og i helger, og at det er viktig at dette opprettholdes.

Enkelte høringsinstanser stiller spørsmål ved hvordan forslaget står seg opp mot Norges menneskerettslige forpliktelser. Under henvisning til at forslagene sett i sammenheng tillater en innlåsing på inntil 20 timer i døgnet, ber *Advokatforeningen*, *JURK*, *NIM* og *Sivilombudet* om at departementet foretar en nærmere vurdering av om forslaget i høringsnotatet tilfredsstiller kravene for inngrep i innsattes rettigheter etter EMK artikkel 8 og/eller Grunnloven § 102.

Både *NIM* og *Sivilombudet* bemerker at de er enige med departementet i at rettskildebildet neppe gir grunnlag for å anta at Norge er folkerettslig forpliktet til å sikre at innsatte generelt skal kunne tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag, samtidig som de påpeker at spørsmålet ikke er avklart. *NIM* skriver at rettsutviklingen kan åpne for en slik rett på sikt, og at en rett til åtte timer utenfor cellen hver dag uansett vil redusere risikoen for å krenke EMK artikkel 3 og 8 i enkelttilfeller, i tillegg til at det er i tråd med CPTs anbefalinger. Tilsvarende uttaler *Sivilombudet* at EMDs rettspraksis gir grunnlag for å anta at standarden om minst åtte timers utetid er i ferd med å få et fastere rettslig fundament, og at det fra et lovgiverperspektiv bør tas høyde for at det kan finne sted en utvikling i EMDs rettspraksis på dette punktet. Ombudet fastholder på denne bakgrunnen anbefalingen i Særskilt melding 2019 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.

Flere høringsinstanser mener i tillegg at det bør lovfestes krav til *innholdet* i tiden utenfor cellen, enten som en lovfestet rett til fellesskap med andre innsatte, til meningsfulle aktiviteter, eller til begge deler. Dette gjelder *Arbeiderbevegelsens rus- og sosialpolitiske forbund*, *Jussbuss*, *Kirkens bymi-*

sjon – Gatejuristen og Ung rettshjelp, Kriminalomsorgen region vest, Kriminalomsorgsdirektoratet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, NIM og Sivilombudet.

Jussbuss viser blant annet til at begrepet «fellesskap» stiller høyere krav til at innholdet i soningen blir meningsfylt enn begrepet «ulåst celle». Kriminalomsorgsdirektoratet mener at det bør presiseres at fellesskapet skal være av en viss kvalitet, i tråd med føringer i De europeiske fengselsreglene og kommentarer til disse, Mandela-reglene, og uttalelser fra Sivilombudet og CPT. Direktoratet understreker at straffen ikke skal være mer tyngende enn det som er nødvendig av sikkerhetsmessige hensyn, og at hverdagen i et fengsel så langt det lar seg gjøre skal være tilsvarende som den man vil ha på utsiden.

Flere høringsinstanser har også andre innspill til forslagene om lovregulering av fellesskap og tid utenfor cellen.

Blant annet viser Advokatforeningen, Amnesty International Norge, Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg, Kriminalomsorgsdirektoratet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Sivilombudet til situasjonen i Sverige og Danmark, og påpeker at det er vanskelig å se hvorfor innsattes rettigheter på dette punktet skal være svakere i Norge enn i våre naboland.

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser blant annet til tvangsbegrensningslovsutvalgets NOU 2019: 14, der utvalget uttaler at det å innføre bestemmelser om å redusere tvangsbruk, faktisk reduserer bruken av tvang. Dette er, ifølge ombudet, en lærdom som også er relevant hva gjelder forebygging av isolasjon i fengsel.

Kontaktutvalget ved Romerike fengsel bemerker at tid utenfor cellen også har betydning for innsattes familie. En lovfestet minstetid kan for eksempel gjøre det lettere for de innsatte å kontakte sine nærmeste på telefon. Ordninger som ivaretar innsattes helse gir dessuten pårørende mindre bekymring og uro over fengselsoppholdet og mulige soningsskader.

Når det gjelder forslaget om å definere innsatte som har mindre enn fire timers fellesskap med andre innsatte som utelukket, er høringsinstansene noe delt.

På den ene siden er Bergen fengsel, Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg, Jussformidlingen, Kriminalomsorgen Innlandet, Kriminalomsorgen region vest, Kriminalomsorgen region øst og Kriminalomsorgsdirektoratet positive til forslaget om å innta en definisjon av utelukkelse i loven.

På den andre siden mener Advokatforeningen, JURK, Jussgruppen WayBack, Kriminalomsorgsdi-

rektoratet, Norges Røde Kors, KROM, Sivilombudet og Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO at forslaget tillater for mye innlåsing uten krav om enkeltvedtak og individuell vurdering.

5.1.4 Departementets vurdering

Dagens regelverk gir uttrykk for en hovedregel om fellesskap mellom innsatte, så langt det er praktisk mulig. I praksis varierer det imidlertid fra fengsel til fengsel, og også mellom ulike avdelinger i samme fengsel, hvor mye tid den enkelte innsatte har utenfor cellen. Dette er både grundig dokumentert av Sivilombudet og opplyst av etaten selv.

Kontakt med andre mennesker et grunnleggende behov, og over tid en forutsetning for god helse. Omfattende innlåsing og lite sosial kontakt kan føre til passivisering og sosial tilbaketrekning, som igjen kan føre til at innsatte isolerer seg selv over lengre tid. Dette er uheldig for soningsmiljøet, og kan undergrave formålet med straffen og mulighetene til å sette den domfelte i stand til å leve et kriminalitetsfritt liv.

Videre er det en klar sammenheng mellom omfattende innlåsing og økt bruk av tvang. Dette skyldes at både symptomer på helseskade, slik som søvnløshet, angst, svekket impulskontroll eller psykose, og «mildere» konsekvenser, slik som opplevelser av håpløshet, resignasjon og frustrasjon, kan føre til alvorlige situasjoner med økt grad av aggresjon, sinne, selvskading og selvmordsforsøk. Dette kan igjen både gjøre det nødvendig med bruk av tvangsmidler, og føre til økt belastning og utrygghet, både for andre innsatte og ansatte.

I utlåsningstiden skal de innsatte følge opp aktivitetsplikten og utføre arbeid, opplæring, program eller andre tiltak. I tillegg skal tiden kunne benyttes til opphold i friluft, sosialt samvær med andre innsatte og, med enkelte variasjoner, oppfølging av andre grunnleggende behov, som å vaske klær, lage mat, trene, dusje, ringe til familie og venner, eller få hjelp til søknader og andre praktiske oppgaver som kan ha sammenheng med progresjonen i soningen.

Reguleringen av innsattes muligheter til fellesskap og tid utenfor cellen, handler dermed grunnleggende sett om hvordan innsattes hverdag i fengsel bør være for å sikre humane og verdige fengselsforhold, og for å sette innsatte i stand til å leve et lovlydig liv etter løslatelse. Dette er sentrale formål med bruk av fengsel, og viktig både for innsatte, deres pårørende, ofre for kriminalitet og samfunnet som helhet.

På denne bakgrunnen fastholder departementet at det som utgangspunkt må være et mål at flest mulig innsatte har mest mulig tid utenfor cellen, så lenge det er forenlig med hensynet til sikkerhet og god rehabilitering.

Dagens lovverk reflekterer ikke godt nok de kravene til behandling av innsatte som ligger i menneskerettighetene. Samtidig er det vanskelig å angi presist hvor langt forpliktelsene etter menneskerettighetene strekker seg. Som i høringsnotatet vurderer departementet at Norge per i dag ikke er folkerettslig forpliktet til å sikre at innsatte generelt skal kunne tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag. Et slikt krav kan verken utledes av EMK artikkel 3 eller artikkel 8, og det kan heller ikke utledes en rett til minst åtte timer utenfor cellen av EMDs rettspraksis. Både NIM og Sivilombudet har i sine høringsuttalelser gitt uttrykk for samme vurdering. I likhet med NIM og Sivilombudet mener imidlertid departementet at det ikke kan utelukkkes at rettsutviklingen vil kunne åpne for en slik rett på sikt. Som nærmere omtalt i punkt 3.5.1 anbefaler CPT at innsatte som et minimum bør ha mulighet til å tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag, med mulighet til å drive med meningsfulle og varierte aktiviteter. I sin rettspraksis om EMK artikkel 3 har EMD vist til denne anbefalingen, jf. N.T. mot Russland 2. juni 2020 (14727/11) avsnitt 50. De internasjonale anbefalingene om dette bør etter departementets syn også reflekteres i straffegjennomføringsloven.

Et stort flertall av de høringsinstansene som har uttalt seg, mener at forslaget om å lovfeste at kriminalomsorgen skal «arbeide for» at innsatte kan tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag, er for lite forpliktende.

På denne bakgrunnen har departementet kommet til at regelen om fellesskap og tid utenfor cellen bør ha en tydeligere og mer forpliktende utforming. Konkret foreslår departementet å lovfeste at kriminalomsorgen skal sikre at innsatte daglig har tilgang til *fellesskap* under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i fritiden, og videre at tilbudt *tid utenfor cellen* normalt skal tilsvare åtte timer eller mer per dag, og aldri mindre enn fire timer per dag.

Regelen er ment som en nasjonal minstandard, som skal sikre at innsatte i norske fengsler som hovedregel skal ha tilbud om åtte timer eller mer utenfor cellen hver dag.

Departementet har særlig lagt vekt på at en slik regel vil bidra positivt til innsattes fysiske og psykiske helse, og støtte opp om normalitetsprinsippet og målet om å forebygge kriminalitet. Videre vil en nasjonal standard på minst åtte timer

utlåsningstid være bedre i tråd med nasjonale og internasjonale anbefalinger, og et viktig tiltak for å forebygge risiko for brudd på menneskerettighetene i enkelttilfeller, herunder på forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Det vises også til at de fleste innsatte på høyt sikkerhetsnivå allerede har tilgang til mer enn åtte timer utenfor cellen hver dag, og at kriminalomsorgen allerede arbeider for å nå dette målet ved enheter og avdelinger hvor dette så langt ikke har latt seg gjøre. Etter departementets syn bør loven bygge opp under dette, og sikre at den normale fengselshverdagen i norske fengsler er i tråd med den internasjonale minstestandarden.

Som en konsekvens av dette forslaget, går departementet likevel ikke inn for å definere utelukkelse slik dette ble foreslått i høringsnotatet i § 37 første ledd. Det vises for det første til at et tydeligere skille mellom reglene om fellesskap og tid utenfor cellen i § 17, og reglene for utelukkelse fra fellesskapet i §§ 37 følgende, vil bidra til et mer oversiktlig og lettere tilgjengelig regelverk. Forslaget til § 17 første ledd innebærer dessuten en mer forpliktende regulering av utlåsningstid enn det den foreslåtte definisjonen la opp til.

Bestemmelsen er ikke formulert som et rettskrav på åtte timer daglig utlåsningstid for den enkelte innsatte. Bakgrunnen for dette er at kriminalomsorgens daglige drift er preget av en uforutsigbar fengselshverdag og knappe ressurser. Det er behov for en viss fleksibilitet og adgang til å gjøre unntak fra den ordningen som normalt skal gjelde for alle innsatte som deltar i fellesskapet, for eksempel for å håndtere akutte hendelser eller lignende. Videre kan det være behov for lokale tilpasninger basert på bemanningsplaner, for eksempel som følge av at det normalt er lavere bemanning i fengslene i helger og på helligdager enn i ordinære ukedager. Kravet om at tilbudet normalt skal «tilsvare» åtte timer daglig vil også kunne anses oppfylt dersom innsatte normalt får tilbud om åtte timer utenfor cellen i gjennomsnitt hver dag, uken sett under ett.

Bakgrunnen for at det i tillegg kreves at tilbudt tid utenfor cellen aldri skal være mindre enn fire timer per dag – med mindre annet følger av unntakshjemmelen i tredje punktum – er også at bestemmelsen skal kunne implementeres og følges opp på en praktisk gjennomførbar måte, samtidig som det sikres at antallet timer utenfor cellen per dag ikke går under fire timer.

I praksis kan det dermed fastsettes en dagsorden som innebærer at innsatte tilbys mindre enn åtte timer utlåsningstid enkelte dager, så

lenge utlåsningstiden ikke er mindre enn fire timer, og mot at dette kompenseres tilsvarende med mer enn åtte timer andre dager samme uke, slik at de innsatte normalt får tilbud om åtte timer utenfor cellen i gjennomsnitt hver dag, uken sett under ett.

Departementet understreker også at bestemmelsen er ment som en minstestandard, og ikke som noen begrensning i utlåsningstiden der forholdene ligger til rette for at innsatte kan tilbys mer tid utenfor cellen.

Noen innsatte kan, av sikkerhetsmessige eller andre grunner, ikke ha fellesskap med andre innsatte, og andre velger selv å avstå fra fellesskapet. I bestemmelsens tredje punktum er det derfor presisert at det kan gjøres unntak fra kravene om fellesskap og tid utenfor cellen dersom annet er bestemt i medhold av lov, eller dersom den innsatte selv velger å avstå fra fellesskapet.

5.2 Meningsfull kontakt med andre personer

5.2.1 Gjeldende rett

Dagens lovgivning inneholder ikke noe minstekrav til hvor mye menneskelig kontakt innsatte skal ha hver dag.

Som nærmere omtalt i punkt 5.1.1 følger det imidlertid av kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) at alle fengselsavdelinger skal ha en alminnelig dagsorden som angir i hvilke tidsrom de innsatte skal kunne ha fellesskap. Som et tiltak mot isolasjon innførte Kriminalomsorgsdirektoratet i 2020 et krav om at alle fengselsavdelinger har en dagsorden som innebærer at alle innsatte daglig får tilbud om minst to timer *fellesskap* med andre innsatte. For innsatte som er helt utelukket fra fellesskap med andre innsatte, og der det forventes at utelukkelsen vil overstige tre døgn (72 timer), skal kriminalomsorgen utarbeide en ukeplan som skal sikre at den innsatte daglig gis tilbud om minst to timer *meningsfull menneskelig kontakt*, jf. Kriminalomsorgsdirektoratets rundskriv 3/2023.

For varetektsinnsatte følger det som nevnt i punkt 5.1.1 i tillegg av straffegjennomføringsloven § 46 at skadelige virkninger av fengslingen så vidt mulig skal forebygges, og at kriminalomsorgen skal prioritere tiltak for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon etter straffeprosessloven § 186 andre ledd og § 186 a.

Også i rettsavgjørelser fra norske domstoler er det trukket rettslige konsekvenser av at en innsatt har hatt lite menneskelig kontakt, under henvis-

ning til at den innsatte har vært utelukket fra fellesskap med andre innsatte i 22 timer eller mer per døgn, uten at dette skyldes forhold ved den innsatte selv.

I Høyesteretts dom 7. november 2019 (HR-2019-2048-A) hadde den innsattes fellesskap med andre innsatte vært begrenset til to timer daglig eller mindre, i en periode på 60 dager, på grunn av bygningstekniske begrensninger ved den aktuelle fengselsavdelingen. I likhet med lagmannsretten kom Høyesterett til at belastningene dette medførte, var så store at de måtte kompenseres. Etter analogi fra straffeloven § 83 andre ledd ble domfelte tilkjent én dags ekstra varetektsfradrag for to døgns isolasjon. Under henvisning til Mandela-reglene uttalte Høyesterett blant annet følgende i avsnitt 75:

Det er på det rene at det er ekstra belastende å være utelukket fra fellesskap med medinnsatte i så mye som 22 timer i døgnet. Slik utelukkelse kan i verste fall føre til psykiske skader, også kalt isolasjonsskader. Dertil kommer at den type faktisk isolasjon som vi her står overfor, ikke er foranlediget av den innsattes eget forhold, men av bygnings- og ressursmessige begrensninger. Utelukkelsen fra fellesskapet er da ikke basert på et forutsigbart regelverk, og det fattes heller ikke begrunnede vedtak med informasjon om klagemuligheter. Vidtrekkelige restriksjoner iverksatt under slike omstendigheter øker belastningen for den fengslede. Varetektsfengslede tilhører en ekstra sårbar gruppe, som lever i uvisshet, ikke bare med tanke på den forestående rettssaken, men og med tanke på hva fremtiden vil bringe. De er ikke endelig domfelt, og også uskyldspresumsjonen tilsier at deres deltakelse i sosialt og medmenneskelig fellesskap ikke begrenses mer enn absolutt nødvendig.

Videre nevnes Borgarting lagmannsretts kjennelse 2. august 2019 (LB-2019-113010). Der kom retten til at en varetektsfengsling, hvor det i utgangspunktet kunne ligge an til fortsatt fengsling, ikke kunne forlenges, fordi den innsatte hadde vært innlåst på cellen store deler av døgnet uten at dette hadde grunnlag i straffeprosessloven eller straffegjennomføringsloven. Lagmannsretten la til grunn at den innsatte hadde vært ufrivillig utelukket fra ordinært fellesskap i mer enn 22 timer i døgnet i fire dager i uken, over en periode på seks uker.

Ifølge dommen var det i begrenset grad klarlagt hva som hadde vært årsaken til situasjonen,

men lagmannsretten uttalte at det ikke var noen opplysninger i saken som tilsa at isolasjonen skyldtes uforutsette forhold eller forhold som siktede måtte bære ansvaret for. Lagmannsretten fant derimot grunn for å anta at det var tale om et problem av mer generell karakter, som hadde sammenheng med ressursituasjonen og organiseringen i fengselet. Selv om det ikke var tale om kontinuerlig og fullstendig isolasjon, vurderte retten at dette måtte anses som en vesentlig krenkelse av siktedes rettigheter og brudd på EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav c, EMK artikkel 8 nr. 2 og Grunnloven § 94 første ledd første punktum. Krenkelsen var så alvorlig at fortsatt fengsling ut fra en samlet vurdering måtte anses som uforholdsmessig. Siktede ble derfor løslatt, og i stedet pålagt varetektsurrogater i form av blant annet meldeplikt for politiet. I premissene for kjennelsen uttalte lagmannsretten blant annet:

Ved forholdsmessighetsvurderingen etter straffeprosessloven § 170 a vil ikke bare varetektsoppholdets lengde – men også oppholdets innhold – være av sentral betydning. Dersom varetekten utholdes under isolasjon, vil dette være inngripende, helseskadelig og uheldig for en god tilbakeføring til samfunnet. Skadevirkningene vil øke med lengden og graden av isolasjon. Som det fremgår av ankeutvalgets avgjørelse er ulovlig isolasjon et forhold som kan innebære at en fengsling som ellers ikke ville blitt ansett som uforholdsmessig, likevel må anses som det.

Lagmannsretten legger til grunn at ulovlig isolasjon vil foreligge dersom en varetektsfengsling som ikke er underlagt isolasjon som restriksjon i medhold av straffeprosessloven § 186 a, i praksis blir utelukket fra ordinært fellesskap med andre i mer enn 22 timer i døgnet.

Forut for denne kjennelsen fra Borgarting lagmannsrett hadde Høyesteretts ankeutvalg opphevet lagmannsrettens kjennelse om fortsatt varetektsfengsling, fordi lagmannsretten ikke hadde vurdert en anførsel om at siktede hadde vært underlagt ulovlig isolasjon, og at isolasjonen måtte tillegges betydning ved vurderingen av om fortsatt fengsling var forholdsmessig (HR-2019-1455-U og LB-2019-105128).

5.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å innta i straffegjennomføringsloven § 17 andre ledd at alle innsatte daglig skal sikres tilgang til minst to

timer meningsfull kontakt med andre personer. Departementet viste blant annet til de menneskerettslige forpliktelsene om å unngå total isolasjon, til målet om at opphold i fengsel skal bidra til rehabilitering og motvirke nye straffbare forhold, og til at dette minstekravet burde komme tydeligere til uttrykk i straffegjennomføringsloven.

Selv om kravet ble foreslått å gjelde alle innsatte, bemerket departementet at det primært ville være av betydning for innsatte som er underlagt domstolsbestemt isolasjon, eller som er utelukket fra fellesskapet eller plassert på sikkerhetscelle eller i sikkerhetsseng etter beslutning fra kriminalomsorgen.

Videre presiserte departementet at begrepet «meningsfylt kontakt med andre personer» skulle forstås som kontakt ansikt til ansikt, ut over den kontakten som finner sted gjennom utførelse av arbeidsoppgaver, som utdeling av mat eller medisiner, renhold mv. Samtaler mellom mennesker som fysisk er til stede i samme rom, ble pekt på som en typisk form for meningsfull kontakt, men ordlyden ville også omfatte samvær under utførelse av mer fysiske aktiviteter. Departementet bemerket også at kontakt med lyd og bilde på digitale plattformer, slik som for eksempel videosamtaler ved bruk av nettbrett, kunne bidra til å sikre meningsfull kontakt i bestemmelsens forstand.

Som begrunnelse for å lovfeste et krav om «minst to timer» meningsfull kontakt viste departementet til at det både internasjonalt og i nasjonal rettspraksis er pekt på at særlig isolasjon i 22 timer eller mer per døgn utgjør en stor belastning på den enkelte innsatte. Videre la departementet vekt på at det måtte være realistisk for kriminalomsorgen å oppfylle kravet, og at dette forutsetningsvis skulle gjelde for alle innsatte, herunder også for innsatte som ikke evner å tilpasse seg et normalt fellesskap, og som det på grunn av voldsutøvelse, sykdom eller annet krever store ressurser å få inn i et samspill med andre.

5.2.3 Høringsinstansenes syn

Nærmere 30 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å lovfeste at alle innsatte skal sikres minst to timer meningsfull kontakt med andre personer hver dag.

Omtrent halvparten av disse gir uttrykk for at de støtter eller er positive til forslaget. Dette gjelder *Advokatforeningen*, *Bergen fengsel*, *Dommerforeningens menneskerettsutvalg*, *Ila fengsel og forvaringsanstalt*, *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*, *Jussformidlingen*, *Jussgruppen WayBack*,

Kontaktutvalget ved Romerike fengsel, Kriminalomsorgen region sørvest, Kriminalomsorgen region øst, Kriminalomsorgsdirektoratet, Sivilombudet, Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO og Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest.

Sivilombudet uttaler at forslaget er i tråd med minstekrav ved utelukkelse av innsatte som et særlig sikkerhets- eller trygghetstiltak.

Flere av høringsinstansene som i utgangspunktet støtter forslaget, har samtidig ulike innvendinger. For eksempel presiserer *Advokatforeningen, Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg* og *Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO* at innsatte som tilbys to timer meningsfull kontakt med andre personer hver dag, fortsatt vil være isolert etter definisjonen i Mandela-reglene nr. 44. *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg* mener derfor at rettigheten bør gå ut på menneskelig kontakt i «mer enn» to timer i døgnet, ikke «minst» to timer i døgnet. *Advokatforeningen* reiser spørsmål om innsatte som over noe tid oppholder seg på et regime i henhold til forslaget til ny § 17, vil bli utsatt for menneskerettighetsbrudd.

JURK, Jussgruppen WayBack, Kontaktutvalget ved Romerike fengsel, Likestillings- og diskrimineringsombudet og *Sivilombudet* er bekymret for at to timer kan oppfattes som en normal, og dermed utilsiktet motvirke at innsatte får tilgang til mer sosial kontakt.

Flere høringsinstanser mener at en rett til to timer meningsfull menneskelig kontakt hver dag, er for lite. *JURK, Jussbuss, Jussformidlingen, Jussgruppen WayBack, Kirkens bymisjon – Gatejuristen og Ung rettshjelp* og *Likestillings- og diskrimineringsombudet* mener at innsatte bør gis rett på mer enn to timer meningsfull menneskelig kontakt hver dag, men foreslår ikke en alternativ minstetid. *Advokatforeningen, Kontaktutvalget ved Romerike fengsel* og *Rettspolitisk forening* mener minstetiden bør settes til fire timer.

Kontaktutvalget ved Romerike fengsel og *Sivilombudet* etterlyser større fokus på isolasjon som varer over lengre tid.

Flere av høringsinstansene stiller seg bak departementets forståelse av innholdet i kravet om meningsfull kontakt med andre personer. Blant annet uttaler *NIM* at departementets forståelse av dette bidrar til betryggende menneskerettslig oppfyllelse. *Advokatforeningen, Jussbuss* og *Sivilombudet* er enige i at kontakten bør være empatisk og foregå ansikt til ansikt for å kunne anses som meningsfull. *Advokatforeningen, Jussbuss, Kontaktutvalget ved Romerike fengsel* og *Sivilombudet* er også enig i at kontakten ikke bør ha

en kortvarig og tilfeldig karakter, eller skje som ledd i utførelse av andre oppgaver. *JURK* og *Jussbuss* presiserer at loven bør legge til grunn samme forståelse som Essex Paper 3.

Samtidig etterlyser flere høringsinstanser ytterligere presiseringer. For det første mener *Kriminalomsorgen region vest, Kriminalomsorgen region øst* og *Kriminalomsorgsdirektoratet* at det bør fremgå at kravet innebærer kontakt med en form for sosialt innhold. Videre mener *Kontaktutvalget ved Romerike fengsel* at det bør presiseres at legebesøk ikke skal inngå i minstetiden, og at advokatbesøk, avhør og rettsmøter ikke er å anse som meningsfull kontakt. *Advokatforeningen, JURK, Jussbuss, Kontaktutvalget ved Romerike fengsel, NIM, Rettspolitisk forening, Sivilombudet* og *Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO* er opptatt av at den innsattes egne forståelse av hva som er meningsfull kontakt, bør tillegges vekt, mens *Kirkens bymisjon* er prinsipielt uenig i at meningsfull kontakt kan foregå med ansatte.

Når det gjelder spørsmålet om digital kontakt kan inngå i oppfyllelsen av kravet om meningsfull kontakt med andre personer, uttaler *Kontaktutvalget ved Romerike fengsel, Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO* og *Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest* at minstetiden må basere seg på direkte sosial kontakt ansikt til ansikt. Etter disse høringsinstansenes syn kan digital kontakt ikke erstatte fysisk kontakt med andre mennesker, men heller komme i tillegg.

JURK, Jussbuss og *Sivilombudet* uttaler at digital kontakt ikke kan erstatte sosial kontakt ansikt til ansikt, men at dette kan være et supplement, uten at de direkte berører spørsmålet om hvorvidt digital kontakt bør kunne inngå i minstetiden.

Jusshjelpe i Nord-Norge ber om at det tas klart stilling til om videosamtaler eller telefonsamtaler kan bidra til å oppfylle kravet om meningsfull kontakt, og om det er mulig med utvidet telefontid for å oppnå meningsfull kontakt.

NIM, Sivilombudet og *Åna fengsel* etterlyser en klargjøring av hvordan en rett til meningsfull menneskelig kontakt skal realiseres for innsatte på sikkerhetscelle. *Sivilombudet* beskriver problemstillingen slik:

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. 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 kommunikasjon 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.

Åna fengsel mener det vil være uhensiktsmessig om innsatte på sikkerhetscelle skal ha krav på minst to timer meningsfull menneskelig kontakt. Fengselet begrunner standpunktet slik:

De fleste innsatte som anbringes sikkerhetscelle er i en tid hvor meningsfull menneskelig kontakt anses som vanskelig å gjennomføre og til tider sikkerhetsmessig uforsvarlig. Åna fengsel har en oppfatning av at dersom innsatte er villig/ønsker kontakt og samtale med fengselsansatte er det sjelden grunn til å ha innsatte i en sikkerhetscelle. Vår erfaring er at dersom man kan samhandle med innsatte på noe vis, gjennomføre lufting, samtaler mv. kan man også bruke alternativer til tvangsmidler. Samtaler gjennom en celleluke på sikkerhetscelle anses lite egnet som «meningsfull» kontakt og kan oppleves som «tvangssnakking».

Flere høringsinstanser har også andre innspill til forslaget.

For Fangers Pårørende og *Norges Røde Kors* er opptatt av muligheten for å bruke innsattes pårørende som ressurs og tiltak for meningsfull kontakt. *Norges Røde Kors* gir også uttrykk for at det bør etableres en generell hjemmel om humanitære/frivillige aktørers tilstedeværelse i fengsel. Foreningen påpeker at kontakt med eksterne aktører kan innebære mer normalitet og kontakt med «verden utenfor murene», men at det tidvis oppleves utfordringer med tilgang til fengslene på grunn av bemanningsutfordringer.

Bergen fengsel, *Kontaktutvalget ved Romerike fengsel*, *Kriminalomsorgen region vest* og *Romerike fengsel* påpeker at en lovfesting av en rett for alle innsatte til minst to timer meningsfull menneskelig kontakt hver dag, vil kreve økt bemanning og ressurser. *Sentralt hovedverneombud i Kriminalomsorgen* uttaler at forslaget – med dagens bemanning – kan skape store ringvirkninger for enhetene, for eksempel ved at fremstillinger, trening, fellesskap og lignende vil måtte utgå på grunn av lav bemanning.

Advokatforeningen, *JURK*, *Jussbuss*, *Kontaktutvalget ved Romerike fengsel*, *Rettspolitisk forening*

og *Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO* mener at det bør lovfestes en plikt for kriminalomsorgen til å registrere den meningsfulle kontakten innsatte får i løpet av en dag, ettersom dette vil bidra til å sikre de innsattes rettigheter og virke som en kontrollmekanisme.

5.2.4 Departementets vurdering

Kritikken norske myndigheter har fått fra nasjonale og internasjonale aktører de siste årene for omfanget av isolasjon i fengsel, er alvorlig. Som nærmere omtalt i punkt 5.1.4 er sosial kontakt med andre mennesker en forutsetning for en god helse, og en viktig faktor for innsattes utvikling og rehabilitering. Isolasjonsreduserende tiltak er derfor en forutsetning for at kriminalomsorgen skal klare å levere en straffegjennomføring som ivaretar samfunnsoppdraget og målsetningen om å forebygge kriminalitet. God forebygging på individnivå vil bidra til bedre samfunnssikkerhet på sikt.

Samvær og fellesskap med andre innsatte vil ofte ha en spesiell verdi, siden de innsatte i prinsippet «står på like fot», og derfor kan oppleves som mer autentiske, relevante eller trygge for meningsutveksling, som informasjonskilde og inspirasjon, enn de ansatte. Kriminalomsorgens arbeid med å legge til rette for fellesskap mellom innsatte, også med å inkludere innsatte som ikke uten videre selv tar initiativ til kontakt med andre innsatte, må derfor fortsette. Videre må behovet for fellesskap stå sentralt i den videre utviklingen av fengselsbygg og annen infrastruktur.

Samtidig er det ikke alle innsatte som kan ha – eller velger å ha – jevnlig kontakt med andre innsatte. Deres behov for menneskelig kontakt må ivaretas gjennom kontakt med ansatte i kriminalomsorgen eller de tjenestene som kriminalomsorgen samarbeider med, og personer utenfor fengselet.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at innsatte som av ulike årsaker ikke deltar i ordinært fellesskap etter bestemmelsens første ledd, daglig skal tilbys mer enn to timer meningsfull kontakt med andre personer. Regelen foreslås lovfestet i § 17 andre ledd. Forslaget tilsvarer langt på vei det som ble fremsatt i høringsnotatet, men med enkelte justeringer.

For det første foreslår departementet å justere ordlyden, slik at det fremgår at formålet med forslaget er å sikre at innsatte som *ikke* deltar i det ordinære fellesskapet, likevel får et tilbud om nærmere angitt minimum menneskelig kontakt. Det vises for det første til at innsatte som tar del i det ordinære fengselsfellesskapet med andre inn-

satte, også vil ha tilgang på, og få oppfylt «et minstemål» av, meningsfull kontakt med andre personer gjennom dette. Videre vises det til Sivilombudets uttalelser i Særskilt melding 2025 om at det, etter ombudets syn, er problematisk at myndighetene ikke har skilt klart nok mellom innsatte som ikke deltar i det ordinære fellesskapet på den ene siden, og de som skal ha en normal fengsels hverdag på den andre.

Som i høringsnotatet presiserer departementet at kontakten som utgangspunkt bør foregå ansikt til ansikt for å kunne anses som «meningsfull». Kontakten bør ikke ha en helt kortvarig eller tilfeldig karakter. Legebesøk, advokatbesøk, avhør og rettsmøter skal ikke telle med i minstetiden.

Samtaler mellom mennesker som er fysisk til stede i samme rom, er en typisk form for meningsfull kontakt. Videre kan samvær under utførelse av mer fysiske aktiviteter innebære slik kontakt. Hvis den innsatte har opphold i friluft eller trening etter § 22 i interaksjon med andre personer, kan denne aktiviteten inngå i de to timene. I Kriminalomsorgsdirektoratets «Veileder for isolasjonsreducerende tiltak» er det videre pekt på at meningsfull og målrettet aktivisering for innsatte i målgruppen kan gjennomføres på ulike arenaer i fengselet, som kulturbygg/fritidsbygg, kapell, samtalerom, aktivitetsrom, bibliotek, musikkrom, uteområder, arbeidsdrift eller kjøkken.

Tilbud om kontakt via telefon eller digitale løsninger kan også inngå i minstekravet om meningsfull kontakt med andre personer, dersom dette i det konkrete tilfellet vurderes som formålstjenlig. Departementet peker særlig på at kontakt med lyd og bilde på digitale plattformer vil kunne være spesielt viktig for innsatte som har familie eller andre nærstående langt unna fengselet, noe som særlig gjelder kvinner, som ofte soner langt hjemmefra. For mange innsatte vil slik kontakt oppleves særlig meningsfull. I tillegg kommer at slik kontakt kan være viktig for de pårørende. Kontakt via telefon eller digitale løsninger kan imidlertid ikke være den eneste eller hovedsakelige formen for kontakt med andre personer, verken i løpet av en dag eller over tid.

Hva som oppleves meningsfylt, er subjektivt. Derfor er departementet enig med de høringsinstansene som har spilt inn at kriminalomsorgen også bør se hen til hva den innsatte selv opplever som meningsfull kontakt. Samtidig innebærer opphold i fengsel praktiske begrensninger i de innsattes sosiale liv som ikke kan unngås. Innsatte skal for eksempel ikke med henvisning til § 17 andre ledd kunne kreve å bytte avdeling eller

fengsel for eksempel fordi de ikke kommer overens med medinnsatte eller ansatte.

Enkelte høringsinstanser har etterspurt en klargjøring av hvordan en rett til meningsfull kontakt med andre personer skal realiseres for innsatte på sikkerhetscelle eller i sikkerhetsseng. Til dette bemerker departementet at det ofte vil ligge i grunnlaget for slik plassering at den innsatte ikke er mottakelig for meningsfull kontakt med andre personer, for eksempel på grunn av utagering og voldelig atferd, eller psykiske kriser. I slike tilfeller kan det være svært krevende for kriminalomsorgen å tilby den innsatte meningsfull kontakt. Departementet understreker at forslaget til § 17 andre ledd ikke skal pålegge kriminalomsorgen en umulig oppgave. Forpliktelsen vil være oppfylt når kriminalomsorgen har prøvd, innenfor rammene av det som rimeligvis kan forventes, å tilrettelegge for at den innsatte får tilbud om meningsfull kontakt med andre personer. Innsatte står som nevnt også fritt til å takke nei til det tilbudet som gis. Likevel er det, nettopp ved plassering på sikkerhetscelle eller i sikkerhetsseng, spesielt viktig at kriminalomsorgen prøver å finne alternative løsninger for å tilby den aktuelle innsatte menneskelig kontakt, selv om det vil det kunne kreve særlig tilrettelegging fra kriminalomsorgens side. Departementet viser i denne sammenhengen også til at Sivilombudet over tid har gitt uttrykk for bekymring for bruken av utelukkelse, sikkerhetscelle og sikkerhetsseng mot personer i psykisk krise, og for at innsatte med store psykiske helseutfordringer fratas menneskelig kontakt, se blant annet Sivilombudets rapport om selvmord og selvmordsforsøk i fengsel (2023) punkt 3.2 side 18. Videre understreker departementet at det er nødvendig at de ansatte har kontakt med den innsatte for å komme i dialog om årsaken til plasseringen, og for å kunne lage en plan for å avslutte denne. Kriminalomsorgen må dessuten være forpliktet til å tilrettelegge for kontakt med personer som kan deeskalere situasjonen og redusere behovet for bruk av tvang, som ressurs- og aktiviseringsteam eller helsepersonell.

For at det skal være mulig å kontrollere at regelen overholdes, må fengslene sikre registrering og notoritet for tilbudet om meningsfull kontakt til innsatte som omfattes av forslaget. Det bør gis nærmere føringer for dette i kriminalomsorgens retningslinjer.

Departementet er i utgangspunktet også enig med de høringsinstansene som har spilt inn at et lovfestet minimumskrav ideelt sett burde være på mer enn to timer. Samtidig er det tale om en norm som skal gjelde innsatte som ikke kan eller vil delta

i det ordinære fengselsfellesskapet, herunder innsatte som det på grunn av voldsutøvelse, sykdom eller annet krever store ressurser å få i samspill med andre. Både internasjonalt og i nasjonal rettsspraksis er det videre pekt på at særlig innlåsing i 22 timer eller mer per døgn utgjør en stor belastning for den enkelte innsatte. Med vekt på at det må være realistisk for kriminalomsorgen å oppfylle kravet, fastholder departementet derfor at minimumskravet skal ligge på to timer.

Som påpekt av enkelte høringsinstanser vil innsatte som kun tilbys to timer daglig meningsfull kontakt med andre personer, fortsatt være isolert etter definisjonen i Mandela-reglene regel 44. På denne bakgrunnen foreslår departementet å justere ordlyden, slik at det fremgår at de innsatte daglig skal tilbys «mer enn» to timer meningsfull kontakt med andre personer, istedenfor «minimum» to timer.

En risiko ved å lovfeste et nærmere angitt minstekrav, er at dette timetallet kan oppfattes som en «normal», og dermed utilsiktet motvirke at innsatte får tilgang til mer kontakt enn det minimum som fremgår av loven. Departementet understreker derfor at lovbestemmelsen ikke for noen kategorier innsatte skal oppfattes som et maksimum, eller som en grunn til ikke å realisere mer fellesskap eller sosial kontakt der dette er mulig.

Innsatte under 18 år er særlig sårbare for å utvikle skader fra omfattende innlåsing og isolasjon. I denne proposisjonen foreslås det derfor ytterligere særregler og innstramminger av regelverket for utelukkelse og bruk av tvangsmidler overfor mindreårige. Videre foreslår departementet å innta en regel om at sikkerhetsseng ikke kan brukes overfor innsatte under 18 år, se forslaget til § 38 d første ledd. For de få tilfellene hvor en mindreårig likevel blir utelukket fra fellesskapet eller plassert i sikkerhetscelle, er det særlig viktig at det iverksettes isolasjonsreduserende tiltak som tar hensyn til at denne gruppen innsatte fortsatt er i en kritisk fase av fysisk, psykisk og sosial utvikling. På denne bakgrunnen foreslår departementet å lovfeste i § 17 andre ledd andre punktum at innsatte under 18 år som ikke deltar i ordinært fellesskap, «til enhver tid» skal ha tilgang til meningsfull kontakt med andre personer. Formuleringen krever at den innsatte alltid skal få mulighet til å kontakte og ha en ordentlig samtale med et annet menneske. Forpliktelsen må ivaretas på en måte som tar hensyn til den innsattes individuelle situasjon og tilstand. Er det tegn på at den innsatte trenger tilstedeværelse av et annet menneske over tid for å få ro, må dette behovet oppfylles.

5.3 Opphold i friluft

5.3.1 Gjeldende rett

Etter straffegjennomføringsloven § 22 skal innsatte så langt det er mulig få oppholde seg i friluft hver dag. I lovens forarbeider er det presisert at innsatte skal ha adgang til å oppholde seg i friluft i minst én time hver dag, med mindre bemanningsmangel eller andre ekstraordinære grunner kan begrunne at «lufting» ikke skjer eller midlertidig må begrenses, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 13.1 side 157. Videre følger det av forarbeidene at innsatte, så langt det er praktisk mulig, bør gis tilbud om utvidet opphold i friluft i helger og på helligdager.

5.3.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at straffegjennomføringsloven § 22 om opphold i friluft gis en mer forpliktende utforming, og at første punktum slår fast at alle innsatte skal få mulighet til å oppholde seg i friluft hver dag. Videre ble det foreslått å ta inn et nytt punktum om at dersom noe er til hinder for opphold utendørs, skal den innsatte få mulighet til å utøve fysisk aktivitet utenfor cellen på annen måte.

5.3.3 Høringsinstansenes syn

Omlag 20 høringsinstanser har kommentert forslaget om endringer i bestemmelsen om opphold i friluft.

Jussformidlingen, Jussgruppen WayBack, Kriminalomsorgen region sørvest, Kriminalomsorgen region øst og Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest gir uttrykk for at de støtter forslaget.

Flere andre høringsinstanser støtter *intensjonen* om å gjøre bestemmelsen om opphold i friluft mer forpliktende, men etterlyser en ytterligere konkretisering i form av en minstetid. Med henvisning til blant annet minstestandarden som følger av Mandela-reglene, uttaler *Likestillings- og diskrimineringsombudet, NIM* og *Sivilombudet* at innsatte bør gis en lovfestet rett til å oppholde seg i friluft i minst én time hver dag. Sivilombudet mener i tillegg at det bør fremgå av lovteksten at det, så langt det er praktisk mulig, bør gis tilbud om utvidet opphold i friluft i helger og på helligdager, og at innsatte som er isolert, bør ha mulighet til utvidet tid utendørs. *JURK* foreslår en rett til to timer opphold i friluft hver dag. Tilsvarende mener *Kontaktutvalget ved Romerike fengsel* at minstetiden for friluft bør være to timer på hverda-

ger og i tillegg minst tre timer i helger og på andre høytids- og helligdager. *Kontaktutvalget ved Halden fengsel* mener innsatte bør ha rett på to timer friluft hver dag i hverdager og fire timer i helgene.

Likestillings- og diskrimineringsombudet løfter frem at innsatte som er plassert i sikkerhetscelle daglig må få mulighet til lufting utendørs.

I tillegg anbefaler *Kriminalomsorgen region øst, NIM* og *Sivilombudet* at departementet vurderer om det bør lov- eller forskriftsfestes krav til utearealene, blant annet for å sikre rimelig tilgang på dagslys og tilstrekkelig størrelse til at innsatte kan drive fysisk aktivitet ute. *Kriminalomsorgen region vest* mener at det må fremgå av lovteksten at innsatte (i tillegg til opphold i friluft) har rett til daglig fysisk aktivitet, men bemerker samtidig at flere luftegårder i norske fengsler ikke er tilpasset til å drive med fullgod fysisk aktivitet.

Bergen fengsel, Kontaktutvalget ved Romerike fengsel, Kriminalomsorgen region sør, Kriminalomsorgen region øst, Kriminalomsorgsdirektoratet og *Likestillings- og diskrimineringsombudet* stiller spørsmål om hva som skal til for å gjøre unntak fra hovedregelen om opphold i friluft hver dag. Instansene peker blant annet på at det er uklart hva som ligger i at «noe» er til hinder for opphold utendørs, og at dette kan føre til ulik praksis mellom fengslene. *Kriminalomsorgsdirektoratet* foreslår at «noe» erstattes med «ekstraordinære forhold». Direktoratet bemerker at det vil bidra til å heve terskelen, og vise at utgangspunktet er at innsatte skal ha rett til å oppholde seg i friluft hver dag, og at det kun rent unntaksvis kan fravikes. *Kriminalomsorgen region sør* foreslår at «noe» erstattes med «sikkerhetsmessige grunner eller andre særlige forhold».

Kontaktutvalget ved Romerike fengsel, Kriminalomsorgen region vest, Kriminalomsorgen region øst og *Likestillings- og diskrimineringsombudet* mener at ordlyden er for lite forpliktende, og at den i for stor grad åpner for å gjøre unntak fra hovedregelen om opphold utendørs hver dag. *Kriminalomsorgen region vest* mener i tillegg at det bare bør være «i helt ekstraordinære situasjoner» at innsatte ikke skal ha mulighet til opphold i friluft hver dag.

Kontaktutvalget ved forvaringsavdelingen i Trondheim fengsel, Kontaktutvalget ved Halden fengsel, Kontaktutvalget ved Romerike fengsel og *Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund* er opptatt av hva alternativet til opphold i friluft («fysisk aktivitet utenfor cellen») kan gå ut på, herunder om det innebærer noe annet enn ordinær fellesskapstid. *Kontaktutvalget ved Halden fengsel* mener det bør

være valgfritt om man vil oppholde seg i fellesarealer i avdelingen eller gå ut på luft.

Bergen fengsel, Halden fengsel, Kriminalomsorgen region sør, Kriminalomsorgsdirektoratet og *Ringerike fengsel* mener at det i de tilfellene hvor det ikke er mulig å tilby luft, ofte heller ikke vil være forsvarlig å tilby innsatte aktivitet utenfor cellen. På denne bakgrunnen uttaler *Halden fengsel, Kriminalomsorgen region øst* og *Kriminalomsorgsdirektoratet* at det bør tas inn et forbehold om sikkerhetsmessige forhold.

Når det gjelder de ressursmessige sidene av forslaget, uttaler *Kriminalomsorgen Nordland, Kriminalomsorgen region nord* og *Kriminalomsorgen region øst* at en mer forpliktende lovbestemmelse om opphold i friluft vil stille høye krav til bemanning og bygningsmasse. *Kriminalomsorgen region øst* mener at forslaget vil være helt umulig for flere fengsler å gjennomføre på grunn av bygningsmessige forhold, og muligens også på grunn av bemanningsmessige forhold. På den andre siden uttaler *Bergen fengsel* at innsatte der allerede får tilbud om opphold i friluft hver dag, med mindre det foreligger helt ekstraordinære omstendigheter, og at forslaget derfor ikke vil medføre en stor praktisk endring.

NIM ber departementet vurdere å lovfeste en rett for mindreårige innsatte til to timer trening der minst én time skal være utendørs.

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund mener at § 22 bør videreføres uendret, ettersom dagens lovtekst gir et større handlingsrom for kriminalomsorgen enn det forslaget legger opp til.

5.3.4 Departementets vurdering

Intensjonen om å gjøre lovens bestemmelse om opphold i friluft mer forpliktende, har bred støtte blant høringsinstansene. Flere etterlyser imidlertid også en lovfestet minstetid. Etter en ny vurdering, og i lys av høringsinstansenes innspill, foreslår departementet å innta i straffegjennomføringsloven § 22 første ledd første punktum at innsatte som hovedregel skal ha mulighet til å oppholde seg i friluft i minst én time hver dag. Dette er i tråd med den rettsstilstanden som allerede følger av lovens forarbeider, og som ved vedtakelsen av straffegjennomføringsloven også var en videreføring av gjeldende praksis, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 13.1 side 157. Forslaget vil også bidra til å sikre overholdelse av anbefalingene i Mandela-reglene og De europeiske fengselsreglene, jf. punkt 3.5.2. I lys av anbefalingen i Mandela-reglene regel 23 nr. 1 presiseres det for ordens skyld at bestemmelsen også omfatter innsatte som arbeider utendørs, slik

at også disse innsatte i tillegg skal ha mulighet til å oppholde seg i friluft i minst én time hver dag utenfor arbeidstiden.

I tillegg foreslår departementet å lovfeste i § 22 første ledd andre punktum at innsatte under 18 år skal ha mulighet til å oppholde seg i friluft i minst to timer hver dag. Det vises blant annet til at Europarådets ministerkomite anbefaler at mindreårige innsatte skal ha adgang til fysisk aktivitet i minst to timer hver dag og minst én time friluft hvis været tillater det, jf. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures (CM/Rec (2008)11) punkt 81. Videre viser departementet til at innsatte under 18 år er en særlig sårbar gruppe, som fortsatt er i en kritisk fase av fysisk, psykisk og sosial utvikling. En utvidet adgang til å oppholde seg utendørs kan bidra til å redusere stress og fremme fysisk aktivitet, og dette kan igjen ha stor betydning for ungdoms trivsel og utvikling. Det

gir også mulighet for sosial interaksjon og en følelse av normalitet, noe som kan styrke deres evne til å reintegreres i samfunnet etter soning.

Dagslys, frisk luft og fysisk aktivitet bidrar til en god fysisk og psykisk helse, og departementet understreker at forslagene til minstetid ikke innebærer noen øvre grense for hvor mye tid innsatte skal kunne oppholde seg i friluft.

Samtidig legger departementet til grunn at det unntaksvis ikke vil la seg gjøre å gjennomføre opphold i friluft. Dersom særlige sikkerhetsmessige hensyn eller ekstraordinære omstendigheter er til hinder for opphold i friluft, foreslår departementet at den innsatte om mulig skal få tilbud om å utøve fysisk aktivitet utenfor cellen, jf. forslaget til § 22 andre ledd.

Departementet har merket seg forslagene om å lov- eller forskriftsfeste krav til utearealene. Disse innspillene krever imidlertid ytterligere utredning, og følges derfor ikke opp nå.

6 Utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte

6.1 Ny lovteknisk innretning og generelle regler for utelukkelse

6.1.1 Innretningen av regelverket

Straffegjennomføringsloven § 37, som er den mest sentrale lovbestemmelsen om utelukkelse fra fellesskap i fengsel, har i dag elleve ledd og regulerer en lang rekke ulike forhold. Bestemmelsen regulerer utelukkelse både på grunn av forhold ved den innsatte og på grunn av bygnings- og bemanningsmessige forhold. Videre har den både materielle regler om når det kan besluttes å utelukke en innsatt, og prosessuelle regler om involvering av overordnet nivå i kriminalomsorgen. Bestemmelsen inneholder også regler om tilsyn fra kriminalomsorgen og varsling av lege. Endelig gir bestemmelsen både «normalregler», og særregler for innsatte under 18 år, for utelukkelse fra fellesskapet etter eget ønske, for såkalt kollektiv utelukkelse, og for innsatte på avdeling tilrettelagt for innsatte med særlige behov eller på avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå.

Under henvisning til at dagens § 37 totalt sett er ganske uoversiktlig, foreslo departementet i høringsnotatet – i tillegg til innholdsmessige endringer – også en ny struktur for lovgivningen om utelukkelse fra fellesskap i fengsel. Omstruktureringen gikk ut på at reglene for utelukkelse ble fordelt i syv forskjellige paragrafer, slik:

- § 37 Utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte (en generell bestemmelse)
- § 37 a Utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte
- § 37 b Utelukkelse av smittevern hensyn
- § 37 c Utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet
- § 37 d Tilsyn og oppfølging fra kriminalomsorgen
- § 37 e Rapportering og varsling til overordnet nivå i kriminalomsorgen
- § 37 f Særregler om utelukkelse av innsatte under 18 år

De høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget om å skille reglene for uteluk-

kelse ut i forskjellige bestemmelser, støtter forslaget. Dette gjelder *Advokatforeningen*, *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg*, *Kriminalomsorgen Innlandet*, *Kriminalomsorgen region vest* og *Sivilombudet*. Høringsinstansene viser til at det vil gi bedre oversikt, gjøre loven mer tilgjengelig og trolig enklere å forstå.

Departementet fastholder forslaget i høringsnotatet om å fordele reglene for utelukkelse i flere forskjellige paragrafer i straffegjennomføringsloven §§ 37 følgende. Målet er at omstruktureringen vil gjøre det lettere å navigere i og forstå reglene for utelukkelse for de som skal bruke loven. Som det fremgår av de øvrige punktene i dette kapittelet er imidlertid både inndelingen, rekkefølgen og innholdet i bestemmelsene justert og endret sammenlignet med forslaget i høringsnotatet. I proposisjonen her foreslår departementet at reguleringen inndeles i seks forskjellige paragrafer, slik:

- § 37 Generelle regler for utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte
- § 37 a Utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte
- § 37 b Utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet
- § 37 c Særregler om utelukkelse av innsatte under 18 år
- § 37 d Innsatte som selv velger å avstå fra fellesskapet
- § 37 e Tilsyn og oppfølging fra kriminalomsorgen

6.1.2 Generelle regler for utelukkelse

6.1.2.1 Gjeldende rett

Etter straffegjennomføringsloven § 37 første ledd er grunnvilkåret for å utelukke en voksen innsatt at utelukkelse er «nødvendig» for å oppnå et av formålene listet opp i bokstavene a til e. Videre følger det av § 37 tredje ledd at kriminalomsorgen skal beslutte delvis utelukkelse, dersom dette er tilstrekkelig for å forebygge handlinger etter disse bestemmelsene. Forarbeidene gir liten veiledning på hva som ligger i delvis utelukkelse, men i

kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 37.4 fremgår følgende:

Hel utelukkelse betyr at innsatte overhodet ikke har noe fellesskap med andre innsatte i løpet av dagen. Samsitting eller andre kompenserende tiltak er ikke å regne som fellesskap. *Delvis utelukkelse* innebærer at innsattes adgang til det fellesskap som til enhver tid gjelder for den aktuelle avdelingen (alminnelig dagsorden) innskrenkes delvis, f. eks. ved at innsatte fratas adgangen til å ta del i arbeidsfellesskapet der dette fremstår som nødvendig, men gis adgang til å delta i fritidsfellesskapet senere på dagen.

Videre fremgår det samme sted at det vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet, om innsattes adgang til fellesskapet vil kunne sies å være innskrenket på en slik måte at det må treffes vedtak etter forvaltningsloven, og at det avgjørende vil være om innskrenkningen er konkret bestemmende for den innsattes rett til fellesskap etter § 17 og den alminnelige dagsordenen.

I § 37 fjerde ledd er det lovfestet at hel eller delvis utelukkelse ikke skal opprettholdes lenger enn nødvendig, og at kriminalomsorgen fortløpende skal vurdere om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen. I tillegg følger det av § 37 syvende ledd første punktum at utelukkelse skal brukes med varsomhet slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse.

6.1.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å omgjøre straffegjennomføringsloven § 37 til en bestemmelse med *generelle* regler om utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte. Forslaget gikk ut på at § 37 skulle angi enkelte felles materielle, personelle og prosessuelle regler, som skulle gjelde for alle typer utelukkelse.

Som nærmere omtalt i punkt 5.1, foreslo departementet også å innta en definisjon av hel utelukkelse i § 37 første ledd første punktum som gikk ut på at innsatt som ikke har tilgang til fellesskap med andre innsatte, eller som har tilgang til mindre enn fire timers fellesskap med andre innsatte per dag, skulle anses som utelukket. I tillegg ble delvis utelukkelse foreslått definert slik i § 37 første ledd andre punktum:

Innsatt som har tilgang til fire timers fellesskap med andre innsatte per dag, men hvor fellesskapet ut over fire timer er begrenset på grunn

av forhold ved den innsatte, anses som delvis utelukket.

Departementet bemerket at den foreslåtte definisjonen av hel utelukkelse, gjorde at det ble mindre behov for å skille mellom hel og delvis utelukkelse i loven. Når det likevel ble foreslått å videreføre dette skillet, viste departementet til at kriminalomsorgen i noen tilfeller kan finne det nødvendig å legge enkelte begrensninger på den innsattes tilgang til fellesskapet, for eksempel fordi den innsatte erfaringsmessig forårsaker sikkerhetsmessige utfordringer i en bestemt type fellesskapsaktivitet, og at det burde være registrering og noen typer rettssikkerhetsgarantier også for dette. Konkret viste departementet til at kravene om lovhjemmel, at det skal treffes vedtak mv., etter forslaget også ville gjelde for delvis utelukkelse, men at en del av de øvrige kravene og begrensningene for utelukkelse som kom til uttrykk i lovforslaget, bare skulle gjelde for hel utelukkelse.

I § 37 andre ledd foreslo departementet å lovfeste at innsatte bare kan utelukkes når dette har hjemmel i lov, og når tiltaket er nødvendig og ikke uforholdsmessig overfor den som utelukkes.

I bestemmelsens femte ledd ble det foreslått å lovfeste at utelukkelse ikke skal være mer omfattende enn nødvendig, og å videreføre lovkravet om at kriminalomsorgen fortløpende skal vurdere om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen.

Videre inneholdt forslaget til sjettede ledd krav om at utelukkelse skal benyttes med varsomhet slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse, og at negative virkninger skal avhjelpes når utelukkelse benyttes. I syvende ledd ble det foreslått lovfestet at kriminalomsorgen skal forebygge bruk av utelukkelse.

6.1.2.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er delt i synet på forslaget om å lovfeste en definisjon av delvis utelukkelse (første ledd). *Bergen fengsel* og *Jussformidlingen* er positive til en lovfesting av en klar grense for hvem som skal anses helt og delvis utelukket, og til forslaget om å knytte definisjonen av delvis utelukkelse til situasjoner hvor fellesskapet er begrenset, uten at grensen på fire timer er brutt.

Jusshjelpa i Nord-Norge, *Kriminalomsorgen region nord*, *Kriminalomsorgen region vest*, *Kriminalomsorgen region øst* og *Kriminalomsorgsdirektoratet* mener imidlertid at forslaget til definisjon av delvis utelukkelse er uklart. *Kriminalomsorgen region vest* mener det er uklart hvor grensen mel-

lom å være fullt deltakende i fellesskapet og delvis utelukket reelt sett går. *Jusshjelpe i Nord-Norge, Kriminalomsorgsdirektoratet og Kriminalomsorgen region øst* etterlyser blant annet en klargjøring av hvilke krav som stilles til vedtak, involvering av overordnet nivå og tilsyn for innsatte som er delvis utelukket fra fellesskapet. *Kriminalomsorgen region nord* peker på at det ved flere fengsel regelmessig arrangeres ulike arrangementer (konserter, religiøse møter osv.) hvor det av sikkerhetsmessige grunner er begrenset antall deltagere, og at det er uklart om manglende mulighet til å delta på slike arrangementer vil være å regne som delvis utelukkelse etter forslaget.

Professor *Anders Løvlie* mener at definisjonen av delvis utelukkelse fremstår som overflødig, og viser blant annet til at det ikke fremgår hva som er formålet med å etablere todelingen mellom «ute-lukket» og «delvis utelukket», og at det ikke er knyttet særskilte rettsvirkninger til delvis utelukkelse.

Flere høringsinstanser er positive til forslagene om å lovfeste at innsatte bare kan utelukkes når dette har hjemmel i lov, og når tiltaket er nødvendig og ikke uforholdsmessig overfor den som utelukkes (andre ledd). Dette gjelder *Advokatforeningen, Kriminalomsorgen region vest, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), Rettspolitisk forening, Sivilombudet og Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest*, som alle slutter seg til forslaget om at innsatte bare kan utelukkes når det har hjemmel i lov. *Kriminalomsorgen region vest, Rettspolitisk forening og Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest* gir også uttrykkelig støtte til å lovfeste at utelukkelse må være nødvendig og forholdsmessig.

Samtidig mener noen høringsinstanser at det bør gjøres enkelte justeringer i lovforslaget.

Advokatforeningen, Arbeiderbevegelsens rus- og sosialpolitiske forbund, NIM og Sivilombudet mener at § 37 bør reflektere at utelukkelse bare skal brukes i ekstraordinære tilfeller og som en «siste utvei».

Professor *Anders Løvlie* mener at påminnelsen i forslaget til andre ledd om at utelukkelse må ha hjemmel i lov, er lovteknisk overflødig, og at loven heller bør bygge opp under legalitetsprinsippets formål ved å konkretisere og angi positivt på hvilke grunnlag innsatte kan utelukkes.

Kriminalomsorgsdirektoratet og professor *Anders Løvlie* bemerker at forslaget bør tydeliggjøre hvilke momenter som er relevante ved forholdsmessighetsvurderingen etter andre ledd og hvordan disse momentene skal avstemmes. *Kriminalomsorgsdirektoratet* anbefaler blant

annet at det tas inn i § 37 at det ved vurderingen skal ses hen til den innsattes individuelle sårbarhetsfaktorer og situasjon, herunder alder, helse og øvrige begrensninger og kontrolltiltak som vedkommende er underlagt, slik at den totale belastningen av tiltaket synliggjøres.

Til forslaget om at utelukkelse ikke skal være mer omfattende enn nødvendig, og at kriminalomsorgen skal fortløpende vurdere om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen (femte ledd), uttaler professor *Anders Løvlie* at det er overflødig å lovfeste at utelukkelse ikke skal være mer omfattende enn nødvendig, når det allerede følger av forslaget til andre ledd at utelukkelse må være nødvendig. Videre spør *Romerike fengsel* om det bør stilles krav til skriftliggjøring av den fortløpende vurderingen av om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen, slik at det sikres dokumentasjon for denne og hvilke tiltak som er forsøkt. I tillegg foreslår *Kriminalomsorgen region øst* at det tilføyes at utelukkelsen skal avsluttes umiddelbart dersom grunnlaget for den ikke lenger er til stede.

Til forslaget om at negative virkninger av utelukkelse skal avhjelpes (sjette ledd), uttaler *For Fangers Pårørende* at det bør fremgå av retningslinjene til straffegjennomføringsloven at kriminalomsorgen alltid skal vurdere utvidet adgang til besøk fra venner eller familie som tiltak for å avhjelpe negative virkninger av utelukkelse.

Kontaktutvalget ved Romerike fengsel mener at innsatte må tilbys oppfølgingssamtale med psykolog, psykiatrisk sykepleier eller en faglært miljøterapeut innen 12 timer etter isolasjon, og viser til at de innsatte har erfaring med at samtale med en faglært kan bidra til en bedre løsning på problematikken.

NIM mener at departementet bør gi nærmere føringer for hvilke avhjelpende tiltak kriminalomsorgen skal sette inn dersom den innsattes fysiske eller psykiske helse forverres på grunn av utelukkelsen. Tilsvarende mener *Sivilombudet* at departementet bør vurdere å innta en presisering som klargjør at oppfølgingsplikten øker jo lengre utelukkelsen varer.

Ingen av høringsinstansene har merknader til forslaget om å lovfeste at kriminalomsorgen skal forebygge bruk av utelukkelse (syvende ledd).

Enkelte høringsinstanser har imidlertid andre innspill til utformingen av den generelle bestemmelsen i § 37. Blant annet etterlyser *For Fangers Pårørende* mer involvering av pårørende når innsatte utelukkes fra fellesskapet, ettersom dette vil kunne ha stor betydning for innsattes helse og livskvalitet. *Kontaktutvalget ved Ila fengsel og for-*

varingsanstalt etterlyser en bedre forståelse for den belastning ustabile og voldelige innsatte innebærer for andre innsatte og avdelingens miljø og atmosfære. I tillegg mener *Advokatforeningen* og *Rettspolitisk forening* at det bør presiseres i forarbeidene at utelukkelse ikke skal være en pønalt eller straffende reaksjon.

6.1.2.4 Departementets vurdering

Et viktig mål ved utformingen av en generell bestemmelse om utelukkelse av innsatte fra fellesskap med andre innsatte, har vært å sikre at straffegjennomføringslovens bestemmelser om utelukkelse gjenspeiler Norges menneskerettslige forpliktelser. Særlig på denne bakgrunnen fastholder departementet hovedelementene i høringsnotatets forslag til straffegjennomføringsloven § 37, men med enkelte justeringer.

For det første går departementet likevel ikke inn for å videreføre og definere begrepet *delvis utelukkelse* i proposisjonen. Det vises særlig til at de fleste av de høringsinstansene som har uttalt seg om dette, mener at begrepet bidrar til å skape uklarhet i reglene om utelukkelse. Videre legger departementet til grunn at behovet for skille mellom hel og delvis utelukkelse vil være vesentlig redusert med forslaget om at tiden utenfor cellen normalt skal tilsvare åtte timer eller mer per dag, og aldri mindre enn fire timer per dag, jf. forslaget § 17 første ledd andre punktum. Som nærmere omtalt i punkt 5.1.4 går departementet heller ikke inn for forslaget om å definere hel utelukkelse, blant annet fordi det vil bidra til et mer oversiktlig og lettere tilgjengelig regelverk å samle reglene for fellesskap og utlåsningstid i § 17, og reglene for utelukkelse i §§ 37 følgende. Departementet har på denne bakgrunnen kommet til at det vil være tilstrekkelig at det fremgår av loven at utelukkelse ikke skal være mer omfattende enn det som er strengt nødvendig for å oppnå formålet med utelukkelsen, jf. nærmere omtale av dette kravet nedenfor.

Etter dette vil § 37 først og fremst inneholde felles regler om hvilke *grunnvilkår* som må være oppfylt for at det skal kunne fattes et vedtak om utelukkelse, *hvem* som har kompetanse til å fatte vedtak om utelukkelse på lokalt nivå, og hvilken *form* en beslutning om utelukkelse skal ha. Disse felles reglene vil gjelde for alle typer utelukkelse besluttet av kriminalomsorgen, uavhengig av utelukkelsesgrunnlag.

Som i høringsnotatet mener departementet at det bør fremgå av loven at en innsatt bare kan utelukkes fra fellesskap med andre innsatte når dette

har hjemmel i lov. For kriminalomsorgen innebærer dette at det kan fattes vedtak om utelukkelse i de særlige tilfellene som er nevnt i § 37 femte og sjette ledd, på grunn av forhold ved den innsatte etter § 37 a, på grunn av forhold ved fengselet etter § 37 b, eller på grunn av smittevern hensyn etter forskrift gitt i medhold av § 45 a.

Videre foreslår departementet å innta i § 37 første ledd at utelukkelse bare kan besluttes når mindre inngripende tiltak forgoes har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige, og at behovet for å benytte utelukkelse klart må overstige de negative konsekvensene utelukkelsen kan innebære for den innsatte. Disse formuleringene er ment som presiseringer av forslaget i høringsnotatet om å lovfeste grunnleggende krav til nødvendighet og forholdsmessighet.

I § 37 andre ledd første og andre punktum foreslår departementet å lovfeste at utelukkelse ikke skal være mer omfattende eller vare lenger enn det som er strengt nødvendig for å oppnå formålet, og at kriminalomsorgen fortløpende skal vurdere om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen. Dette tilsvarer i all hovedsak forslaget til § 37 femte ledd i høringsnotatet. I bestemmelsen ligger det for det første at dersom formålet med utelukkelsen ikke er til hinder for at den innsatte likevel kan delta i enkelte deler av fellesskapet – under arbeid, andre aktiviteter eller på fritiden – skal kriminalomsorgen legge til rette for dette. For det andre innebærer bestemmelsen at kravet til nødvendighet må være oppfylt både når det treffes beslutning om utelukkelse, og gjennom hele den tiden tiltaket varer, for at utelukkelse skal være lovlig. Når det ikke lenger er grunnlag for å opprettholde utelukkelsen, skal den umiddelbart avsluttes.

Som i høringsnotatet understreker departementet dessuten at kravet om nye beslutninger i § 37 a, ikke reduserer forpliktelsen etter andre ledd til fortløpende å vurdere om en utelukkelse kan avsluttes. Nærmere føringer for hvordan de fortløpende vurderingene bør dokumenteres, egner seg etter departementets syn bedre for regulering i kriminalomsorgens retningslinjer.

I § 37 andre ledd tredje og fjerde punktum foreslår departementet å lovfeste at utelukkelse skal brukes med varsomhet slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse, og at kriminalomsorgen skal søke å avhjelpe negative virkninger. Forslaget tilsvarer forslaget til sjette ledd i høringsnotatet, men likevel slik at det presiseres at kriminalomsorgen har en plikt til å «søke» å avhjelpe negative virkninger.

Skadevirkninger av isolasjon kan oppstå umiddelbart. Samtidig øker risikoen for å utvikle alvor-

lige isolasjonsskader med varigheten av utelukkelsen. Generelt vil derfor kriminalomsorgens plikt til å søke å avhjelpe negative virkninger skjerpes etter hvert som utelukkelsen varer. Jo lenger en innsatt er utelukket, desto større innsats må legges ned for å avhjelpe negative virkninger. Hvordan hver enkelt innsatt som er utelukket følges opp av kriminalomsorgen, vil samtidig til en viss grad måtte vurderes konkret, i lys av den enkeltes individuelle sårbarhetsfaktorer, egne ønsker og forutsetninger.

Kriminalomsorgens plikt til å søke å avhjelpe negative virkninger av utelukkelsen må for øvrig også sees i sammenheng med departementets forslag til § 37 e, om kriminalomsorgens plikt til å føre tilsyn med den innsatte og til å varsle den kommunale helse- og omsorgstjenesten om utelukkelsen. Videre vises det til forslaget i samme bestemmelse om at det skal utarbeides en plan for tilbakeføring til fellesskapet, dersom utelukkelsen varer i mer enn syv dager, jf. punkt 6.6.4.

Når det gjelder forslaget om å lovfeste kriminalomsorgens ansvar for å forebygge bruk av utelukkelse, er departementet enig med de høringsinstansene som har pekt på at dette er tilstrekkelig ivarettatt ved forslaget til endringer i § 2, se punkt 8.2.4.

I høringsnotatet foreslo departementet å innta en bestemmelse i straffegjennomføringsloven § 38 om at innsatte som er plassert i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng skal ha rett til å kontakte advokat eller andre personer utenfor fengselet, se punkt 7.5.5. Det ble ikke foreslått å lovfeste en tilsvarende rett for innsatte som er utelukket fra fellesskapet. Etter høringen har det imidlertid blitt innført en ubetinget rett for innsatte som er eller har vært utelukket fra fellesskapet i mer enn ett sammenhengende døgn til å motta fritt rettsråd for å klage eller vurdere å klage på vedtaket, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 9, jf. Prop. 103 L (2024–2025) punkt 5.4 side 29. For innsatte under 18 år er det ikke et vilkår at utelukkelsen overskrider ett døgn.

Departementet har på denne bakgrunnen kommet til at innsattes mulighet til å kunne kontakte advokat mens han eller hun er utelukket fra fellesskapet, også bør komme til uttrykk i straffegjennomføringsloven § 37. I § 37 fjerde ledd foreslås det derfor å lovfeste at innsatte som er utelukket skal gis anledning til å kontakte advokat. Som for plassering i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng er bestemmelsene ikke ment å være begrenset til de tilfeller hvor den innsatte har

rett til fritt rettsråd. Plikten til å gi den innsatte mulighet til å kontakte advokat mens han eller hun er utelukket, vil gjelde generelt. Videre understreker departementet at den innsatte skal gis mulighet til å kontakte advokat uten å måtte vente til utelukkelsen er avsluttet.

I tillegg har kriminalomsorgen tatt opp at det fortsatt vil være behov for å kunne utelukke innsatte fra fellesskapet helt innledningsvis under et fengselsopphold, for å kartlegge om det er særskilte forhold ved den innsatte som krever oppfølging eller på andre måter kan være av betydning for arbeidet med den innsatte. Kartleggingen kan blant annet gjelde den innsattes fysiske og psykiske helsetilstand, utfordringer som følge av rusmiddelbruk, eller om det foreligger særskilte forhold i form av gjengtilhørighet eller annet som tilsier at den innsatte bør holdes adskilt fra enkelte andre innsatte. Departementet ser behovet for å kunne avklare visse sider ved nye innsatte før de alminnelige reglene om utelukkelse kommer til anvendelse. På denne bakgrunnen foreslår departementet å innta en bestemmelse i § 37 femte ledd om at en innsatt kan utelukkes fra fellesskap med andre innsatte i inntil syv dager dersom dette er nødvendig for å kartlegge den innsattes behov eller sikkerhetsmessige forhold ved innsettelse i fengsel. Det er en forutsetning at slik utelukkelse ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep.

6.1.3 Beslutningskompetanse

6.1.3.1 Gjeldende rett

Etter straffegjennomføringsloven § 37 første ledd kan «kriminalomsorgen» beslutte å utelukke en innsatt dersom vilkårene for dette er oppfylt. Etter kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 37.5 skal beslutning om utelukkelse etter § 37 treffes av fengselsleder eller den vedkommende gir myndighet. Dersom avgjørelsen treffes av andre enn fengselsleder, skal denne underrettes snarest og senest påfølgende virkedag.

6.1.3.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å lovfeste i § 37 fjerde ledd tredje punktum at kompetansen til å treffe vedtak om utelukkelse skal ligge hos «enhetsleder eller den som enhetsleder gir slik myndighet».

6.1.3.3 Høringsinstansenes syn

Bergen fengsel, Ila fengsel og forvaringsanstalt, Kriminalomsorgen region vest og Romerike fengsel ber om at det presiseres om enhetslederen kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om utelukkelse til operativ vaktleder og/eller førstebetjent.

Advokatforeningen og Rettspolitisk forening er kritiske til at forslaget åpner for en ubegrenset adgang for enhetslederen til å delegere myndigheten til å treffe vedtak om utelukkelse. Professor *Anders Løvlie* spør om delegeringsadgangen bør begrenses til situasjoner hvor enhetslederen ikke er til stede, samt om loven bør regulere hastetilfeller. *Kontaktutvalget ved Romerike fengsel* mener at det ikke bør være adgang til å delegere kompetanse til å utelukke innsatte til ansatte som ikke har juridisk bakgrunn.

6.1.3.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget i høringsnotatet om å lovfeste at beslutning om utelukkelse skal treffes av enhetslederen eller den som enhetslederen gir slik myndighet. Dette foreslås inntatt i § 37 tredje ledd første punktum, og vil være i tråd med det som allerede følger av kriminalomsorgens retningslinjer. En beslutning om utelukkelse er et inngripende tiltak, og departementet anser det derfor hensiktsmessig at også loven gir uttrykk for at kompetansen i utgangspunktet ligger hos lederen for fengselet, og at det kreves en særskilt kompetansetildeling dersom andre ansatte skal kunne treffe slike beslutninger. Siden enhetslederen ofte ikke er til stede på kvelder, natt og i helger, skal kompetansen kunne delegeres også til andre ansatte i fengselet, herunder til operativ vaktleder eller førstebetjent. Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser mener at adgangen til å delegere beslutningsmyndigheten bør reguleres ytterligere, men vurderer foreløpig at dette egner seg best for regulering i kriminalomsorgens retningslinjer.

6.1.4 Formkrav

6.1.4.1 Gjeldende rett

Etter straffegjennomføringsloven § 37 første ledd kan kriminalomsorgen «beslutte» å utelukke en innsatt dersom vilkårene for dette er oppfylt. I kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 37.1 er det presisert at en slik beslutning alltid skal treffes i form av et enkeltvedtak om ute-

lukkelse etter straffegjennomførings- og forvaltningslovens bestemmelser.

6.1.4.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å lovfeste at utelukkelse er et enkeltvedtak, som skal nedtegnes skriftlig og begrunnes, og at det skal treffes vedtak i alle tilfeller der en innsatt er utelukket (§ 37 fjerde ledd første og andre punktum).

6.1.4.3 Høringsinstansenes syn

En rekke høringsinstanser støtter at det lovfestes et krav om enkeltvedtak ved utelukkelse. Dette gjelder *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg*, *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*, *Jussgruppen WayBack*, *Kriminalomsorgen region sør*, *Kriminalomsorgen region vest*, *Kriminalomsorgsdirektoratet*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Rettspolitisk forening*, *Sivilombudet* og *Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest*.

I tillegg mener *Advokatforeningen*, *JURK*, *Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)*, *Rettspolitisk forening*, *Sivilombudet* og *Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO* at det bør stilles krav til begrunnelsen for vedtaket. Blant annet under henvisning til EMDs praksis på området gir både *NIM* og *Sivilombudet* uttrykk for at det enten bør lov- eller forskriftsfestes at det skal fremgå av begrunnelsen hvorfor utelukkelse er nødvendig, hvilke alternativer som er forsøkt eller ansett åpenbart utilstrekkelig og hvordan utelukkelse rammer den innsatte. Videre mener *Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO* at det bør fremgå av vedtaket hva som skal til for at utelukkelsen skal kunne oppheves.

Videre mener både *Kriminalomsorgsdirektoratet* og *Sivilombudet* at det bør lovfestes en rett for innsatte til å uttale seg, der det er mulig, før det treffes vedtak om utelukkelse.

6.1.4.4 Departementets vurdering

I § 37 tredje ledd andre punktum foreslår departementet å presisere at beslutning om utelukkelse skal følge reglene som gjelder for enkeltvedtak, og nedtegnes skriftlig og begrunnes. Reglene for enkeltvedtak følger av forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven § 7.

Bakgrunnen for forslaget er særlig at norske myndigheter har blitt kritisert for manglende oversikt over omfanget av isolasjon, blant annet som følge av at kriminalomsorgens praksis med å treffe vedtak om utelukkelse ikke har vært konsis-

tent. At det treffes formelle vedtak, som nedtegnes skriftlig og begrunnes, er også en viktig rettssikkerhetsgaranti, og en forutsetning for at andre viktige rettssikkerhetsgarantier, som tilsyn og klageadgang for den enkelte, skal være effektive, og for at etatens praksis med å utelukke innsatte skal inngå i styringsinformasjonen til overordnet nivå i kriminalomsorgen og andre myndigheter. Kriminalomsorgen har den senere tiden rettet mer oppmerksomhet mot at beslutninger om utelukkelse må nedfelles i formelle vedtak, men departementet mener likevel at regelverket utvetydig bør kreve at innsatte ikke kan utelukkes fra fellesskap med andre innsatte uten at reglene som gjelder for enkeltvedtak følges.

Når det gjelder hvordan vedtak om utelukkelse begrunnes, skriver Sivilombudet følgende i Særskilt melding 2019 punkt 11.2.1 side 80:

Ombudsmannens gjennomgang av vedtak om hel og delvis utelukkelse fra fellesskapet og bruk av sikkerhetscelle i tidsrommet 2014–2018 viser at begrunnelsene sjelden inneholder tilstrekkelig informasjon om konkrete tiltak som har vært forsøkt, eller om hvorfor disse ikke har vært betryggende. Dette svekker den innsattes reelle mulighet til å gjøre seg kjent med avgjørelsens innhold, og til eventuelt å kunne påklage avgjørelsen på et opplyst grunnlag.

På bakgrunn av denne kritikken har kriminalomsorgen også hatt større oppmerksomhet på bedre begrunnede vedtak om utelukkelse. Departementet understreker likevel at vedtak om utelukkelse for det første må oppfylle minimumskravene til hvordan enkeltvedtak skal begrunnes etter forvaltningsloven. Begrunnelsesplikten skal både sikre at forvaltningsorganet har et godt faktisk grunnlag for sine avgjørelser, og at det foretas faglige vurderinger og avveininger av motstridende hensyn. Videre sikrer begrunnelsen at partene, overordnet organ, tilsynsmyndigheter og eventuelt domstolene har mulighet for å etterprøve vedtaket, herunder at saksbehandlingen og skjønnsutøvelsen har vært forsvarlig.

I tillegg til disse minstekravene, har både Høyesterett og EMD i sin rettspraksis uttalt at beslutninger om utelukkelse skal begrunnes på en måte som viser at den innsattes omstendigheter, situasjon og atferd er tatt hensyn til, og at det må komme frem av begrunnelsen at hensynene er grundig vurdert, jf. for eksempel følgende uttalelse fra EMD i Babar Ahmad og andre mot Storbritannia 10. april 2012 (24027/07) avsnitt

212, som også er gjengitt i Høyesteretts ankeutvalgs kjennelse HR-2017-1127-U avsnitt 17:

Second, the decision imposing solitary confinement must be based on genuine grounds both *ab initio* as well as when its duration is extended. Third, the authorities' decisions should make it possible to establish that they have carried out an assessment of the situation that takes into account the prisoner's circumstances, situation and behaviour and must provide substantive reasons in their support. The statement of reasons should be increasingly detailed and compelling as time goes by.

Etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav b kan saksbehandlingen i kriminalomsorgen være muntlig når tidsmessige grunner gjør det nødvendig. Det fremgår av bestemmelsen at dette også gjelder for selve vedtaket, og for underretningen om vedtaket til den innsatte. Bakgrunnen for bestemmelsen er at det kan oppstå akutte situasjoner hvor det må treffes beslutninger og handles raskt. Beslutning om utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte kan være et eksempel på dette.

Departementets forslag innebærer derfor ikke at det ikke vil være mulig å iverksette utelukkelsen før beslutningen er nedfelt skriftlig. Departementet understreker imidlertid at det etter § 7 bokstav b kun vil være adgang til slik saksbehandling når tidsmessige grunner gjør det nødvendig. Med forslaget til § 37 tredje ledd andre punktum blir det videre tydeligere enn i dag at beslutningen under enhver omstendighet må nedfelles skriftlig og begrunnes, også der tiltaket måtte iverksettes før det ble anledning til å utforme beslutningen skriftlig.

I lys av enkelte høringsinnspill nevner departementet også at det er viktig at kriminalomsorgen sikrer notoritet rundt avslutningen av utelukkelse, og at dette registreres i kriminalomsorgens saksbehandlingssystemer på en måte som gjør at det for ettertiden ikke er noen tvil om hvor lang varighet utelukkelsen hadde.

Departementet er enig med de høringsinstansene som har påpekt at det foreslåtte tillegget om at det skal treffes vedtak i alle tilfeller der en innsatt er utelukket, strengt tatt er overflødig, og går derfor ikke videre med dette.

Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser også mener at det bør lovfestes en plikt for kriminalomsorgen til å gi innsatte mulighet til å uttale seg før en beslutning om utelukkelse fattes. Et slikt krav følger imidlertid alle-

rede av forvaltningslovens regler om saksforberedelse ved enkeltvedtak, og departementet går ikke inn for en lovfesting av en slik generell regel i straffegjennomføringsloven nå. Departementet understreker imidlertid viktigheten av at kriminalomsorgens vurderinger av om utelukkelse vil være forholdsmessig overfor den aktuelle innsatte, gjøres i lys av innsattes individuelle omstendigheter og særegne forhold, og at dette normalt forutsetter at den innsatte har fått anledning til å uttale seg om saken.

6.2 Utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte

6.2.1 Terskel og mulige grunnlag for utelukkelse

6.2.1.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven § 37 første ledd åpner for å utelukke innsatte fra fellesskapet med andre innsatte som et forebyggende tiltak for å hindre uønsket atferd fra den innsatte. Etter bestemmelsen kan kriminalomsorgen beslutte å utelukke en innsatt dersom det er nødvendig for å:

- hindre at innsatte fortsetter å påvirke miljøet i fengselet på en særlig negativ måte,
- hindre innsatte i å skade seg selv eller øve vold eller fremsette trusler mot andre,
- hindre betydelig materiell skade,
- hindre straffbare handlinger, eller
- oppretholde ro, orden og sikkerhet.

I forarbeidene er det uttalt at utelukkelsen må være nødvendig for å forebygge fortsatt uønsket atferd, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 13.1 side 164. Selv om det ikke fremgår uttrykkelig av lovteksten, er det dermed en forutsetning for å utelukke en innsatt etter bestemmelsen at vedkommende allerede har utvist en adferd som gir grunn til å frykte handlinger som nevnt i § 37 første ledd bokstav a–e.

Innholdet i de ulike formålene er noe nærmere presisert i kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 37.7.

Om grunnlaget i bokstav a – hindre at innsatte fortsetter å påvirke miljøet i fengselet på en særlig negativ måte – er det uttalt at bestemmelsen utgjør hjemmelen for å gjøre tiltak overfor innsatte som opptrer truende, saboterer fellesskapet, eller på andre måter har en aktiv atferd som virker destruktivt overfor andre innsatte, ansatte eller andre personer som bidrar under straffegjennomføringen. Innsattes oppførsel må være av kvalifisert negativ

art. I formuleringen «fortsetter å påvirke ...» ligger det ifølge retningslinjene et krav om at innsatte gis advarsel om hvordan fengselet oppfatter innsattes atferd, og at utelukkelse vil kunne være en konsekvens av fortsatt negativ atferd.

Bokstav b hjemler fengselets adgang til bruk av utelukkelse for å hindre selvskading, vold og trusler, og vil etter retningslinjene komme til anvendelse der handlinger vil kunne ramme innsatte selv, andre innsatte, ansatte, ansatte i samarbeidende etater og andre.

Om bokstav c er det uttalt i retningslinjene at denne hjemler kriminalomsorgens adgang til bruk av utelukkelse for å hindre skadeverk. Det presiseres at tilsmussing eller tilgrising omfattes, samtidig som reservasjonen «betydelig» innebærer at forventet skade må være av et visst omfang eller alvorlighetsgrad.

For bokstav d er det kun vist til at hva som er straffbare handlinger, følger av straffeloven 2005 annen del.

Bokstav e, som gir grunnlag for å utelukke innsatte når det er nødvendig for å «oppretholde ro, orden og sikkerhet», fanger ifølge retningslinjene opp visse tilfeller av uønsket opptreden som ikke dekkes av de øvrige alternativene i § 37 første ledd. Samtidig presiseres det at lovens systematikk tilsier at atferd det reageres mot etter bokstav e, må være av tilnærmet samme alvorlighetsgrad som alternativene nevnt i bokstav a–d. Som eksempler på situasjoner som kan anses som forstyrrelse av ro, orden og sikkerhet, nevnes bråk, vedvarende skriking og annen atferd som ikke kan betegnes som straffbar. Videre uttales det i retningslinjene at dersom innsattes fungering av helsemessige eller andre årsaker er av en slik karakter at innsatte ikke er i stand til å ivareta seg selv og dette påvirker fellesskapet, kan også dette gi grunnlag for utelukkelse etter bokstav e.

6.2.1.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å regulere adgangen til å utelukke innsatte på grunn av forhold ved den enkelte i en ny § 37 a.

Som grunnlag for utformingen av bestemmelsen viste departementet blant annet til at Sivilombudet i Særskilt melding 2019 påpekte at dagens terskel for utelukkelse etter § 37 første ledd – at tiltaket må være «nødvendig» – er mindre streng enn det som følger av menneskerettslige standarder. Som påpekt av Sivilombudet ligger det i disse at utelukkelse må begrenses til ekstraordinære tilfeller, der det er strengt nødvendig.

På denne bakgrunnen foreslo departementet å innta som vilkår for utelukkelse etter § 37 a at det må være tale om et ekstraordinært tilfelle, og at tiltaket må være strengt nødvendig.

Når det gjelder de alternative utelukkelsesgrunnlagene, foreslo departementet å videreføre hjemlene for utelukkelse i tilfeller hvor dette er strengt nødvendig for å hindre innsatte i å skade seg selv eller andre, eller for å hindre betydelig materiell skade (som henholdsvis ny bokstav a og b).

Videre gikk departementet inn for å videreføre utelukkelsesgrunnlaget i gjeldende § 37 første ledd bokstav a – hindre at innsatte fortsetter å påvirke miljøet i fengselet på en særlig negativ måte – som ny bokstav d. Det ble særskilt nevnt at dette utelukkelsesgrunnlaget også var ment å omfatte bruk av rusmidler i fellesskapet med negativ effekt på fengselsmiljøet.

Også gjeldende § 37 første ledd bokstav d, som gir grunnlag for å utelukke innsatte for å hindre straffbare handlinger, ble foreslått videreført (som ny bokstav c). Departementet bemerket at formuleringen i prinsippet treffer videre enn det som gjelder oversikt og sikkerhet i fengselsmiljøet, men at det også etter dette alternativet måtte være en forutsetning at tiltaket er nødvendig for å hindre adferd som kan påvirke fengselsmiljøet for innsatte eller ansatte.

Under henvisning til at innholdet i § 37 første ledd bokstav e, som i dag åpner for å utelukke innsatte når det er nødvendig for å opprettholde ro, orden og sikkerhet, har blitt oppfattet som uklart, foreslo departementet å oppheve dette grunnlaget for utelukkelse. Det ble vist til at de hjemler for utelukkelse som skal foreligge fremover, bør ha et tydeligere innhold.

6.2.1.3 Høringsinstansenes syn

Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest støtter både forslaget til § 37 a og begrunnelsen som er gitt for dette.

Advokatforeningen, Bergen fengsel, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), Jussbuss, Kriminalomsorgen region vest, Kriminalomsorgsdirektoratet, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), Rettspolitisk forening og Sivilombudet gir blant annet uttrykk for å støtte at ordlyden i forslaget til § 37 a første ledd oppstiller en høyere terskel for utelukkelse enn den som følger av dagens regelverk.

Sivilombudet uttaler at forslaget er i tråd med ombudets anbefalinger og at det fremstår som en viktig innstramming av terskelen for å beslutte å

utelukke innsatte. Tilsvarende uttaler *NIM* at forslaget bidrar til menneskerettslig oppfyllelse.

Kriminalomsorgsdirektoratet støtter både forslaget om å presisere og heve terskelen for utelukkelse og at utelukkelse av innsatte bare skal skje i ekstraordinære tilfeller, men mener samtidig at vilkåret «ekstraordinære tilfeller» ikke bør fremgå uttrykkelig av loven. Direktoratet viser til at de tilfellene som regnes opp i bokstavene a til d nettopp utgjør slike ekstraordinære tilfeller, og nevner følgende eksempler til illustrasjon:

Fengselet vurderer at det er «strengt nødvendig» å utelukke en innsatt for å hindre at han skader en medinnsatt. Slik bestemmelsen er formulert må fengselet også vurdere om situasjonen kan anses som «ekstraordinær». Er det da skadepotensialet som må være ekstraordinært eller andre forhold(?). Videre vises til bokstavene b) og d), der utelukkelse først er aktuelt ved «betydelig» materiell skade og «særlig» negativ miljøpåvirkning. KDI stiller spørsmål ved hvilke tilleggsvurderinger som her må gjøres for å karakterisere den materiell[e] skaden eller den negative miljøpåvirkningen som «ekstraordinær».

Tilsvarende gir *Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund* og *Romerike fengsel* uttrykk for at vilkåret «ekstraordinære tilfeller» ikke bør fremgå av loven. *Romerike fengsel* begrunner imidlertid sitt standpunkt med at vilkåret oppstiller en for høy terskel, og at dette kan påvirke sikkerheten i fengselet.

Videre etterlyser *Kriminalomsorgsdirektoratet, Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund* og *Sivilombudet* en nærmere beskrivelse av hvordan vilkårene skal praktiseres. *Sivilombudet* viser til at terskelen etter gjeldende § 37 første ledd erfaringsmessig praktiseres ulikt og i noen grad åpenbart i strid med de menneskerettslige kravene som lovutkastet er basert på.

Kriminalomsorgen region øst bemerker også at forslaget innebærer en høyere terskel for bruk av utelukkelse etter § 37 a enn for bruk av sikkerhetsseng og sikkerhetscelle, som etter forslaget skal kunne benyttes dersom det er «strengt nødvendig».

Når det gjelder de konkrete utelukkelsesgrunnlagene, er flere av høringsinstansene for det første kritiske til å videreføre adgangen til å utelukke innsatte for å hindre selvskading (bokstav a).

JURK og *Sivilombudet* går uttrykkelig imot forslaget. *JURK* uttaler at utelukkelse ikke er et akseptabelt verktøy i møte med innsatte som har

varig selvskadingsadferd og/eller vedvarende alvorlige psykiske lidelser, og at slike problemer må søkes forebygget gjennom psykisk helsehjelp og behandling. *Sivilombudet* viser blant annet til praksis fra EMD som tilsier særlig varsomhet med utelukkelse ved selvskading eller selvmordsfare, fordi tiltaket i seg selv øker risikoen for selvmord. Hvis departementet likevel går videre med forslaget, mener ombudet at det bør vurderes en særskilt regulering for å gi et tilstrekkelig vern mot umenneskelig og nedverdiggende behandling.

Likestillings- og diskrimineringsombudet, NIM og *Sivilombudet* etterlyser en redegjørelse for om, og i tilfelle sammen med hvilke tiltak og fysiske betingelser, utelukkelse kan være et egnet tiltak for å hindre innsatte fra å skade seg selv. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* viser til at formålet med utelukkelse etter § 37 a er å forebygge skade, mens forskning viser at utelukkelse kan bidra til å forsterke og forverre psykiske plager og lidelser. *NIM* reiser blant annet spørsmål om hva slags type celle som vil være egnet til formålet og om utelukkelse må kombineres med tilsyn for i praksis å kunne hindre selvskading.

Kontaktutvalget ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt uttaler seg ikke direkte om forslaget, men viser til at flere innsatte blir feilplassert i isolasjon fordi de er alvorlig psykisk syke.

Flere av høringsinstansene har også innspill som går ut på å tydeliggjøre den prinsipielle forskjellen mellom å utelukke innsatte for å hindre selvskading, og å utelukke innsatte for å hindre at vedkommende skader andre. *Advokatforeningen, Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg, JURK, Likestillings- og diskrimineringsombudet, NIM* og *Rettspolitisk forening* mener at de to alternativene bør skilles ut i egne bokstaver i § 37 a første ledd.

Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg viser til at det er ulike hensyn som gjør seg gjeldende for de to ulike grunnlagene, og at terskelen for å utelukke ved risiko for selvskading bør være høyere, slik at det i disse tilfellene først og fremst benyttes andre tiltak.

NIM viser til at utelukkelse for å hindre en innsatt i å skade seg selv, reiser sammensatte spørsmål som ofte skiller seg vesentlig fra spørsmål om utelukkelse for å hindre innsatte i å skade andre, og at et slikt skille vil bidra til et mer presist og tilgjengelig regelverk, tydeliggjøre begrunnelsen for utelukkelsen og systematisere praksis.

Rettspolitisk forening viser til at selvskading som regel henger sammen med psykiske lidelser, at det er dokumentert at isolasjon kan øke risikoen for selvmordsforsøk og selvmord, og at psy-

kiske lidelser bør behandles med nødvendig psykisk helsehjelp, ikke med utelukkelse. Foreningen mener på denne bakgrunn at det bør presiseres i bestemmelsen om utelukkelse for å hindre at innsatte skader seg selv at utelukkelse må være en «siste utvei», og at mindre inngripende tiltak må ha vært forsøkt først.

Kriminalomsorgen region vest gir også uttrykk for at det bør komme tydeligere frem av regelverket at kriminalomsorgen har en handlingsplikt overfor innsatte med risiko for selvskading og/eller selvmord.

Også *Likestillings- og diskrimineringsombudet* etterlyser at det tydeliggjøres at alternativet bare kan benyttes der det ikke finnes mindre inngripende, alternative tiltak, for eksempel forebyggings tiltak av sosialfaglig karakter. Ombudet viser til statens plikt til å sikre at funksjonshemmede, herunder personer med psykiske lidelser som er lovlig frihetsberøvet, ivaretas gjennom rimelig tilrettelegging.

Til forslaget om å videreføre adgangen til å utelukke innsatte for å hindre betydelig materiell skade (bokstav b), bemerker *Advokatforeningen* at også adferd som foranlediger dette, kan ha sammenheng med vedvarende psykiske lidelser, som bør behandles på en mer adekvat måte enn ved bruk av langvarig og gjentakende utelukkelse.

Når det gjelder forslaget om å videreføre adgangen til å utelukke innsatte for å hindre andre straffbare handlinger (bokstav c), stiller *Kriminalomsorgen region nord* spørsmål om hvorfor ordlyden inneholder begrepet «andre», og om dette kan utgå. Videre mener *Jussbuss* at ordlyden bør omformuleres, for å tydeliggjøre at hensikten med regelen er å hindre straffbare handlinger som kan påvirke fengselsmiljøet for innsatte eller ansatte.

Flere høringsinstanser har også innspill til forslaget om å videreføre adgangen til å beslutte utelukkelse for å hindre at den innsatte fortsetter å påvirke miljøet i fengselet på en særlig negativ måte (bokstav d).

Jussformidlingen er kritisk til videreføringen, og viser til at ordlyden er utpreget skjønnsmessig og derfor står i et spenningsforhold til legalitetsprinsippet. Tilsvarende bemerker *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg* at ordlyden er uklar. *Advokatforeningen* og *Jussbuss* påpeker at den vage ordlyden kan føre til at forslaget til bokstav d overtar for gjeldende § 37 første ledd bokstav e som en samlebestemmelse for alt som ikke faller inn under noen av de andre alternativene.

Advokatforeningen og *JURK* mener at det bør konkretiseres i forarbeidene hvilke situasjoner som kan være aktuelle for utelukkelse etter alter-

nativet i bokstav d. *Advokatforeningen* mener i tillegg at alternativet bør skilles ut i et eget ledd, ettersom dette har en helt annen begrunnelse enn de øvrige alternativene i forslaget til § 37 a. Foreningen mener at enkelttilfeller av uønsket opptreden klart ikke kan være nok til utelukkelse, men at det må være snakk om både vedvarende og alvorlige forhold som undergraver fengselsregimet, før tersklene «ekstraordinære tilfeller» og «strengt nødvendig» er oppfylt. Foreningen anser det heller ikke mindre betenkelig å bruke utelukkelse i mindre alvorlige tilfeller bare fordi den innsatte har fått en advarsel.

Jussbuss, Jussformidlingen, Kriminalomsorgen Innlandet og Kriminalomsorgen region nord mener at det bør fremgå av loven at den innsatte må få en forutgående advarsel før det eventuelt kan besluttet utelukkelse for å hindre at den innsatte fortsetter å påvirke miljøet i fengselet på en særlig negativ måte.

Kriminalomsorgsdirektoratet bemerker at nærmere føringer for når det anses at en innsatt påvirker miljøet i fengselet på en særlig negativ måte, kan reguleres i retningslinjene til bestemmelsen.

Bergen fengsel, Kriminalomsorgen region sør, Kriminalomsorgen region øst, Kriminalomsorgsdirektoratet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, NIM, Ringerike fengsel og Sentralt hovedverneombud i kriminalomsorgen er opptatt av hvordan hjemmelen kan bli anvendt i situasjoner som har å gjøre med rus eller rusmidler.

På den ene siden etterlyser *Likestillings- og diskrimineringsombudet* og *NIM* en drøftelse av hvordan det å utelukke innsatte med rusavhengighet fordi de har brukt rusmidler, skal bidra til å forebygge at den innsatte fortsetter å påvirke miljøet negativt, samt en vurdering av om det i slike tilfeller kan finnes andre, mindre inngripende tiltak. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* viser blant annet til rapporten «Lengst inne i fengselet – Kvinnelige innsatte med behov for helsehjelp» fra 2021, som viser at utelukkelse, istedenfor å forebygge rusbruk, kan bidra til en mer ustabil helse-situasjon og et eskalerende rusproblem med overforbruk av medisiner. *NIM* etterlyser særlig en vurdering av om utelukkelse kan brukes frem til en innsatt ikke lenger er ruset.

På den andre siden påpeker *Bergen fengsel, Kriminalomsorgen region sør, Kriminalomsorgen region øst, Kriminalomsorgsdirektoratet, Ringerike fengsel og Sentralt hovedverneombud i kriminalomsorgen* at ordlyden «fortsetter» vil være til hinder for å bruke hjemmelen til å utelukke innsatte hvis det er første gang den innsatte fremstår ruset i fellesskapet. *Bergen fengsel* viser særlig til at de i for-

bindelse med innsettelse ser en del rusede og abstinente personer, som ikke kan ha mottatt noe forutgående varsel, og hvor en advarsel heller ikke vil ha noen funksjon, ettersom den innsatte allerede har inntatt rusmiddelet.

Kriminalomsorgsdirektoratet uttaler at dette kan skape uheldige situasjoner, være direkte destruktivt for fellesskapet og oppleves som en belastning for de øvrige innsatte, særlig for de som selv har rusproblemer. Regelen kan dermed utfordre kriminalomsorgens evne til å sikre et forsvarlig og trygt miljø i fellesskapet, og direktoratet anbefaler derfor at «fortsetter» tas ut av forslaget.

Også *Kriminalomsorgen region sør* og *Sentralt hovedverneombud i kriminalomsorgen* gir uttrykk for at det må være mulig å utelukke berusede innsatte.

De fleste høringsinstansene som uttaler seg om forslaget om å oppheve adgangen til å utelukke innsatte fra fellesskapet med andre innsatte dersom det er nødvendig for å «opprettholde ro, orden og sikkerhet», støtter dette. Dette gjelder *Advokatforeningen, Bergen fengsel, Jussbuss, Kriminalomsorgen Innlandet, Kriminalomsorgen region vest, Kriminalomsorgsdirektoratet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Sivilombudet*.

Bergen fengsel viser til at dette vil bidra til å forhindre at utelukkelse blir brukt som straff for uønsket adferd. *Kriminalomsorgsdirektoratet* bemerker at utelukkelsesgrunnlaget oppleves som en sekkebestemmelse som favner videre enn hva som antas å ha vært intensjonen. *Sivilombudet* viser til at en slik opphevelse vil være i samsvar med ombudets anbefalinger i Særskilt melding 2019.

Ringerike fengsel støtter ikke forslaget. Fengselet mener at adgangen til å utelukke innsatte dersom det er nødvendig for å opprettholde «ro, orden og sikkerhet» bør videreføres, og viser blant annet til at det ikke er straffbart å være ruset på eller innta alkohol i fengsel, men at det ikke er tillatt, og spør om det er meningen at innsatte ikke skal kunne utelukkes i slike situasjoner.

I tillegg uttaler *Bergen fengsel, Halden fengsel, Kriminalomsorgen region sør, Kriminalomsorgen region vest, Ringerike fengsel, Romerike fengsel og Åna fengsel* at forslaget til § 37 a samlet sett ikke vil dekke alle situasjoner hvor det kan være behov for å utelukke en innsatte. I tillegg til synlig berusede innsatte og nyinnsatte med abstinens, nevnes varetektsinnsatte med rømningsplaner og situasjoner hvor det er indikasjoner på bruk av mobiltelefon.

Bergen fengsel mener at det bør etableres en hjemmel som kan fange opp slike tilfeller. *Halden*

fengsel foreslår også at det inntas en bredere formulering i loven, men at det stilles høyere krav til vedtak og begrunnelse, mens *Åna fengsel* mener at problemet kan løses ved å fjerne ordet «fortsetter» i forslaget til ny § 37 a første ledd bokstav d.

6.2.1.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder hovedelementene i forslaget til § 37 a i høringsnotatet, men med enkelte justeringer og presiseringer.

Når det gjelder terskelen for utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte, tar departementet utgangspunkt i at utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte er et alvorlig og inngripende tiltak. Slik utelukkelse skal derfor kun besluttes i ekstraordinære tilfeller og for så kort tid som mulig, jf. De europeiske fengselsreglene regel 53.2. Det samme følger også av rettspraksis fra Høyesterett og EMD, jf. for eksempel følgende uttalelse fra EMD i Babar Ahmad og andre mot Storbritannia 10. april 2012 (24027/07) avsnitt 212, som også er gjengitt i Høyesteretts ankeutvalgs kjennelse HR-2017-1127-U avsnitt 17:

First, solitary confinement measures should be ordered only exceptionally and after every precaution has been taken, as specified in paragraph 53.1 of the European Prison Rules.

Departementet fastholder på denne bakgrunnen forslaget om utelukkelse etter § 37 a kun kan skje dersom dette er «strengt nødvendig». Forslaget har støtte blant flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg om dette, og vil innebære en tydeligere overholdelse av menneskerettslige standarder.

I lys av høringen går imidlertid departementet likevel ikke inn for å lovfeste at det i tillegg må være tale om et ekstraordinært tilfelle. Det vises særlig til høringsinnspillene om at vilkåret kan være egnet til å skape uklarhet. Departementet er videre enig i at grunnvilkårene for utelukkelse i § 37, terskelen «strengt nødvendig», og de begrensningene som ligger i hvilke formål som kan danne grunnlag for utelukkelse etter § 37 a første ledd bokstavene a til d, til sammen vil innebære at utelukkelse kun kan benyttes i ekstraordinære tilfeller. Endringen er dermed ikke ment som noen realitetsendring sammenlignet med forslaget i høringsnotatet.

I forslaget her til § 37 a første ledd bokstav a til d listes det opp fire alternative situasjoner som kan gi grunnlag for å utelukke en innsatt som et

forebyggende tiltak for å hindre uønskede handlinger eller atferd fra den innsatte. Disse grunnlagene er langt på vei en videreføring av utelukkelsesgrunnlagene i gjeldende § 37 første ledd, men skiller seg fra sistnevnte særlig ved at adgangen til å utelukke en innsatt for å «hindre andre straffbare handlinger» eller for å «opprettholde ro, orden og sikkerhet» (dagens bokstav d og e) foreslås opphevet. Oppregningen er uttømmende.

Når det gjelder forslaget om å videreføre adgangen til å utelukke innsatte for hindre den innsatte i å skade seg selv eller andre, har departementet merket seg at flere høringsinstanser mener at det ikke bør være adgang til å beslutte utelukkelse for å hindre den innsatte i å skade seg selv. Sivilombudet har særlig vist til at EMD, i saker om selvmord, har gitt uttrykk for at staten må være særlig varsom med bruk av isolasjon når det foreligger selvmordsfare. Domstolens praksis viser videre at isolasjon i slike situasjoner kan innebære brudd på forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling etter EMK artikkel 3.

I likhet med disse høringsinstansene mener departementet at risiko for selvskading og selvmord som utgangspunkt må møtes med helt andre tiltak enn utelukkelse. Isolasjon kan øke risikoen for selvmord, selvskading og utvikling av alvorlige psykiske lidelser, og kriminalomsorgens ansatte må i slike situasjoner derfor først og fremst samarbeide med helse- og omsorgstjenestene i fengselet om forebyggende tiltak. Helsetjenestene har ansvar for å vurdere symptomer på psykiske lidelser og tilby behandling, mens ansatte i kriminalomsorgen særlig kan tilby menneskelig kontakt og bidra til å skape trygget. Det er også et viktig tiltak å sikre at kriminalomsorgens ansatte har tilstrekkelig kompetanse og opplæring i konfliktdempende kommunikasjon, selvmordsforebygging med videre.

Departementet fastholder samtidig at det unntaksvis kan være strengt nødvendig å ta en innsatt som selvskader seg eller forsøker å ta livet sitt, ut av fellesskapet med andre innsatte, og at regelverket derfor bør inneholde en hjemmel for utelukkelse også i slike tilfeller. For eksempel kan det være behov for å flytte en innsatt til en avdeling hvor det ligger bedre til rette for tettere oppfølging fra personalet, men hvor muligheten for fellesskap med andre innsatte er begrenset. Videre kan det være behov for å begrense den innsattes tilgang til fellesskapsarealer med inventar og ting som innsatte kan bruke til å skade seg selv, eller for å beskytte de andre innsatte mot å bli vitne til selvskading eller selvmordsforsøk.

I tråd med innspill under høringen, og for å tydeliggjøre begrunnelsen for utelukkelsen og sikre best mulig oversikt over praksis, foreslår departementet at det innføres et tydeligere skille i loven mellom utelukkelse som skjer for «å hindre den innsatte i å skade seg selv» og utelukkelse som skjer for «å hindre den innsatte i å skade andre», ved at disse to alternativene plasseres i hver sin bokstav i § 37 a. Som NIM påpeker, reiser utelukkelse for å hindre en innsatt fra å skade seg selv sammensatte spørsmål som ofte skiller seg vesentlig fra spørsmål om utelukkelse for å hindre innsatte i å skade andre. Forslaget er på denne bakgrunnen ment å bidra til et mer presist regelverk, og større bevissthet rundt dette.

Som i høringsnotatet går departementet også inn for å videreføre adgangen til å utelukke innsatte for å hindre betydelig materiell skade, jf. forslaget til § 37 a første ledd bokstav c. I likhet med enkelte høringsinstanser bemerker departementet samtidig at også adferd som foranlediger betydelig materiell skade, kan ha sammenheng med vedvarende psykiske lidelser. Slike lidelser må følges opp på en annen og mer adekvat måte enn ved bruk av langvarig eller gjentakende utelukkelse av den innsatte.

Dagens § 37 første ledd bokstav a åpner også for å utelukke en innsatt når det er nødvendig for å hindre at den innsatte fortsetter å påvirke miljøet i fengselet på en særlig negativ måte. Bakgrunnen for dette er at det kan være behov for å utelukke innsatte på grunn av problematisk oppførsel, selv om oppførselen ikke truer noens person eller innebærer risiko for betydelig materiell skade. For eksempel kan dette være tilfelle når en innsatt driver verbal trakassering. Departementet går på denne bakgrunnen inn for å videreføre § 37 første ledd bokstav a, i ny bokstav d, med en justering.

Etter dagens utforming av loven er det et vilkår for å beslutte utelukkelse på dette grunnlaget at slik utelukkelse er nødvendig for å hindre at den innsatte «fortsetter» å påvirke miljøet i fengselet på en særlig negativ måte, jf. § 37 første ledd bokstav a. Ifølge forarbeidene innebærer dette en forutsetning om at den innsatte på forhånd er gjort kjent med at fengselet oppfatter den innsattes adferd som uakseptabel, og at adferden kan medføre utelukkelse, jf. Prop. 92 L (2012–2013) punkt 8.4 side 26 og punkt 18.3 side 42. Også i kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 37.7 er det uttalt at det i formuleringen ligger et krav om at innsatte gis advarsel om hvordan fengselet oppfatter innsattes atferd, og at utelukkelse vil kunne være en konsekvens av fortsatt negativ atferd.

Under høringen har flere høringsinstanser uttalt seg kritisk til å videreføre dette kravet, slik departementet forstår det, særlig i lys av forslaget om å oppheve adgangen til å utelukke innsatte fra fellesskapet dersom dette er nødvendig for å «opprettholde ro, orden og sikkerhet». Blant annet har fem fengsler og to av kriminalomsorgens regioner påpekt at det er noen typer situasjoner hvor det kan være behov for å utelukke en innsatt, som ikke omfattes av noen av alternativene i forslagene i § 37 a første ledd. Det er særlig vist til situasjoner hvor ruspåvirkning eller abstinenser, for eksempel ved nyinnsettelse, innebærer at den innsatte ikke kan delta i fellesskapet, og hvor det ikke vil være mulig eller hensiktsmessig at den innsatte først får en advarsel om dette og en mulighet til å innrette seg etter denne.

Departementet har på denne bakgrunnen kommet til at begrepet «fortsetter» bør tas ut av ordlyden, se forslaget til § 37 a første ledd bokstav d. Departementet understreker imidlertid at vilkåret i § 37 andre ledd, om at utelukkelse bare kan besluttet når mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige, normalt vil være til hinder for å fatte vedtak om utelukkelse med hjemmel i § 37 a første ledd bokstav d uten at den innsatte på forhånd har fått en advarsel om at den aktuelle atferden kan medføre utelukkelse, og mulighet til å innrette seg etter dette.

Det ligger i det som er sagt over at forslaget til § 37 a første ledd bokstav d også er ment å omfatte situasjoner der innsatte ruser seg eller er ruset i fellesskapet, og der dette har en særlig negativ effekt på fengselsmiljøet. Departementet understreker imidlertid at det ikke vil være tilstrekkelig i seg selv at den innsatte er ruset. Det må også i slike situasjoner foretas en konkret vurdering av om det er strengt nødvendig å utelukke den innsatte for å hindre at vedkommende påvirker fengselsmiljøet på en særlig negativ måte. Videre er det ikke adgang til å utelukke den innsatte frem til vedkommende ikke lenger er ruset. Derimot følger det av forslaget til § 37 andre ledd at utelukkelsen ikke skal vare lenger enn det som er strengt nødvendig for å oppnå formålet.

Når det gjelder hjemmelen etter dagens § 37 første ledd bokstav d for utelukkelse for å «hindre straffbare handlinger», har departementet kommet til at denne ikke bør videreføres. Det vises særlig til at formuleringen treffer videre enn det som gjelder oversikt og sikkerhet i fengselsmiljøet, og at det bør være en forutsetning for utelukkelse at tiltaket er nødvendig for å hindre adferd som kan påvirke fengselsmiljøet for inn-

satte eller ansatte. Etter departementets vurdering vil dette behovet være ivarettatt gjennom forslaget til § 37 a første ledd bokstav b, c og d. Disse alternativene vil dekke straffbare handlinger i form av skade på annen person eller betydelig materiell skade, og også annen adferd som kan påvirke fengselsmiljøet for innsatte eller ansatte på en særlig negativ måte. Dersom det er behov for å reagere på andre former for straffbare handlinger fra innsattes side kan kriminalomsorgen vurdere om det er grunnlag for å politianmelde forholdet.

Med de erfaringene som foreligger om uklarhet om innholdet i dagens § 37 første ledd bokstav e – som åpner for å utelukke en innsatt fra fellesskapet dersom dette er nødvendig for å «opprettholde ro, orden og sikkerhet» – viderefører departementet forslaget i høringsnotatet om å oppheve denne delen av dagens § 37. Det vises særlig til Sivilombudets uttalelser i Særskilt melding 2019 om at bestemmelsen er for upresis i angivelsen av hva slags oppførsel som kan medføre utelukkelse, se meldingen punkt 6.2 side 43. Forslaget om å oppheve dette alternativet har også fått bred støtte under høringen. Etter departementets syn bør hjemlene for utelukkelse ha et tydeligere innhold, for i størst mulig grad å sikre både forutsigbarhet og likebehandling med hensyn til hvilken adferd som kan medføre utelukkelse fra fellesskapet.

6.2.2 Involvering av overordnet nivå og tidsbegrensninger

6.2.2.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven § 37 femte og sjette ledd inneholder regler om involvering av regionalt nivå eller Kriminalomsorgsdirektoratet ved utelukkelse fra fellesskapet etter § 37 første ledd. Ifølge disse bestemmelsene skal slik involvering enten skje ved at utelukkelsen etter nærmere fastsatte frister meldes til regionalt nivå eller Kriminalomsorgsdirektoratet, eller ved at kompetansen til å fatte vedtak om forlengelse av utelukkelsen er lagt til et av disse nivåene. Dersom regionalt nivå skal fatte nytt vedtak i saken, er det en forutsetning for en slik prøving at lokalt nivå fremlegger saken for regionen. Det er gitt nærmere presiseringer av når fengslene bør fremsette begjæring om fortsatt utelukkelse, og hva denne skal inneholde, i kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 37.10.

For utelukkelse i medhold av § 37 første ledd oppstiller reglene følgende krav:

- Hvis utelukkelsen overstiger 14 dager, skal regionalt nivå ta stilling til om den innsatte fortsatt skal utelukkes (§ 37 femte ledd første punktum).
- Hvis utelukkelsen samlet overstiger 42 dager, skal utelukkelsen meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet. Deretter skal det sendes ny melding til Kriminalomsorgsdirektoratet med 14 dagers mellomrom (§ 37 femte ledd andre og tredje punktum).
- Hvis delvis utelukkelse overstiger 30 dager, skal tiltaket meldes til regionalt nivå (§ 37 sjette ledd første punktum).

Det følger av lovens forarbeider at disse reglene blant annet er ment å legge til rette for at overordnet nivå kan ha en kontroll- og koordineringsfunksjon, ettersom regionen og direktoratet ved mottak av melding om langvarig utelukkelse skal vurdere alternative løsninger til fortsatt utelukkelse, herunder om overføring til annet fengsel kan være hensiktsmessig, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 13.1 side 164–165.

I tillegg er reglene sett på som et verktøy for at overordnet nivå i kriminalomsorgen skal ha oversikt over omfanget av bruken av utelukkelse og antallet langvarige utelukkelse. I kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 37.13 slås det også fast at det må utarbeides rutiner slik at regionalt nivå til enhver tid har oversikt over innsatte som har innskrenket adgang til fellesskap på lokalt nivå.

Videre følger det av de samme retningslinjene punkt 37.11 at meldinger til Kriminalomsorgsdirektoratet om utelukkelse som samlet overstiger 42 dager, skal sendes fra regionalt nivå, og at det i tillegg til nye meldinger hver 14. dag også skal sendes melding når den aktuelle utelukkelsen opphører.

Etter straffegjennomføringsloven § 37 femte ledd fjerde punktum kan en utelukkelse etter bestemmelsens første ledd bokstav a–e bare strekke seg utover ett år hvis den innsatte selv ønsker det.

I forarbeidene er det uttalt at ettårs-grensen innebærer at den innsatte etter ett år må prøves i fellesskapet, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 13.1 side 164. Videre fremgår det at ny utelukkelse kan finne sted hvis dette ikke fungerer. Samtidig uttales det at bestemmelsen ikke må bli en sovepute, og at innsatte må motiveres og eventuelt prøves for deltagelse i fellesskapet på et langt tidligere tidspunkt. Etter forarbeidene bør også overføring til alternative plasseringer utenfor fengsel, eller overføring til annet fengsel,

vurderes kontinuerlig under utelukkelsesperioden.

6.2.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet for det første å lovfeste i § 37 a andre ledd første punktum at utelukkelse etter bestemmelsens første ledd skal vare så kort tid som mulig. Videre mente departementet at det kunne være behov for en «fastere» regel om regelmessig ny vurdering av en utelukkelse. Det ble derfor lagt inn i bestemmelsens andre ledd andre punktum at spørsmål om fortsatt utelukkelse skulle vurderes på nytt minst hver uke.

I samme bestemmelse ble det også foreslått å lovfeste at utelukkelse etter § 37 a ikke skal overstige tre måneder, men at regionalt nivå kan beslutte at en utelukkelse skal videreføres også utover tre måneder hvis det foreligger helt særlige omstendigheter.

Departementets forslag innebar at dagens ordning med å overføre beslutningskompetansen til regionalt nivå dersom utelukkelsen overstiger 14 dager, og at tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet dersom utelukkelsen samlet overstiger 42 dager, ikke ville bli videreført.

6.2.2.3 Høringsinstansenes syn

Når det gjelder høringsnotatets forslag til § 37 a andre ledd første punktum, er *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)* positive til å innta at utelukkelse etter bestemmelsen skal vare så kort tid som mulig.

Høringsinstansene er noe delt i synet på forslaget om å innta i § 37 a andre ledd at spørsmål om fortsatt utelukkelse skal vurderes på nytt minst hver uke.

Bergen fengsel, Ila fengsel og forvaringsanstalt, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), Ringerike fengsel og Romerike fengsel gir uttrykk for at det er uklart om forslaget innebærer et krav om at det må fattes nytt skriftlig vedtak minst hver uke. *NIM* peker på at det mangler en utdypning av hvem i fengselet som skal foreta vurderingen og hva som skal nedtegnes, og at dette bør klargjøres i proposisjonen.

Videre spør *NIM* om fristen på én uke for ny vurdering, er for lang. Tilsvarende uttaler *Likestillings- og diskrimineringsombudet* at utelukkelse for å forhindre at innsatte skader seg selv, må vurderes på nytt langt hyppigere enn én gang i uken. *Sivilombudet* foreslår at tidsfristen for når det skal fattes nytt vedtak, eksempelvis kan settes til tre døgn.

Kriminalomsorgen region sør, Kriminalomsorgen region øst og Sivilombudet oppfatter forslaget til § 37 a andre ledd andre punktum slik at det ikke kreves at det treffes nytt vedtak hver uke. *Kriminalomsorgen region sør* mener imidlertid at det bør fremkomme at den ukentlige vurderingen skal nedtegnes skriftlig for å ivareta hensynet til notoritet.

Tilsvarende mener *Kriminalomsorgen region øst* og *Sivilombudet* at det bør stilles krav om nytt enkeltvedtak, ikke bare en ny vurdering, og at dette kravet til enkeltvedtak må komme tydelig til uttrykk i bestemmelsen. *Kriminalomsorgen region øst* viser blant annet til at dersom det ikke oppstilles et slikt krav, vil dette skape utfordringer ved en eventuell overprøving av vedtaket, ettersom det opprinnelige vedtaket ikke lenger vil være beskrivende for grunnlaget for den pågående utelukkelsen. Videre viser regionen til at et krav om ukentlige enkeltvedtak vil sikre at ledelsen involveres i vurderingen av om utelukkelsen skal opprettholdes, i tillegg til at de innsatte får en påminnelse om at vedtaket kan påklages.

På den andre siden bemerker *Romerike fengsel* at det vil medføre ytterligere arbeid for fengselet dersom det stilles krav til vedtaksform.

Ila fengsel og forvaringsanstalt bemerker at enkelte innsatte er langvarig utelukket på grunn av psykiske lidelser som ikke er tilstrekkelig utredet, og at en ukentlig skriftlig utredning i slike tilfeller fremstår som hyppig. Som alternativ foreslår fengselet at det stilles krav om en ukentlig vurdering de første fire ukene og deretter en ny vurdering hver 14. dag.

Halden fengsel, Ila fengsel og forvaringsanstalt og *Åna fengsel* er også bekymret for at kravet om en ukentlig vurdering kan føre til mindre fokus på den fortløpende vurderingen av tiltaket, og innebære en risiko for at innsatte sitter utelukket lengre enn nødvendig. *Halden fengsel, Kriminalomsorgen region vest og Trondheim fengsel* mener av samme grunn at det må komme tydeligere frem at kravet om en ukentlig vurdering ikke reduserer forpliktelsen etter § 37 til fortløpende å vurdere om utelukkelsen kan avsluttes.

Når det gjelder forslaget om å lovfeste i § 37 a andre ledd andre punktum at en utelukkelse i medhold av denne bestemmelsen som utgangspunkt ikke skal overstige tre måneder, men med en åpning for at regionen kan beslutte videreføring ved helt særlige omstendigheter, gir *Kriminalomsorgsdirektoratet* uttrykk for å støtte dette. Samtidig uttaler direktoratet at innholdet i kravet «helt særlige omstendigheter» bør defineres nærmere i retningslinjer.

Advokatforeningen, Amnesty International Norge, Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Sivilombudet og Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO mener imidlertid at grensen for hvor lenge en utelukkelse etter § 37 a kan vare, bør være kortere enn tre måneder.

Advokatforeningen viser blant annet til at hovedregelen må speile behovet til majoriteten av de innsatte, ikke behovet til de få innsatte med en adferd som er uforenelig med opphold i fellesskap, og at grensen derfor maksimalt bør settes til 15 dager. Tilsvarende mener *Amnesty International Norge, Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg og Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO* at tidsgrensen, i lys av Mandela-reglene regel 44, bør settes til 15 dager, med mulighet til forlenget ved helt særlige forhold.

Sivilombudet viser til at en grense på tre måneder ikke går langt nok i å redusere risikoen for menneskerettighetsbrudd. Ombudet er enig i at fristreglene må være mulig å etterleve for kriminalomsorgen, men mener at spørsmålet må utredes bedre og baseres på statistikk over langvarige utelukkelse.

Advokatforeningen, Amnesty International Norge, NIM, Rettspolitisk forening, Sivilombudet og Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO er videre kritiske til at regionene gis mulighet til å videreføre en utelukkelse også utover tre måneder, uten at det settes en absolutt tidsbegrensning, ettersom dette åpner for tidsubestemt isolasjon, i strid med menneskerettslige minstestandarder. Tilsvarende gir *Jussformidlingen, Likestillings- og diskrimineringsombudet og en privatperson som ikke har oppgitt navn*, uttrykk for at det bør etableres en absolutt tidsgrense for utelukkelse. *Kriminalomsorgen Innlandet* er positiv til tidsbegrensningen i dagens § 39, og etterlyser en lignende tidsbegrensning i § 37.

Advokatforeningen, Amnesty International Norge, Rettspolitisk forening og Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO uttaler at forslaget særlig er problematisk med tanke på at unntaksbestemmelsen forutsetningsvis vil bli brukt overfor innsatte med psykiske lidelser, og *Advokatforeningen* minner om at Mandela-reglene forbyr isolasjon av psykisk syke innsatte.

Både *NIM* og *Sivilombudet* uttaler at forslaget vil innebære en svekkelse av innsattes vern mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling etter Grunnloven § 93 andre ledd og EMK artikkel 3, og at isolasjon som er krevende å avslutte, reiser sammensatte spørsmål om soningsdyktighet, behov for tilrettelagt soningstilbud, alterna-

tive soningsmuligheter og særlige rettssikkerhetstiltak. *Sivilombudet* mener i tillegg at forslaget særlig vil ramme innsatte med sterkt nedsatt funksjonsevne, som det kan være svært utfordrende å tilbakeføre til et ordinært fellesskap. Dersom det ikke innføres en absolutt tidsfrist, bør departementet utrede hvilke tiltak som må iverksettes for å avslutte langvarig isolasjon av innsatte som det er utfordrende å tilbakeføre til et ordinært fellesskap, og regulere hvilke tiltak som må iverksettes i lov eller forskrift.

Jussbuss foreslår at det stilles krav om at innsatte som er utelukket, skal prøves i fellesskapet hver måned, gitt at det er forsvarlig for innsatte selv og andres liv og helse.

Også *Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO* mener det trengs strengere regler for å motvirke langvarig isolasjon.

Når det gjelder forslaget om at regionen kan beslutte at en utelukkelse kan videreføres også utover tre måneder dersom det foreligger «helt særlige omstendigheter», gir flere høringsinstanser uttrykk for at denne ordlyden er uklar.

JURK mener at ordlyden bør utdypes i forarbeidene. *Kriminalomsorgen region øst* gir uttrykk for at det er uforståelig at terskelen for å forlenge en utelukkelse («helt særlige omstendigheter») synes å være mindre streng enn terskelen for å utelukke («ekstraordinære tilfeller»). Tilsvarende mener *Ringerike fengsel* at det utfra ordlyden er uklart om det er ment å gjelde en høyere terskel for å forlenge en utelukkelse utover tre måneder, og spør om det ikke bør være tilstrekkelig at det fortsatt foreligger «ekstraordinære tilfeller» og er «strengt nødvendig» til tross for tiden som har gått.

Kriminalomsorgen region øst mener også at det bør fremgå av ordlyden, hvis det med «beslutte» er ment at regionen skal fatte enkeltvedtak. I tillegg mener regionen at det bør presiseres hvem som har beslutningskompetansen på lokalt og regionalt nivå.

Kriminalomsorgen region sør, Kriminalomsorgen region øst og Ringerike fengsel gir videre uttrykk for at det er uklart hva som skal skje etter at regionen har videreført en utelukkelse utover tre måneder, og *Kriminalomsorgen region øst og Ringerike fengsel* spør hvor lenge regionen kan videreføre en utelukkelse. *Kriminalomsorgen region øst* uttaler at det må fremgå klart av bestemmelsen hvorvidt lokalt nivå skal fortsette å vurdere utelukkelsen hver uke, også etter at regionen har besluttet å forlenge utelukkelsen, eller om regionalt nivå skal fatte nytt vedtak hver uke. *Kriminalomsorgen region sør* spør også hvor

lenge regionens vedtak om forlengelse vil vare, før det må fattes nytt vedtak om ytterligere forlengelse.

Enkelte høringsinstanser har også uttalt seg om at forslaget innebærer en endring i dagens ordning hvor regionalt nivå overtar kompetansen til å videreføre utelukkelse etter 14 dager.

Bergen fengsel støtter forslaget. Fengselet viser blant annet til at dagens ordning tidvis er arbeidskrevende, både for lokalt og regionalt nivå, og at formålet om å sikre at overordnet nivå har oversikt over langvarige utelukkelse, ivaretas av forslagene i høringsnotatet. Fengselet mener lokalt nivå bør være i stand til å ivareta hensynet til kvalitet og rettssikkerhet.

Advokatforeningen, Ila fengsel og forvaringsanstalt, Kriminalomsorgen region øst og Kriminalomsorgsdirektoratet er imidlertid kritiske til forslaget.

Advokatforeningen skriver at forslaget legger opp til at den overordnede kontrollen med enkeltsaker om utelukkelse blir vesentlig svekket sammenlignet med gjeldende regulering, og at det er sentralt at både regionalt nivå og direktoratet informeres og gjøres ansvarlig i enkeltsaker på et langt tidligere tidspunkt enn det som er utkastets forslag.

Kriminalomsorgen region øst mener at forslaget om å endre dagens system, hvor regionalt nivå må ta stilling til om en utelukkelse kan opprettholdes ut over og hver 14 dag, til en ordning hvor innsatte kan være utelukket i inntil tre måneder på grunnlag av ett vedtak som vurderes fortløpende, vil innebære «en vesentlig og betydelig svekkelse av innsattes rettssikkerhet».

Kriminalomsorgsdirektoratet anbefaler at store deler av dagens ordning i § 37 femte ledd, om varighet og beslutningskompetanse, videreføres i nytt lovverk, herunder at hel utelukkelse som overstiger 14 dager fortsatt bør løftes til regionalt nivå, og at utelukkelse som overstiger 42 dager bør meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet, som i dag. Direktoratet viser til at det kan være viktig å løfte langvarige utelukkelse til direktoratsnivå fordi dette kan bidra til å sikre kontroll med utviklingen og bruk av langvarige utelukkelse, og fordi håndteringen av disse sakene kan forandre tiltak som direktoratet er nærmest til å få på plass, som omplassering av innsatte eller involvering av andre etater.

Advokatforeningen, JURK og Jussbuss støtter heller ikke forslaget om å avvikle plikten til å rapportere om langvarige utelukkelse til Kriminalomsorgsdirektoratet. *Jussbuss* mener at direktoratet fortsatt bør varsles om langvarige utelukkelse, men tidligere enn etter 42 dager, som er dagens

krav. Sett hen til de alvorlige skadevirkningene utelukkelse kan medføre og at alvorlighetsgraden øker med varigheten av utelukkelsen, mener *Jussbuss* at direktoratet bør varsles når utelukkelsen samlet overstiger 30 dager. Også *JURK* mener at plikten til å rapportere til direktoratet bør inntre tidligere enn i dag.

6.2.2.4 Departementets vurdering

Risikoen for alvorlige skadevirkninger øker med varigheten av utelukkelsen. Etter menneskerettslige standarder skal tiltak som kan føre til isolasjon derfor benyttes i så kort tid som mulig. I høringsnotatet ble det foreslått å lovfeste dette prinsippet i § 37 a andre ledd første punktum. For å unngå unødvendige gjentakelser, og i lys av innspill under høringen, går departementet likevel ikke videre med denne delen av forslaget. Det vises til at det allerede følger av forslaget til § 37 andre ledd første og andre punktum at en utelukkelse ikke skal være mer inngripende enn det som er strengt nødvendig for å oppnå formålet, og at kriminalomsorgen fortløpende skal vurdere om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen.

Samtidig er det viktig at regelverket bidrar til å sikre at disse bestemmelsene overholdes. Etter en ny vurdering, og i lys av høringsinstansenes innspill, foreslår departementet enkelte endringer i § 37 a andre ledd, sammenlignet med forslaget i høringsnotatet.

For det første foreslår departementet å presisere at det må fattes ny beslutning om utelukkelse minst hver uke, dersom behovet for utelukkelse vedvarer, se forslaget til § 37 a andre ledd første punktum. Beslutningen skal følge reglene som gjelder for enkeltvedtak, jf. forslaget til § 37 tredje ledd andre punktum. Enkelte høringsinstanser har gitt uttrykk for at tidsfristen for en fornyet vurdering burde være kortere enn én uke. Til dette understreker departementet at kravet om ukentlige beslutninger ikke påvirker kriminalomsorgens plikt til fortløpende å vurdere om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen etter § 37 andre ledd andre punktum. På bakgrunn av innspillene, og ytterligere innspill fra Kriminalomsorgsdirektoratet, mener departementet videre at disse fortløpende vurderingene av nødvendighet og forholdsmessighet også bør dokumenteres skriftlig oftere enn ved ukentlige beslutninger, men at det bør gis nærmere føringer for dette i kriminalomsorgens retningslinjer.

For det andre foreslår departementet å videreføre dagens ordning med at regionalt nivå overtar beslutningskompetansen hvis utelukkelsen over-

stiger 14 dager, se forslaget til § 37 a andre ledd andre punktum. Det vises særlig til forbudet i Mandela-reglene regel 44 mot isolasjon – i 22 timer eller mer per døgn – utover 15 sammenhengende dager. I tillegg har enkelte høringsinstanser, herunder Kriminalomsorgsdirektoratet, uttrykt bekymring for at forslaget i høringsnotatet ville svekke den overordnede kontrollen med enkeltsaker om utelukkelse. I lys av dette mener departementet at regelverket fortsatt bør legge opp til at regionalt nivå må foreta en ny vurdering av om det er strengt nødvendig og forholdsmessig å utelukke den innsatte for å oppnå et av formålene i § 37 a første ledd, og om vilkårene for slik utelukkelse for øvrig er oppfylt, for at en utelukkelse skal kunne vare i mer enn 14 dager. Regionalt nivå vil på denne måten også få en oppfordring til å vurdere om det kan iverksettes andre tiltak for å hindre slik forlengelse, eller om det bør iverksettes ytterligere avhjelpende tiltak dersom utelukkelsen forlenges. Bestemmelsen vil også sikre at regionene får en fortløpende oversikt over omfanget av utelukkelse i de enkelte fengslene som varer i mer enn 14 dager.

Videre følger det av forslaget at regionalt nivå senest ukentlig må fatte ny beslutning om videre utelukkelse, dersom behovet vedvarer. Også disse beslutningene skal følge reglene for enkeltvedtak, jf. forslaget til § 37 tredje ledd andre punktum. Som i dag vil det være en forutsetning for en slik prøving at lokalt nivå fremlegger saken for regionen, men regionen vil etter forvaltningsloven også ha et selvstendig ansvar for å sikre at saken er tilstrekkelig opplyst.

For det tredje foreslår departementet å videreføre dagens regel om at langvarige utelukkelse skal meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet, se forslaget til § 37 a andre ledd tredje punktum. Blant annet i lys av høringsinstansenes innspill, foreslås fristen for slik melding redusert fra 42 til 30 dager. Melding skal deretter gis direktoratet hver fjortende dag. Det vises særlig til at Kriminalomsorgsdirektoratet i sin høringsuttalelse har gitt uttrykk for at håndteringen av langvarige utelukkelse kan fordre tiltak som direktoratet er nærmest til å få på plass, det være seg omplassering av innsatte eller involvering av andre etater, i tillegg til at det vil sikre direktoratet kontroll med utviklingen og bruk av langvarige utelukkelse.

Endelig foreslår departementet å lovfeste en absolutt tidsfrist for utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte på seks måneder, se forslaget til § 37 a tredje ledd. Dette innebærer en halvering av dagens absolutte grense på ett år, jf. § 37 femte ledd fjerde punktum. Departementet viser

særlig til at flere høringsinstanser har vært kritiske til at forslaget i høringsnotatet ville innebære at det ikke lenger ville gjelde noen absolutt tidsfrist for slike utelukkelse. Videre vises det til skadevirkningene av langvarig isolasjon og til at risikoen for brudd på forbudet mot umenneskelig behandling etter EMK artikkel 3 også er høyere ved langvarige utelukkelse. Også etter Mandela-reglene regel 43 nr. 1 bokstav a skal tidsubestemt isolasjon, slik dette begrepet er definert i regel 44 som innlåsing i 22 timer eller mer i døgnet uten meningsfull menneskelig kontakt, være forbudt.

Som i dag vil denne absolutte grensen innebære at den innsatte senest etter seks måneder sammenhengende utelukkelse må prøves ut i fellesskap. Ved å halvere den absolutte grensen for sammenhengende utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte ønsker departementet også å understreke nødvendigheten av at det kontinuerlig vurderes tiltak som kan bidra til å avslutte langvarige utelukkelse, enten ved tilrettelegging i fengselet, overføring til alternative plasseringer utenfor fengsel, eller til et annet fengsel. I likhet med flere av høringsinstansene bemerker departementet også at langvarige utelukkelse som vurderes som krevende å avslutte, kan reise sammensatte spørsmål om soningsudyktighet, behov for særlig tilrettelagte soningstilbud og alternative soningsmuligheter, som kriminalomsorgen må ha med seg ved vurderingene av om en innsatt kan utelukkes fra fellesskapet over tid.

6.3 Utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet

6.3.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd første punktum gir kriminalomsorgen hjemmel til å utelukke en innsatt helt eller delvis fra fellesskapet «dersom bygningsmessige eller bemaningsmessige forhold gjør det påkrevet». I lovens forarbeider nevnes «akutte forhold som brann-tilløp, bygningsmessige skader, reparasjonsarbeider eller personalmangel» som eksempler på situasjoner som kan begrunne utelukkelse etter § 37 niende ledd (daværende åttende ledd), jf. Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 13.1 side 165. I dette ligger det en forutsetning om at adgangen til å utelukke innsatte grunnet bygnings- og bemaningsmessige forhold bare skal benyttes unntaksvis, og at forholdene som begrunner slik utelukkelse må være akutte. Etter dagens regelverk gjelder det ingen absolutte tidsfrister for utelukkelse

på grunn av bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold etter § 37 niende ledd.

I kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 37.17 er det gitt følgende føringer for praktiseringen av § 37 niende ledd:

Utelukkelse på grunnlag av bygnings- eller bemanningsmessige årsaker skal søkes holdt til et absolutt minimum. Den enkelte enhet/avdeling bør driftes slik at alle innsatte til enhver tid under straffegjennomføringen gis adgang til fellesskap på dagtid, også i avdelinger uten ordinære fellesskapsarealer, jf. pkt. 37.3.

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 i fra varige ressurs- eller bemanningsutfordringer.

Videre åpner § 37 åttende ledd første punktum for kollektiv utelukkelse «dersom akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det nødvendig». For slike utelukkelse er det med andre ord lovfestet et krav om at forholdene må være akutte. Kollektiv utelukkelse er i utgangspunktet begrenset til høyst tre døgn, men kan forlenges av regionalt nivå med inntil tre døgn dersom særlige grunner gjør det påkrevet.

I lovens forarbeider er «brann, skader eller personalmangel» nevnt som eksempler på akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold som kan begrunne kollektiv utelukkelse etter åttende ledd (daværende syvende ledd), jf. Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 13.1 side 165.

6.3.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å videreføre regelen om at kriminalomsorgen kan beslutte at innsatte skal utelukkes fra fellesskap med andre innsatte dersom bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det påkrevet.

Departementet understreket imidlertid at utelukkelse av slike grunner er uheldig. For å få tydeligere frem enn i dag at det ikke skal være adgang til å utelukke innsatte på grunn av varige ressurs- eller bemanningsutfordringer, foreslo departementet å lovfeste at utelukkelse etter bestemmelsen bare kan benyttes i ekstraordinære tilfeller, og for så kort tid som mulig. For å gjøre regelverket mindre fragmentarisk og mer oversiktlig ble det

også foreslått å regulere adgangen til å utelukke innsatte på grunn av forhold ved fengselet i en egen bestemmelse (ny § 37 c).

Videre foreslo departementet å lovfeste en fast, ytre tidsramme for hvor lenge en utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet kan vare, basert på den ordningen som etter dagens system gjelder for kollektive utelukkelse på grunn av slike forhold. Som begrunnelse viste departementet blant annet til at langvarig isolasjon av innsatte på grunn av bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold, i noen tilfeller uten at det er truffet formelle vedtak, står sentralt i den kritikken som er rettet mot norske myndigheter for isolasjon i fengslene. Det ble videre pekt på at uhen-siktsmessige eller utilstrekkelige bygg er en vesentlig årsak til forholdene. Selv om situasjonen var blitt bedret gjennom bygningsmessige tiltak, mente departementet at regelverket burde utformes på en måte som sikrer at det ikke skjer langvarig utelukkelse på grunn av bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold i fremtiden. På denne bakgrunnen foreslo departementet å lovfeste i bestemmelsens andre ledd at utelukkelse av slike grunner maksimalt kan strekke seg over tre døgn, med adgang for regionalt nivå i kriminalomsorgen til å beslutte forlengelse med ytterligere tre døgn.

6.3.3 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget om utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet, er enig i at denne typen utelukkelse bør begrenses, og understreker at det bør være en høy terskel for slike utelukkelse. Dette gjelder blant andre *Kriminalomsorgen Innlandet*, *Kriminalomsorgen region sør*, *Kriminalomsorgen region øst* og *Kriminalomsorgsdirektoratet*.

Tilsvarende understreker *Advokatforeningen*, *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg*, *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)* og *Rettspolitisk forening* at vedvarende mangler ved fengselsbygningene eller personalressursene, ikke kan begrunne utelukkelse.

Advokatforeningen, *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg*, *Jussformidlingen*, *Kriminalomsorgen region vest* og *Rettspolitisk forening* støtter at lovtæksten oppstiller et krav om «ekstraordinære tilfeller», og viser blant annet til at dette vil tydeliggjøre den høye terskelen for å utelukke innsatte etter dette grunnlaget.

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund mener derimot at vilkåret «ekstraordinære tilfeller» bør fjernes, fordi det er uklart hva som ligger i dette.

Flere høringsinstanser har også ytterligere innspill til utformingen av bestemmelsen og terskelen for utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet. For eksempel mener *Jussformidlingen* at bestemmelsen også bør inneholde eksempler på ekstraordinære tilfeller, som «brann, bygningsmessige skader eller lignende», og at det bør skilles mellom utelukkelse på grunn av bygningsmessige forhold og bemanningsmessige forhold. I tillegg mener både *Jussbuss* og *Jussformidlingen* at det bør fremgå av bestemmelsen at de bygnings- eller bemanningsmessige forholdene må være «akutte». *Advokatforeningen*, *JURK* og *Rettspolitisk forening* uttaler at § 37 c også bør inneholde kriteriet «strengt nødvendig», i tråd med internasjonale konvensjoner.

JURK er særlig bekymret for kvinnelige innsatte situasjon, og viser til at Sivilombudet har avdekket at kvinner oftere enn menn risikerer å få sin utetid fra celle innskrenket på grunn av bemanningsmessige og bygningsmessige forhold, blant annet på grunn av bygningsmassen i kvinnefengslene.

Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest mener det er beklagelig at departementet ser behov for en bestemmelse som gir adgang til å utelukke innsatte på grunn av forhold ved fengselet, men har, sett i lys av kriminalomsorgens ressurssituasjon, likevel forståelse for forslaget.

Kriminalomsorgens høyskole og utdanningssenter (KRUS) og *Likestillings- og diskrimineringsombudet* er kritiske til forslaget.

KRUS mener det er fare for at utelukkelse etter forslaget til § 37 c blir den praktiske hovedregelen, og at bestemmelsen derfor mest sannsynlig er menneskerettsstridig. *KRUS* viser til at utfordringene knyttet opp mot bygg og bemanning først og fremst må løses gjennom tilstrekkelige økonomiske bevilgninger.

Likestillings- og diskrimineringsombudet uttaler at lovverket i større grad bør reflektere at utelukkelse på grunn av bygnings- eller bemanningsmessige forhold ikke skal skje, og viser til anbefalinger fra FNs torturkomité om at norske myndigheter bør sikre at infrastruktur og bemanning ikke brukes som utelukkelsesgrunnlag.

Også *Ringerike fengsel* er kritisk til forslaget, men begrunner dette med at forslaget samlet sett vil innebære en for snever adgang til utelukkelse. Fengselet er bekymret for konsekvensene av «et altfor rigid regelverk», og uttaler at det for eksempel kan bli nødvendig å lempe på kravet om tilsyn i boenhetene.

Jussbuss, *Kriminalomsorgen Innlandet* og *Kriminalomsorgen region vest* gir uttrykk for at de

støtter forslaget om en ytre tidsramme for utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet.

Kriminalomsorgen region vest gir i tillegg uttrykkelig støtte til at forlengelse utover tre døgn må beslutes av regionen, men mener at loven bør oppstille en høyere terskel for slik forlengelse enn at dette er «nødvendig». Etter regionens syn bør det i tillegg være krav om at den ekstraordinære situasjonen som opprinnelig begrunnet utelukkelse fortsatt er aktuell, og at det ikke finnes andre reelle handlingsalternativer.

Kriminalomsorgsdirektoratet uttaler mer generelt at tidsgrensen for slike utelukkelse bør være kort, men også gi fengselet rom for å områ seg, da akutte situasjoner kan gå over noe lengre tid.

Ringerike fengsel mener at den foreslåtte grensen på inntil tre døgn, og eventuelt til sammen seks døgn ved en forlengelse, er for kort. Hvis ingen innsatte skal utelukkes uten vedtak, må det etter fengselets syn utformes en hjemmel der varigheten av utelukkelsen ikke er begrenset.

Flere høringsinstanser understreker også at forslaget til ny § 37 c om utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet, vil kreve betydelige økonomiske ressurser. Dette gjelder *Kriminalomsorgen region sør*, *Kriminalomsorgen region øst* og *Kriminalomsorgsdirektoratet*. Med utgangspunkt i dagens bygningsmasse og mangel på ressurser, uttaler *Kriminalomsorgsdirektoratet* at forslaget til § 37 c vil kunne føre til at innsatte sitter utelukket uten hjemmel i lov.

Også *Kriminalomsorgen region vest* mener at det er viktig at forslaget ikke settes i kraft uten at bygningsmassen møter dagens krav til fellesskap. Regionen viser til at det ved en avdeling med redusert fellesskap i Bergen fengsel, treffes vedtak om utelukkelse hvis innsatte som er egnet for fellesskapsavdeling, må vente på plass ved en fellesskapsavdeling, og at slike situasjoner oppstår på grunn av fengselets bygningsmasse, ikke på grunn av akutte forhold. Regionen mener at regelverket bør ta høyde for denne typen forhold, ettersom det er viktig å synliggjøre den reelle årsaken til at innsatte ikke får delta i fellesskap. Videre viser *Ringerike fengsel* til at enkelte innsatte blir sittende i mottaksavdelinger, der de har tilgang til mindre enn fire timer fellesskap, på grunn av manglende plassforhold i fellesskapsavdeling. *Bergen fengsel* bemerker at forslaget til § 37 c vil medføre at kapasitetsutnyttelsen i fengselet må reduseres, ettersom forslaget vil begrense adgangen til å utelukke innsatte på grunn av varige bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold.

Jussbuss uttrykker forståelse for at ombygging og utbygging krever tid, men mener samtidig at

ressursmangel ikke kan rettferdiggjøre soningsforhold som krenker innsattes menneskerettigheter. Også *Jussbuss* peker i denne sammenhengen på erfaringer med at utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet brukes som grunnlag for å videreføre utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte, etter at det opprinnelige vedtaket er blitt opphevet, og at praksisen begrunnes med at det ikke finnes ledige plasser på fellesskapsavdelingen når det opprinnelige vedtaket oppheves.

6.3.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder at det i enkelte situasjoner kan være nødvendig å utelukke innsatte fra fellesskap med andre innsatte på grunn av forhold ved fengselet. Som påpekt i høringsnotatet, kan dette for det første gjelde akutte bygnings- eller bemanningsmessige forhold, slik som brann, andre typer bygningsmessige skader som inntreffer plutselig, eller uforutsett personalmangel.

I tillegg har departementet kommet til at det bør være en viss hjemmel også for kunne utelukke innsatte på grunn av akutte sikkerhetsmessige forhold som ikke direkte gjelder bygg eller bemanning. Eksempler på slike situasjoner av sikkerhetsmessig art kan være opprør, gisselsituasjoner, nøkler på avveie, eller en begrunnet mistanke om at det er smuglet inn et våpen i fengselet. Slike situasjoner skal ikke automatisk gi grunnlag for utelukkelse, idet hjemmelen bare vil gjelde tilfeller hvor dette er strengt nødvendig. Det kan innvendes imot en slik hjemmel at det uansett aldri helt vil kunne utelukkes at det kan oppstå behov for utelukkelse av sikkerhetsmessige grunner ut fra nødrettslige betraktninger. For at regelverket skal bli mest mulig dekkende, mener departementet at det likevel bør inneholde en viss hjemmel for utelukkelse også i slike situasjoner.

På denne bakgrunnen foreslår departementet at § 37 b første ledd skal lyde slik: «Kriminalomsorgen kan beslutte at en innsatt skal utelukkes dersom vilkårene i § 37 er oppfylt og akutte bygningsmessige, bemanningsmessige eller sikkerhetsmessige forhold gjør det strengt nødvendig.»

Departementet understreker at hjemmelen bare gjelder i akutte situasjoner, og når utelukkelse er strengt nødvendig. I tillegg må de generelle vilkårene i § 37 være oppfylt, herunder kravet i første ledd andre punktum om at behovet for utelukkelse klart må overstige de negative konsekvensene utelukkelsen kan innebære for den innsatte. I lys av disse rammene, er departementet

ikke enig med KRUS i at det er fare for at bestemmelsen i § 37 b vil bli den praktiske hovedregelen, eller at forslaget er menneskerettsstridig.

Høringsnotatets formulering om at utelukkelsen skal være for så kort tid som mulig, anses tilstrekkelig ivaretatt ved forslaget i § 37 andre ledd første og andre punktum, om at utelukkelse ikke skal være lenger enn det som er strengt nødvendig for å oppnå formålet, og at kriminalomsorgen fortløpende skal vurdere om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen, jf. punkt 6.1.2.4. Videre vil det følge av § 37 andre ledd tredje og fjerde punktum at utelukkelse alltid skal benyttes med varsomhet, slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse, og at kriminalomsorgen skal søke å avhjelpe negative virkninger av utelukkelsen. Dersom det er behov for å benytte adgangen til å utelukke en innsatt på grunn av forhold ved fengselet, og vilkårene ellers er oppfylt, skal det etter § 37 tredje ledd andre punktum også alltid fattes et skriftlig og begrunnet enkeltvedtak.

Departementet fastholder at utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet kun bør skje i ekstraordinære tilfeller. Som for forslaget til § 37 a om utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte, har departementet kommet til at dette kravet likevel ikke bør inntas i bestemmelsens ordlyd. Det vises særlig til høringsinnspillene gjengitt i punkt 6.3.3 om at vilkåret kan være egnet til å skape uklarhet. Videre er departementet enig i at grunnvilkårene for utelukkelse i § 37, terskelen «strengt nødvendig» og de øvrige vilkårene i § 37 b, til sammen vil innebære at utelukkelse kun kan benyttes i ekstraordinære tilfeller. At kravet ikke inntas direkte i ordlyden, er ikke ment som noen realitetsendring sammenlignet med forslaget i høringsnotatet.

Som nevnt, foreslo departementet i høringsnotatet å lovfeste at utelukkelse etter første ledd om nødvendig kunne opprettholdes i inntil tre døgn, og at regionen – om nødvendig – kunne beslutte forlengelse med ytterligere tre døgn. For å harmonisere og forenkle regelverket noe, foreslår departementet her å lovfeste at utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet som overstiger ett døgn, skal meldes til regionalt nivå, samt at utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet ikke kan overstige syv dager, se § 37 b andre og tredje ledd.

Plikten til å melde tiltaket til regionalt nivå etter ett døgn, vil gi regionen en oppfordring til å vurdere om det kan iverksettes tiltak for å hindre videre utelukkelse, og i tillegg sikre at regionalt nivå får en fortløpende oversikt over omfanget av utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet

som varer i mer enn ett døgn i de enkelte fengslene.

Departementet understreker at kriminalomsorgen etter § 37 andre ledd andre punktum har en plikt til fortløpende å vurdere om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen. Som for utelukkelser på grunn av forhold ved den innsatte, mener departementet at disse fortløpende vurderingene av nødvendighet og forholdsmessighet også bør dokumenteres skriftlig, men at det bør gis nærmere føringer for dette i kriminalomsorgens retningslinjer.

Med utgangspunkt i en krevende ressursituasjon har enkelte høringsinstanser påpekt at det ved noen fengsler er praksis for å utelukke innsatte som er plassert i en restriktiv avdeling fordi det ikke er noen ledig plass i en fellesskapsavdeling. En slik praksis er ikke nødvendigvis forenlig med forslagene i denne proposisjonen. Situasjonen vil være et tilfelle av plassmangel, men i de fleste tilfeller neppe av en karakter som kan betegnes som «akutt», slik at heller ikke den foreslåtte § 37 b vil kunne gi grunnlag for videre utelukkelse. Fengslene må drives på en måte som sikrer at innsatte som utelukkes eller av andre grunner plasseres i en restriktiv avdeling, får tilgang til fellesskap når det ikke (lenger) foreligger et utelukkelsesgrunnlag. Som i høringsnotatet, og i likhet med enkelte høringsinstanser, bemerker departementet at de foreslåtte endringene i regelverket om utelukkelse vil kunne medføre at kapasitetsutnyttelsen i kriminalomsorgen påvirkes noe.

6.4 Særregler ved utelukkelse av innsatte under 18 år

6.4.1 Utelukkelse av innsatte under 18 år

6.4.1.1 Gjeldende rett

Det følger av straffegjennomføringsloven § 10 a at når noen under 18 år innsettes i fengsel, skal fengselsoppholdet tilrettelegges etter deres behov. Innholdet i bestemmelsen er nærmere utdypet i Retningslinjer om straffegjennomføring for mindreårige innsatte og domfelte (KSF-2008-9001, til § 10 a). Videre inneholder § 37 en rekke særregler om utelukkelse av innsatte under 18 år fra fengselsfellesskapet. Både § 10 a og særreglene for mindreårige i § 37 kom inn i loven ved lov 20. januar 2012 nr. 6, samtidig med vedtakelse av blant annet ungdomsstraff som en ny straffart. De sentrale lovforarbeidene er Prop. 135 L (2010–2011) og Innst. 83 L (2011–2012). Frem til vedtakelsen av disse bestemmelsene hadde ikke

straffegjennomføringsloven egne regler om utelukkelse fra fellesskap og bruk av tvangsmidler overfor barn. Bakgrunnen for dagens regler er særlig FNs barnekonvensjon, andre internasjonale standarder og anbefalinger, og økt bevissthet om at barn har særlige behov som må ivaretas når de unntaksvis må i fengsel, herunder ved utelukkelse, se nærmere omtale i punkt 3.6.

For utelukkelse følger det for det første av § 37 andre ledd at det generelt er en høyere terskel for å utelukke innsatte under 18 år etter § 37 første ledd enn det som gjelder for andre innsatte. For innsatte under 18 år kan utelukkelse etter første ledd bare besluttes «dersom det er strengt nødvendig og mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige». Etter dagens regler er det alminnelige inngangsvilkåret etter § 37 første ledd som nevnt at tiltaket «er nødvendig» for å hindre de situasjonene som er beskrevet i § 37 første ledd bokstav a til e. For det andre ligger det i § 37 andre ledd at innsatte under 18 år ikke kan utelukkes fra fellesskapet på grunnlag av § 37 første ledd bokstav a, som gjelder utelukkelse for å hindre at innsatte fortsetter å påvirke fengselsmiljøet på en særlig negativ måte.

Det er ikke adgang for retten til å beslutte såkalt «fullstendig isolasjon» ved varetektsfengsling av innsatte under 18 år, jf. straffeprosessloven § 186 a første ledd andre punktum.

I § 37 femte ledd sjette punktum er det lovfestet at kriminalomsorgen fortløpende skal vurdere om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket. Ved lov 20. januar 2012 nr. 6 ble det dessuten vedtatt å lovfeste at hel utelukkelse av innsatte under 18 år ikke under noen omstendighet kan overstige syv dager. Denne begrensningen, som er vedtatt som § 37 femte ledd niende punktum, er imidlertid fortsatt ikke satt i kraft.

6.4.1.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å gi særskilte regler om utelukkelse av innsatte under 18 år i en ny § 37 f. Blant annet fordi innsatte under 18 år er særlig utsatt for isolasjonsskader, gikk departementet inn for å stramme inn muligheten til å utelukke mindreårige innsatte sammenlignet med dagens regler. For det første foreslo departementet å lovfeste at innsatte under 18 år bare kan utelukkes «i ekstraordinære tilfeller» og når er «strengt nødvendig». I tillegg presiserte departementet at de generelle begrensningene som lå i forslaget til § 37, blant annet om at utelukkelse ikke kan besluttes dersom tiltaket vil være ufor-

holdsmessig overfor den innsatte, også ville gjelde for utelukkelse av innsatte under 18 år.

Videre foreslo departementet å innta en uttømmende oversikt over mulige grunnlag for utelukkelse av innsatte under 18 år i § 37 f første ledd. Forslaget innebar en videreføring av adgangen til å utelukke mindreårige for å hindre den innsatte fra å skade seg selv eller andre (bokstav a), og for å hindre betydelig materiell skade (bokstav b). I tillegg ble det foreslått inntatt en henvisning til en foreslått bestemmelse i høringsnotatets § 37 b om adgangen til å utelukke innsatte for å forebygge overføring av smitte. Departementet vurderte også om hjemmelen burde begrenses ytterligere, til bare å gjelde når utelukkelse er nødvendig for å hindre *alvorlig* skade på seg selv eller andre, men gikk ikke inn for dette. Som begrunnelse ble det særlig vist til at muligheten til å utelukke en innsatt i situasjoner hvor vedkommende synes å ville bruke vold, også er en del av beskyttelsen av andre innsatte og ansatte. Ingen i disse gruppene skal utsettes for vold, heller ikke fra innsatte under 18 år.

Departementet foreslo *ikke* å videreføre dagens regler om at innsatte under 18 år kan utelukkes for å hindre innsatte i å fremsette trusler mot andre (§ 37 andre ledd, jf. første ledd bokstav b andre alternativ), hindre straffbare handlinger (§ 37 andre ledd, jf. første ledd bokstav d), opprettholde ro, orden og sikkerhet (§ 37 andre ledd, jf. første ledd bokstav e), eller dersom akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det strengt nødvendig (§ 37 tiende ledd).

Departementet bemerket at trusler eller andre former for verbal eller psykisk trakassering kan være skadelig for den som utsettes for det, og at slik adferd naturligvis ikke er akseptabelt. Samtidig la departementet til grunn at slik adferd innebærer noe mindre behov for beskyttelse i form av utelukkelse, siden den ikke er like umiddelbart farlig som utøvelse av fysisk vold. Videre la departementet til grunn at konflikthåndtering i form av samtaler i mange tilfeller vil være den beste beskyttelsen mot trusler, og at fremsettelse av trusler dessuten vil kunne medføre straffansvar etter straffeloven.

Med hensyn til utelukkelse av bygnings- eller bemanningsmessige grunner, bemerket departementet at innsatte under 18 år fortrinnsvis skal være i en av ungdomsenhetene, at disse har areaer for fellesskap, og at det derfor ikke bør være aktuelt med utelukkelse av slike grunner. Departementet åpnet imidlertid for å vurdere om regelverket likevel bør ha en sikkerhetsventil for dette, og ba derfor særlig om høringsinstansenes syn på

om adgangen til utelukkelse av innsatte under 18 år bør være noe videre enn det som lå i forslaget til § 37 f første ledd.

I tillegg foreslo departementet å videreføre den vedtatte, men ikke ikraftsatte, regelen om at utelukkelse av innsatte under 18 år ikke kan overstige syv dager. Bestemmelsen ble foreslått inntatt i § 37 f femte ledd. Departementet viste til at forslaget opprinnelig ble begrunnet med faren for sterke negative skadevirkninger av utelukkelse av mindreårige, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 11.9.4 side 153.

6.4.1.3 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser er på generelt grunnlag positive til at regelverket om utelukkelse av mindreårige styrkes, og at forslaget reflekterer at barn har særlige behov som må ivaretas når de er i fengsel. Dette gjelder blant andre *Norges Røde Kors*, *Sivilombudet* og *Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest*.

På den andre siden ber *Ringerike fengsel* på generelt grunnlag om at departementet vurderer forsvarligheten av at adgangen til å utelukke mindreårige begrenses.

Kriminalomsorgen region øst og *Norges Fengsel- og Friomsorgsforbund* er kritiske til forslaget om å lov feste at innsatte under 18 år bare kan utelukkes i «ekstraordinære tilfeller». *Kriminalomsorgen region øst* mener at vilkåret vil innebære at adgangen til å utelukke mindreårige blir for snever, særlig ved alvorlige hendelser som ikke fremstår som spesielle eller ekstraordinære. Tilsvarende gir *Norges Fengsel- og Friomsorgsforbund* uttrykk for at de tilfellene som vil omfattes av forslaget til første ledd bokstavene a til c i seg selv vil være ekstraordinære.

Björgvin fengsel uttrykker støtte til at det ikke bør innføres et krav om å hindre «alvorlig skade» på seg selv eller andre.

Høringsinstansene er ellers noe delt når gjelder forslaget om å begrense grunnlagene for å utelukke innsatte under 18 år.

Barneombudet er generelt positive til at forslaget begrenser mulige grunnlag for å utelukke mindreårige innsatte sammenlignet med dagens regler. Videre gir *Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)* uttrykk for at det bidrar til betryggende menneskerettslig oppfyllelse at forslaget medfører færre grunnlag for å utelukke barn sammenlignet med voksne.

Kriminalomsorgsdirektoratet støtter en heving av terskelen for når mindreårige innsatte skal kunne utelukkes, men ber samtidig departemen-

tet om å vurdere om utelukkelsesgrunnlagene i forslaget til første ledd vil sikre at kriminalomsorgen klarer å ivareta sitt mandat om å forhindre kriminelle handlinger. Blant annet anbefaler direktoratet at departementet vurderer å ta inn et utelukkelsesgrunnlag som har til formål å beskytte og forebygge i tilfeller der det er nødvendig for å ivareta den mindreårige og andre innsatte på enheten.

Oslo statsadvokatembeter er mer generelt kritiske til forslaget om å innskrenke de mulige grunnlagene for å kunne utelukke innsatte under 18 år, og mener at dette kan forhindre fengslene fra å opprettholde den ro og sikkerhet som er nødvendig for at fengslene skal kunne oppfylle sitt samfunnsoppdrag for alle de innsatte. Statsadvokatembetet viser blant annet til at adgangen til å idømme ubetinget fengsel overfor personer under 18 år, er snever, og at de som får slik straff derfor ofte har begått svært alvorlig kriminalitet som drap, voldtekter og grove ran. Embetet peker på at handlingene kan være preget av manglende utvikling av evnen til empati, og at de innsatte kan representere en betydelig utfordring for fengslene med tanke på å opprettholde den nødvendige ro og sikkerhet. Oslo statsadvokatembeter ber derfor departementet vurdere å ta inn hensynet til andre innsattes behov for en konstruktiv og meningsfylt soning som et utelukkelsesgrunnlag etter bestemmelsen.

Også *Bergen fengsel* bemerker på generelt grunnlag at det er mange typer problematisk adferd som kan være uheldig i et fellesskap, som ikke fanges opp av noen av de foreslåtte alternativene i § 37 f første ledd, og at handlingsrommet for å ivareta et stabilt miljø i fellesskapene derfor vil bli begrenset.

Bjergvin fengsel gir uttrykk for at det er avgjørende at ungdomsenhetene har tilstrekkelig rettslig handlingsrom til å kunne håndtere ulike situasjoner som kan oppstå. Fengselet viser særlig til følgende:

Slik regelverket er foreslått forutsetter dette at de mindreårige som er på enheten har vilje og evne til å samarbeide og jobbe konstruktivt for å løse en konflikt. Mindreårige innsatte er ofte relasjonsskadet og mangler evne til å løse konflikter på en konstruktiv måte. I tillegg mangler de i stor grad impulskontroll og evnen til konsekvenstenking er ikke ferdig utviklet.

For å håndtere mindreårige innsatte som truer og utøver vold må man ha mulighet til å skjerme vedkommende i en egen sone, slik at innsatte selv kommer innenfor toleransevin-

duet sitt og klarer å regulere seg. Først da kan ansatte komme i posisjon til å jobbe med dem for å finne løsninger på situasjonen.

Kriminalomsorgen region vest gir på generelt grunnlag støtte til Bjergvin fengsels vurdering av at regelverket må gi kriminalomsorgen tilstrekkelig rettslig handlingsrom.

Barneombudet uttrykker støtte til forslaget om at innsatte under 18 år ikke lenger skal kunne utelukkes for å hindre dem i å fremsette trusler mot andre. Ombudet ser at det vil kunne oppstå utfordringer, eksempelvis med å skåne andre innsatte fra å bli utsatt for, eller vitne til, verbale trusler eller utagering, men legger til grunn at andre tiltak, som eksempelvis avledning til skjermingsrom eller plassering på celle med tilsyn fra ansatte, i mange tilfeller vil kunne være tilstrekkelige tiltak.

Bjergvin fengsel og *Kriminalomsorgen region øst* går imot forslaget. *Bjergvin fengsel* viser til at trusler over tid kan gi store skadevirkninger for dem som blir utsatt for dette, både med innsatte og ansatte. Blant annet under henvisning til hensynet til barnets beste, uttaler fengselet at det ikke kan aksepteres at en mindreårig innsatt flere ganger daglig blir utsatt for trusler fra en med innsatt.

Tilsvarende viser *Kriminalomsorgen region øst* til at FNs barnekonvensjon artikkel 19 nr. 1 gir barn vern mot både fysisk og psykisk vold, og at dette også må innebære et vern mot å bli utsatt for trusler fra andre barn. Videre viser regionen til at fremsettelse av trusler er straffbart, og at kriminalomsorgen bør ha hjemmel for å skjerme mindreårige som utøver straffbare handlinger mot hverandre under fengselsoppholdet.

Også når det gjelder forslaget om å oppheve adgangen til å utelukke innsatte under 18 år for å opprettholde ro, orden og sikkerhet, gir *Barneombudet* uttrykk for å støtte forslaget, mens *Bjergvin fengsel* er kritisk.

Bjergvin fengsel mener at bestemmelsen bør åpne for å utelukke innsatte ved innkomst til fengselet, ettersom det erfaringsvis er behov for å utelukke innsatte i en egen sone blant annet for å gjennomføre en kartlegging, sikre at innsatte ikke tar inn stoff, kniv eller andre ulovlige gjenstander, avklare gjengtilhørighet og relasjoner til de andre innsatte, i tillegg til å avklare den innsattes fysiske og psykiske helsetilstand.

NIM støtter forslaget om å avvikle adgangen til å utelukke innsatte under 18 år på grunn av akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold, og viser til at dette utelukkelsesgrunnlaget ikke er i samsvar med Barnekomitéens standarder. Tilsvarende er *Barneombudet*

skeptisk til en hjemmel som åpner for å utelukke mindreårige på grunn av bygnings- eller bemanningsmessige forhold, ettersom dette vil kunne stå i et spenningsforhold til de forutsetningene som ligger til grunn for EMK, og til EMDs uttalelser om at økonomiske ressurser, herunder bemanning, ikke skal være til hinder for en effektiv beskyttelse av menneskerettighetene til de innsatte.

Björgvin fengsel mener derimot at det er behov for en hjemmel for å utelukke mindreårige innsatte på grunn av bemanningsmessige forhold, og viser til at en slik hjemmel gjør at fengselet kan bruke tilgjengelig mannskap for å håndtere akutte situasjoner, hindre at medinnsatte blander seg inn eller blir tilskuere til slike hendelser, og verne den innsatte som er i situasjonen.

Åna fengsel går også imot forslaget om å oppheve adgangen til å utelukke mindreårige på grunn av bygnings- eller bemanningsmessige forhold, ettersom de situasjonene som etter forslaget kan begrunne utelukkelse på dette grunnlaget overfor voksne – brann, andre typer bygningsmessige skader som inntreffer plutselig, og uforutsett personalmangel – kan oppstå uavhengig av alderen på de innsatte.

Under høringen har *Barneombudet*, *Kriminalomsorgen region vest*, *Kriminalomsorgen region øst*, *Kriminalomsorgsdirektoratet*, *NIM*, *Oslo statsadvokatembeter*, *Ringerike fengsel* og *Sivilombudet* hatt innspill til forslaget om å videreføre den vedtatte, men ikke ikraftsatte, regelen om at utelukkelse av innsatte under 18 år ikke kan overstige syv dager.

Barneombudet, *NIM* og *Sivilombudet* mener at bestemmelsen ikke går langt nok, og at departementet bør vurdere en enda kortere makstid for utelukkelse av innsatte under 18 år. *Barneombudet* viser til at det følger av FNs barnekomités generelle kommentar nr. 10 punkt 89 at disiplinærtiltak som innebærer en krenkelse av FNs barnekonvensjon artikkel 37, som for eksempel isolat og annen straff som kan sette barnets fysiske eller psykiske helse i fare, skal være strengt forbudt. *NIM* mener at departementet bør skille mellom de ulike utelukkelsesgrunnlagene og mellom utelukkelse som skjer av hensyn til barnet og utelukkelse som skjer av andre grunner.

Kriminalomsorgen region øst og *Kriminalomsorgsdirektoratet* er i utgangspunktet positive til en absolutt tidsgrense på syv dager for utelukkelse av innsatte under 18 år, samtidig som begge instansene gir uttrykk for at det bør åpnes for at det helt unntaksvis, i ekstraordinære tilfeller, kan gjøres unntak fra denne grensen. *Kriminalomsorgen region øst* viser blant annet til at regelverket

må ta høyde for at kriminalomsorgen i fremtiden kan få ansvaret for mindreårige innsatte som har begått ekstreme handlinger, for eksempel alvorlige terrorhandling, og som vurderes å utgjøre en vesentlig fare for andre innsatte. Ifølge regionen vil en snever unntaksbestemmelse kunne sikre at det ikke blir behov for å utelukke noen i strid med lovens krav ut fra nødrettsbetraktninger. *Kriminalomsorgsdirektoratet* foreslår i tillegg at det kan fastsettes en grense for slike forlengelser, for eksempel at regionen kan forlenge med inntil ytterligere syv dager.

Kriminalomsorgen region vest, *Oslo statsadvokatembeter* og *Ringerike fengsel* er kritiske til forslaget om å videreføre regelen om at utelukkelse av en innsatt under 18 år ikke skal kunne overstige syv dager. *Kriminalomsorgen region vest* viser til at fristen vil bety at kriminalomsorgen ikke vil ha andre handlingsalternativer utover nødrett hvis behovet for utelukkelse fortsatt er til stede etter syv dager.

6.4.1.4 Departementets vurdering

Forslagene i denne proposisjonen vil sette tydeligere rammer for adgangen til å utelukke innsatte i fengsel fra fellesskap med andre innsatte. Dette vil redusere behovet for særskilte regler om hva som kan gi grunnlag for utelukkelse av innsatte under 18 år. I motsetning til i høringsnotatet, foreslår departementet nå ikke særregler om dette for mindreårige. Ved vurderingen har departementet særlig lagt vekt på at flere høringsinstanser har uttrykt bekymring for at innstramminger foreslått i høringsnotatet vil innebære at handlingsrommet for å ivareta et stabilt miljø i fengselsfellesskapene vil begrenses, og at kriminalomsorgen vil mangle verktøy for å skjerme mindreårige innsatte mot alvorlige trusler eller annen uakseptabel atferd fra medinnsatte. *Kriminalomsorgen region øst* og *Björgvin fengsel* er blant de instansene som har vært kritiske til forslagene i høringsnotatet. Disse representerer to av landets tre ungdomsenheter (og på tidspunktet for høringen de to eneste). Deres innspill er dermed basert på viktige erfaringer fra disse enhetene og utfordringer som kan oppstå i samspillet mellom de innsatte der.

Kriminalomsorgen har etter straffegjennomføringsloven § 2 første ledd et ansvar for å sikre alle innsatte betryggende forhold. I ungdomsenhetene, der barn i alderen 15–18 år er fengslet sammen, har kriminalomsorgen i tillegg et ansvar for å sikre hensynet til alle de mindreårige innsatte, jf. Grunnloven § 104. Som påpekt av flere høringsinstanser innebærer dette blant annet et

ansvar for å verne mindreårige innsatte mot å bli utsatt for uakseptabel adferd fra andre innsatte. I mange tilfeller vil konflikthåndtering i form av samtaler være den beste beskyttelsen mot slik atferd. Der det ikke er mulig å oppnå tilfredsstillende beskyttelse ved mindre inngripende tiltak, bør det etter departementets syn være en viss adgang til utelukkelse.

Departementet har på denne bakgrunnen kommet til at § 37 a om utelukkelse på grunn av forhold ved den enkelte, og § 37 b om utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet, bør gjelde også for innsatte under 18 år. I tillegg bør det også være adgang til å utelukke innsatte under 18 år i de særlige situasjonene nevnt i § 37 femte og sjette ledd. Det vises særlig til uttalelsen fra Bjørgvin fengsel om at det også for mindreårige innsatte er behov for å kunne beslutte utelukkelse ved innsettelse for å kartlegge den innsatte. Adgangen til å utelukke mindreårige vil likevel begrenses gjennom de særregler som fremgår av forslaget til § 37 c.

Den løsningen departementet har landet ned på innebærer en videreføring av adgangen til å utelukke innsatte under 18 år for å hindre den innsatte i å skade seg selv eller andre, eller for å hindre betydelig materiell skade (§ 37 a bokstav a–c). Dette er i også tråd med det som ble foreslått i høringsnotatet.

Det ligger i dette at departementet heller ikke går inn for å begrense hjemmelsgrunnlaget for innsatte under 18 år til bare å gjelde når utelukkelse er nødvendig for å hindre *alvorlig* skade på seg selv eller andre. Det vises særlig til at muligheten til å utelukke en innsatt i situasjoner hvor vedkommende synes å ville bruke vold, også er en del av beskyttelsen av andre innsatte og ansatte. Samtidig presiseres det at uttrykket «skade» krever at den adferden som eventuelt skal forebygges ved utelukkelse, må være av en viss alvorlighet, og at forslaget bare er ment å dekke fysiske skader. Som for voksne innsatte understreker departementet videre at risiko for selvskading og selvmord som hovedregel må møtes med helt andre tiltak enn utelukkelse. Isolasjon kan øke risikoen for selvmord, selvskading og utvikling av alvorlige psykiske lidelser, og kriminalomsorgens ansatte må i slike situasjoner derfor først og fremst samarbeide med helse- og omsorgstjenestene i fengselet om forebyggende tiltak. Helsetjenestene har ansvar for å vurdere symptomer på psykiske lidelser og tilby behandling, mens ansatte i kriminalomsorgen særlig kan tilby menneskelig kontakt og bidra til å skape trygget. Det er også et viktig tiltak å sikre at kriminalomsorgens ansatte har tilstrekkelig kompetanse og opplæring i konflikt-

dempende kommunikasjon, selvmordsforebygging med videre.

For å sikre at kriminalomsorgen har tilstrekkelig handlingsrom for å ivareta et stabilt miljø i fengselsfellesskapene også i ungdomsenhetene, har departementet videre kommet til at det også for innsatte under 18 år bør være adgang til å beslutte utelukkelse for å hindre den innsatte i å påvirke miljøet i fengselet på en særlig negativ måte (§ 37 a første ledd bokstav d). Selv om det etter dagens regler ikke er adgang til å utelukke mindreårige innsatte på dette grunnlaget, vil dette reelt sett ikke innebære en utvidelse av adgangen til å utelukke innsatte under 18 år. Det vises til at det etter gjeldende rett er adgang til å utelukke mindreårige for å «opprettholde ro, orden og sikkerhet». Dette er en utpreget skjønnsmessig formulering, som vil kunne favne mer enn det som ligger i forslaget til § 37 a første ledd bokstav d. Det følger for øvrig av forslaget til § 37 a og § 37 b at utelukkelse bare kan besluttes når dette er strengt nødvendig. I tillegg følger det av de generelle reglene i forslaget til § 37 første ledd at mindre inngripende tiltak forgeses må ha vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige, og at behovet for utelukkelse klart må overstige de negative konsekvensene utelukkelsen kan innebære for den innsatte.

Når noen under 18 år innsettes i fengsel, skal vedkommende fortrinnsvis innsettes i en av landets ungdomsenheter. Disse enhetene har arealer for fellesskap og god bemanning. Behovet for å utelukke mindreårige innsatte på grunn av forhold ved fengselet etter forslaget til § 37 b, vil derfor i utgangspunktet være begrenset. På den andre siden skjer det at mindreårige bør eller må innsettes i et voksenfengsel, enten fordi dette i det aktuelle tilfellet vurderes å være til barnets beste, eller fordi det er fullt i ungdomsenhetene. Kapasiteten ved ungdomsenhetene er under utvidelse, med sikte på å unngå en slik alternativ plassering. Regelverket må likevel ta høyde for at mindreårige kan måtte settes i voksenfengsel også i fremtiden. I tillegg kan akutte situasjoner som brann, andre typer bygningsmessige skader som inntreffer plutselig, uforutsett personalmangel og akutte situasjoner av sikkerhetsmessig art, også oppstå på ungdomsenhetene, slik at det også ved disse enhetene kan bli behov for utelukkelse etter forslaget til § 37 b. Departementet har på denne bakgrunnen kommet til at det bør være en åpning i regelverket for å kunne utelukke mindreårige innsatte etter § 37 b når dette er strengt nødvendig, og med de særskilte begrensningene som følger av forslaget til § 37 c.

Som nevnt, er det tidligere vedtatt – men ikke satt i kraft – en absolutt tidsfrist for utelukkelse av innsatte under 18 år på syv døgn, jf. straffegjennomføringsloven § 37 femte ledd niende punktum. Fristen ble særlig begrunnet med faren for sterke negative skadevirkninger av slik utelukkelse, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 11.9.4 side 153. Departementet går inn for å videreføre den vedtatte bestemmelsen om en slik ytre tidsfrist for utelukkelse av innsatte under 18 år. Samtidig understrekes det at maksimumstiden aldri skal ses som grunnlag for å opprettholde en utelukkelse som ut fra de aktuelle forholdene kan avsluttes tidligere, jf. også forslaget til § 37 andre ledd om at utelukkelse ikke skal være mer omfattende enn det som er strengt nødvendig, og om at kriminalomsorgen fortløpende skal vurdere om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen. Tidsfristen er inntatt i forslaget til § 37 c tredje ledd.

6.4.2 Saksbehandlingsregler

6.4.2.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsforskriften § 3-35 fjerde ledd oppstiller krav om at kriminalomsorgen, ved vurdering av om barn skal utelukkes fra fellesskapet, skal vurdere hensynet til barnets beste. Videre skal det innhentes en uttalelse fra det tverretatlige teamet ved en ungdomsenhet, med mindre det av tidsmessige årsaker ikke er mulig. Etter samme forskriftsbestemmelse tredje ledd skal kriminalomsorgen sørge for at barn som utelukkes fra fellesskapet etter straffegjennomføringsloven § 37, får utvidet adgang til lufting, samvær med ansatte, utvidet adgang til besøk fra venner og familie, utvidet adgang til fysisk aktivitet og andre tiltak som kan forebygge skadevirkninger av å bli utelukket fra fellesskapet. I kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) til § 10 a punkt 8.10.4 er det i tillegg uttalt at jo lenger en utelukkelse varer, desto strengere krav må stilles til tiltak og aktivitet for å motvirke eventuelle skadevirkninger.

Det grunnleggende prinsippet om at alle handlinger og avgjørelser som berører barn, skal ta hensyn til barnets beste, er også slått fast i straffegjennomføringsforskriften § 3-1b første ledd første punktum. Videre fremgår det av første ledd andre punktum at barnet skal kunne gi uttrykk for egne synspunkter, enten direkte eller gjennom en representant. At det skal fremgå av enkeltvedtak som gjelder barn, at hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn og hvilken vekt

hensynet til barnets beste er tillagt, fremgår av § 3-1b første ledd tredje punktum.

Straffegjennomføringsloven § 37 femte ledd inneholder i tillegg særskilte regler om involvering av overordnet nivå i kriminalomsorgen ved utelukkelse av innsatte under 18 år. Av femte ledd femte punktum fremgår det at utelukkelse i slike tilfeller omgående skal meldes til regionalt nivå. Varer utelukkelsen mer enn tre dager, skal saken sendes til regionalt nivå for ny vurdering, og varer den mer enn fem dager, skal det sendes melding til Kriminalomsorgsdirektoratet, jf. § 37 femte ledd syvende og åttende punktum.

For delvis utelukkelse av innsatte under 18 år følger det av § 37 sjette ledd andre punktum at Kriminalomsorgsdirektoratet skal ta stilling til om den innsatte fortsatt skal utelukkes dersom utelukkelsen varer mer enn syv dager. Vedvarer utelukkelsen, skal melding deretter gis til direktoratet med syv dagers mellomrom, jf. tredje punktum.

6.4.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å innta i straffegjennomføringsloven § 37 f andre ledd at kriminalomsorgen ved vurderingen av om en mindreårig skal utelukkes fra fellesskapet, må vurdere hensynet til barnets beste.

Som en sikkerhet for at plikten til å hensynta barnets beste oppfylles, foreslo departementet i tillegg å lovfeste at det skal fremgå av vedtak om utelukkelse av innsatte under 18 år at hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn, og hvordan dette hensynet er avveid mot øvrige hensyn.

Videre foreslo departementet å lovfeste dagens forskriftskrav om at kriminalomsorgen ved vurdering av om en innsatt under 18 år skal utelukkes, skal innhente uttalelse fra et tverretatlig team ved en av ungdomsenhetene, og fra ansvarlig helsetjeneste.

I tillegg foreslo departementet å videreføre regelen om at utelukkelse av innsatte under 18 år omgående skal meldes til overordnet nivå. Dagens krav til å involvere Kriminalomsorgsdirektoratet ved utelukkelse av innsatte under 18 år, jf. dagens § 37 femte ledd åttende punktum, sjette ledd andre og tredje punktum, og tiende ledd sjette punktum, ble ikke foreslått videreført.

6.4.2.3 Høringsinstansenes syn

Barneombudet og Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) er positive til forslagene om at hensynet til barnets beste må vurderes, og at ved-

tak om utelukkelse skal vise hvordan hensynet er avveid mot øvrige hensyn.

Kriminalomsorgen region vest anbefaler på generelt grunnlag at det utarbeides en veileder som gir bedre informasjon om hvilke krav og trinn som skal inngå i vurderingen av hensynet til barnets beste, ettersom dette vil bidra til en felles forståelse av hva den rettslige vurderingen faktisk skal gå ut på.

Når det gjelder forslaget om å videreføre kravet om at kriminalomsorgen skal innhente uttalelse fra det tverretatlige teamet ved en av ungdomsenhetene, uttaler *Barneombudet* at det bør settes en tidsfrist, som eksempelvis ikke bør overstige 24 timer. Barneombudet viser til at kravene om forholdsmessighet og vektlegging av hensynet til barnets beste, krever barnefaglig kompetanse og kunnskap om barns utvikling og særlige sårbarhet.

Videre spør *Romerike fengsel* om kravet om å innhente uttalelse fra et tverretatlig team og fra ansvarlig helsetjeneste er tenkt absolutt, og om det er formkrav til uttalelsene. Etter fengselets syn bør kravet begrenses til situasjoner hvor det er tidsmessig mulig å innhente slike uttalelser, ettersom det ofte dreier seg om akutte situasjoner på kveldstid eller helg, hvor tverretatlig team ikke er tilgjengelig.

Åsane videregående skole, som er én av tre videregående skoler i Norge med et særskilt ansvar for grunnopplæring i en ungdomsenhet, mener at det må komme tydeligere frem i regelverket at opplæringsrelaterte hensyn skal tillegges vekt i vurderinger av om det bør besluttes tiltak som utelukkelse. Skolen viser til at utelukkelse kan ha store konsekvenser for innsattes rett til opplæring og mulighet til blant annet å få gjennomført sluttvurdering, og at kriminalomsorgen ikke alene kan opplyse en sak tilstrekkelig når det gjelder hvilke konsekvenser et tiltak vil kunne ha for en innsatt som er under opplæring.

Til forslagene om involvering av overordnet nivå i kriminalomsorgen, gir *Kriminalomsorgen region øst* uttrykk for å støtte en videreføring av kravet om omgående melding til regionalt nivå ved utelukkelse av mindreårige.

I tillegg gir *Advokatforeningen, Kriminalomsorgen region øst* og *Kriminalomsorgsdirektoratet* uttrykk for at også de øvrige delene av dagens regler om involvering av overordnet nivå bør videreføres.

Advokatforeningen uttaler at plikten til å rapportere til Kriminalomsorgsdirektoratet om utelukkelse av innsatte under 18 år bør videreføres og styrkes.

Videre mener *Kriminalomsorgen region øst* at en viktig rettsgaranti forsvinner hvis vedtak om utelukkelse av mindreårige innsatte ikke lenger skal forelegges regionalt nivå til ny vurdering etter tre dager. Etter regionens syn bør det som et minimum legges opp til at regionen skal orienteres om en slik utelukkelse gjennom et formelt varsel etter et visst antall døgn.

I tillegg anbefaler *Kriminalomsorgsdirektoratet* at dagens administrative regler knyttet til vurdering av utelukkelse videreføres, herunder at regionalt nivå fatter vedtak ved utelukkelse over tre dager, og at det ved utelukkelse som overstiger fem dager bør sendes melding til KDI.

6.4.2.4 Departementets vurdering

For å sikre at beslutninger om å utelukke en innsatt under 18 år er tilstrekkelig opplyst, fastholder departementet forslaget om å lovfeste at kriminalomsorgen så vidt mulig skal innhente informasjon fra det tverretatlige teamet og den kommunale helse- og omsorgstjenesten før beslutningen treffes. Bestemmelsen er foreslått inntatt i § 37 c første ledd første punktum.

Som nærmere omtalt i punkt 7.5.3.4, understreker departementet at helsepersonell ikke skal delta i avgjørelsen av om den innsatte skal utelukkes, kun bidra til å opplyse saken innenfor rammene av taushetsplikten, og eventuelt fraråde bruk av det aktuelle tvangsmiddelet dersom helsemessige grunner tilsier det. Når det gjelder de nærmere rutinene og rammene for innhenting av nødvendig informasjon, bør det gis nærmere føringer for dette i kriminalomsorgens retningslinjer.

Etter en ny vurdering går departementet likevel ikke videre med forslaget om å innta i straffegjennomføringsloven at kriminalomsorgen må vurdere hensynet til barnets beste ved vurderingen av om en mindreårig skal utelukkes fra fellesskapet. Det vises både til at det allerede følger av Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, og at det pedagogiske formålet med forslaget anses tilstrekkelig ivaretatt med forslaget om å lovfeste at det skal fremgå av beslutningen at hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn, og hvordan dette hensynet er avveid mot øvrige hensyn. Dette kravet er foreslått inntatt i § 37 c første ledd andre punktum. Forslaget vil også følge opp anbefalinger fra FNs barnekomites avsluttende merknader 22. juli 2025 til Norges syvende periodiske rapport (CRC/C/NOR/CO/7) punkt 42 e.

Som nærmere omtalt i punkt 6.2.2.4 og punkt 6.3.4 kan regler om involvering av overordnet nivå i kriminalomsorgen bidra til at det vurderes om det kan iverksettes andre tiltak enn det de enkelte fengslene rår over, for å hindre (videre) utelukkelse. I tillegg kan slik involvering bidra til å gi overordnet nivå en fortløpende oversikt over omfanget av utelukkelse av nærmere angitte grupper innsatte. Særlig for å redusere risikoen for at svært unge innsatte er utelukket over tid, og for sikre at alle tilgjengelige alternative tiltak til å opprettholde en slik utelukkelse blir vurdert og prøvd ut, ser departementet det som viktig at regionalt nivå har oversikt over utelukkelse av innsatte under 18 år. På denne bakgrunnen fastholder departementet forslaget i høringsnotatet om at vedtak om utelukkelse av en innsatt under 18 år omgående skal meldes til regionen. For å harmonisere regelverket og av språklige grunner erstattes imidlertid «omgående» med «umiddelbart», uten at dette er ment å innebære noen realitetsendring. Bestemmelsen er foreslått inntatt i § 37 c andre ledd.

6.5 Innsatte som velger å avstå fra fellesskapet med andre innsatte

6.5.1 Gjeldende rett

Det følger av straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd at kriminalomsorgen kan beslutte at en innsatt skal utelukkes helt eller delvis fra fellesskapet dersom den innsatte selv ønsker det. Også innsatte under 18 år kan utelukkes helt eller delvis hvis den innsatte selv ønsker det, men da gjelder i tillegg et krav om at slik utelukkelse må være «strengt nødvendig», jf. § 37 tiende ledd første punktum.

Det følger av kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 37.18 at den innsattes eget ønske som utgangspunkt skal respekteres. Videre krever retningslinjene at den innsatte erklærer ønsket om å utelukkes fra fellesskapet, og at dette helst skal skje i form av en skriftlig erklæring. Om den innsatte av ulike årsaker ikke ønsker å skrive under på slik erklæring, skal innsattes muntlige erklæring bevitnes og attesteres av to tilsatte. Innsatte skal også oppfordres om å oppgi grunnlaget for sitt ønske om utelukkelse, slik at kriminalomsorgen kan vurdere alternative tiltak til utelukkelsen. Hvis den selvvalgte utelukkelsen overstiger 14 dager, må det innhentes ny egenerklæring.

Retningslinjene gir også føringer for i hvor stor grad langvarige utelukkelse etter eget ønske skal aksepteres. Etter retningslinjene må det

avgjøres etter en vurdering av forholdsmessighet, der innsattes ønske veies opp mot eventuelle ulemper ved utelukkelsen. Hvis innsatte frykter fellesskapet og det er holdepunkter for frykten, gir retningslinjene anvisning på at den eller de innsatte som er opphav til frykten, bør vurderes flyttet i henhold til straffegjennomføringsloven § 14 første ledd bokstav g, som åpner for å overføre innsatte når det er nødvendig for å unngå en uheldig sammensetning av innsatte. Samtidig presiseres det i retningslinjene at utelukkelse fra fellesskapet etter eget ønske ikke skal kunne benyttes som et pressmiddel for å bli plassert i den avdeling eller det fengsel innsatte selv ønsker.

6.5.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å gå bort fra konstruksjonen om at det skal treffes vedtak om utelukkelse for innsatte som selv velger å avstå fra fellesskapet. Isteden ble det foreslått å innta en bestemmelse i straffegjennomføringsloven § 37 fjerde ledd fjerde punktum om at slike tilfeller skal registreres.

Som begrunnelse for forslaget viste departementet til at det ikke er helt treffende at kriminalomsorgen må fatte enkeltvedtak om utelukkelse når innsatte selv ber om å slippe å delta i fellesskapet. Samtidig understreket departementet at det er særdeles viktig at kriminalomsorgen har oversikt over, og kan rapportere om, omfanget av innsatte som velger å avstå fra fellesskapet, blant annet fordi disse opplysningene gir viktig informasjon om forholdene i fengslene.

I tillegg foreslo departementet å lovfeste en plikt for kriminalomsorgen til å utarbeide og følge en individuell plan for hvordan en innsatt som i utgangspunktet velger å avstå fra fellesskap med andre innsatte, skal integreres eller tilbakeføres til fellesskapet.

Det ble ikke foreslått særregler for innsatte under 18 år som velger å avstå fra fellesskapet, og heller ingen regulering av involvering av overordnet nivå i form av melding til regionalt nivå, direktoratet eller lignende.

6.5.3 Høringsinstansenes syn

De fleste av de høringsinstansene som uttaler seg om forslaget om registrering av innsatte som selv velger å avstå fra fellesskapet, støtter dette. Dette gjelder *Bergen fengsel*, *Bjergvin fengsel*, *Jussbuss*, *Kirkens bymisjon – Gatejuristen* og *Ung rettshjelp*, *Kriminalomsorgen Innlandet*, *Kriminalomsorgen region nord*, *Kriminalomsorgen region sør*, *Krimi-*

nalomsorgen region sørvest, Kriminalomsorgen region vest, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund, Sivilombudet og Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest.

Blant annet uttaler *Bergen fengsel* at dagens ordning er unaturlig, ettersom det ikke foreligger en beslutning fra fengselets side, og den innsatte ikke er vurdert uegnet for fellesskap. Videre uttrykker *Sivilombudet* forståelse for forslaget, under henvisning til at det ikke er naturlig å betegne slike tilfeller som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

Samtidig understreker både *Sivilombudet* og flere av de ovennevnte høringsinstansene at det er viktig å arbeide systematisk for å legge til rette for et trygt fengselsmiljø, og for å unngå at innsatte selvisolerer på grunn av frykt og utrygghet. *Kirkens bymisjon – Gatejuristen og Ung rettshjelp* viser til at en av skadevirkningene av isolasjon kan være et ønske om mindre sosial kontakt med andre. Tilsvarende viser *Jussbuss* til at isolasjon kan være selvforsterkende, at selvisolering kan være like skadelig som pålagt utelukkelse, og at det derfor bør undersøkes hva som er årsaken til at den innsatte ikke ønsker fellesskap og eventuelt settes i gang tiltak som kan hjelpe innsatte tilbake til fellesskapet. Også *Kontaktutvalget ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt* uttaler at det er et problem at fungerende innsatte isolerer seg for å skjerme seg selv mot uønsket belastning.

Flere av høringsinstansene mener også at det bør gis utfyllende krav om hva som skal registreres når en innsatt velger å avstå fra fellesskapet. Blant annet uttrykker *Kriminalomsorgen region sørvest* en forventning om at det vil bli gitt klare føringer for hvor, hvordan og hvor ofte det skal registreres. *Sivilombudet* mener at det må gjelde et krav om å dokumentere den innsattes valg, og *NIM* mener at registreringsplikten bør omfatte noe om bakgrunnen for den innsattes beslutning om å ikke delta i fellesskapet. Tilsvarende mener *Skandinavisk isolasjonsnettverk* at kriminalomsorgen blant annet bør ha en plikt til å journalføre hva den innsatte selv oppgir som grunn til selvisoleringen og hva ansatte oppfatter at er grunnen, hvis det er ulike syn på dette. *Kriminalomsorgen Innlandet, Kriminalomsorgen region sør og Kriminalomsorgen region øst* viser også til behovet for å unngå eventuelle misforståelser eller konflikter om hva den innsatte faktisk ønsket. Region sør mener på denne bakgrunn at det også bør oppstilles et krav om at innsatte underrettes skriftlig om registreringen.

Bergen fengsel og Ila fengsel og forvaringsanstalt understreker viktigheten av gode registreringsverktøy. Ila fengsel og forvaringsanstalt viser til at lokale løsninger for registrering kan variere, og at enhetene i det minste bør sikres et felles verktøy som kan brukes til denne typen registreringer.

Advokatforeningen, Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg, Ila fengsel og forvaringsanstalt, Kriminalomsorgen region øst og Likestillings- og diskrimineringsombudet går imot forslaget om registrering, og mener at det fortsatt bør kreves at det fattes enkeltvedtak. Høringsinstansene viser blant annet til hensynet til notoritet, til at skadevirkningene av isolasjon er like store når denne er selvvalgt, samt at mange av de som faller i denne kategorien, oppgir at de egentlig ikke ønsker å være utelukket, men at de opplever at de ikke har noe reelt valg. *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg* uttaler at det kan være glidende overgang mellom frivillig og ufrivillig utelukkelse, og at samtykke til utelukkelse derfor ikke bør bety at kravet om enkeltvedtak faller bort. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* uttrykker i tillegg bekymring for at språkproblemer og andre forhold knyttet til innsatte med minoritetsbakgrunn øker risikoen for isolasjon, og at manglende tilrettelegging for denne gruppen innsatte kan innebære brudd på diskrimineringsforbudet.

I tillegg uttaler *Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO* at det er misvisende å si at innsatte avstår fra fellesskapet «etter eget ønske», ettersom årsaken i mange tilfeller er forhold utenfor den innsattes kontroll, men som kriminalomsorgen har et ansvar for og kan påvirke. Videre mener nettverket at innsatte bør ha rett til å overføres til et annet fengsel hvis årsaken til selvisoleringen ikke kan fjernes.

6.5.4 Departementets vurdering

Et viktig spørsmål ved utarbeidelsen av et dekkende og hensiktsmessig regelverk om fellesskap og utelukkelse er hvordan kriminalomsorgen best skal håndtere innsatte som ikke ønsker sosial kontakt med andre innsatte. På den ene siden er innsattes mulighet til å velge ikke å delta i fellesskapet en del av deres selvbestemmelsesrett. På den andre siden kan slike situasjoner skyldes forhold i fengselet og ha omfattede skadevirkninger. Som påpekt både i høringsnotatet og av flere av høringsinstansene kan mangel på sosial kontakt være selvforsterkende, og selvisolering like skadelig som pålagt utelukkelse.

Som i høringsnotatet fastholder departementet at det er lite naturlig å videreføre kravet om at det skal fattes vedtak om utelukkelse dersom den innsatte selv velger å avstå fra fellesskapet. I slike situasjoner er det ikke kriminalomsorgens vurderinger, men den innsattes egne valg, som er styrende for den innsattes deltakelse i fellesskapet. Blant de høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, er det også et flertall som er enig i at det ikke lenger bør gjelde et krav om at det skal fattes enkeltvedtak i slike situasjoner.

Departementet understreker imidlertid viktigheten av at kriminalomsorgen har oversikt over, og kan rapportere om, omfanget av innsatte som velger å avstå fra fellesskapet. Disse opplysningene gir viktig informasjon om forholdene i fengslene, og er nødvendig for at overordnet nivå kan følge med og eventuelt gripe inn ved behov. Departementet fastholder på denne bakgrunnen forslaget om å lovfeste en plikt til å registrere innsatte som velger å avstå fra fellesskap. For å gjøre regelverket mer oversiktlig og lettere tilgjengelig foreslås det å innta reguleringen av dette i en egen bestemmelse, som § 37 d.

Når det gjelder den språklige utformingen av bestemmelsen, er departementet enig med Skandinavisk isolasjonsnettverk i at det kan være misvisende å si at innsatte avstår fra fellesskapet «etter eget ønske», ettersom årsakene til valget kan være sammensatt og skyldes forhold utenfor den innsattes kontroll. Det foreslås derfor å erstatte denne formuleringen med en presisering av at registreringsplikten gjelder dersom en innsatt «selv velger» å avstå fra fellesskapet med andre innsatte.

Utfyllende krav, blant annet om hva som skal registreres når en innsatt velger å avstå fra fellesskapet, bør etter departementets syn gis i form av forskrift eller retningslinjer.

Departementet har vurdert å fastsette absolutte tidsgrenser for hvor lenge en innsatt kan velge å avstå fra fellesskapet, men har kommet til at det ikke vil være hensiktsmessig å «tvinge» innsatte til å ha sosial kontakt med andre innsatte.

Særlig fordi mangel på sosial kontakt normalt bidrar negativt til menneskers fysiske og psykiske helse, og kan være selvforsterkende, er det imidlertid all grunn til å motvirke at innsatte over tid avstår fra fellesskap med andre innsatte. I punkt 6.6.4.4 foreslås det derfor en plikt for kriminalomsorgen til å utarbeide og følge en plan for hvordan en innsatt som i utgangspunktet velger å avstå fra fellesskap med andre innsatte, skal integreres eller tilbakestilles til fellesskapet, jf. også forslaget til § 37 e.

Videre foreslår departementet å innta en bestemmelse i § 37 d andre ledd om involvering av overordnet nivå i enkeltsaker. Dersom en innsatt velger å avstå fra fellesskapet i mer enn 14 dager, skal det sendes melding til regionalt nivå. Dersom situasjonen vedvarer i mer enn 30 dager, skal det sendes melding til Kriminalomsorgsdirektoratet. Melding skal deretter gis direktoratet med 14 dagers mellomrom. Formålet med slike meldinger er både å gi overordnet nivå en oppfordring til å vurdere om det kan iverksettes andre tiltak enn de som allerede er forsøkt på lokalt nivå for å motvirke at den innsatte avstår fra fellesskapet over tid, og å sikre at overordnet nivå får en fortløpende oversikt over hvor mange innsatte som til enhver tid befinner seg i en slik situasjon i det enkelte fengsel.

Avslutningsvis understreker departementet viktigheten av at kriminalomsorgen fortsetter å arbeide for trygge miljøer i fengslene, jf. punkt 8.2, ettersom dette kan bidra til å motvirke at innsatte velger å avstå fra fellesskap med andre. Dersom en innsatt velger å avstå fra fellesskapet fordi han eller hun føler seg utrygg på en eller flere andre innsatte, og denne utryggheten er begrunnet, kan kriminalomsorgen også vurdere å overføre den eller de innsatte som er opphav til utryggheten til en annen avdeling eller til et annet fengsel i henhold til straffegjennomføringsloven § 14 første ledd bokstav g.

6.6 Tilsyn og oppfølging av innsatte som er utelukket eller som velger å avstå fra fellesskap

6.6.1 Tilsyn fra kriminalomsorgen

6.6.1.1 Gjeldende rett

Det følger av straffegjennomføringsloven § 37 syvende ledd andre punktum at innsatte som er utelukket fra fellesskapet med andre innsatte, skal ha tilsyn av ansatte «flere ganger daglig».

I kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 37.14 er det angitt at tilsyn én gang i timen på dagtid danner utgangspunktet, men at det må avgjøres i det enkelte tilfellet hvor mange ganger innsatte skal ses til i løpet av døgnet under utelukkelsen. Under tilsynet må ansatte se til at den innsattes situasjon er forsvarlig, og det nevnes i retningslinjene at oppmerksomheten særlig skal rettes mot innsatte som det er grunn til å frykte kan pådra seg skade under utelukkelsen.

6.6.1.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en ny bestemmelse om tilsyn og oppfølging (§ 37 d). Forslaget gikk ut på at innsatte som er utelukket fra fellesskapet, eller som selv velger å avstå fra fellesskapet, skal ha tilsyn flere ganger daglig, og på en måte som sikrer at den innsattes grunnleggende trygghetsbehov i fengselet blir oppfylt. Departementet presiserte at trygghet for helsemessige forhold, og for situasjonen etter løslatelse, krever innsats også fra helsetjenestene og de øvrige etatene som leverer tjenester til fengselsinnsatte.

6.6.1.3 Høringsinstansenes syn

Sivilombudet og *Jussbuss* er positive til at innsatte som er helt utelukket eller som selv velger å avstå fra fellesskapet skal ha tilsyn «flere ganger daglig». *Sivilombudet* viser til at tilsyn flere ganger om dagen er nødvendig for å kunne fange opp endringer i innsattes helse og tilstand.

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) er kritisk til at departementet ikke foreslår å sette en minstestandard for antall tilsyn.

Om forslaget til å lovfeste at tilsynet skal skje på en måte som sikrer at den innsattes grunnleggende trygghetsbehov blir oppfylt, uttaler *Bergen fengsel* følgende, med støtte fra *Kriminalomsorgen region vest*:

Intensjonen om å sikre at den innsattes grunnleggende trygghetsbehov er oppfylt, er utvilsomt god. I praksis ser vi imidlertid at et slikt resultatkrav kan være vanskelig å oppfylle. Ordet trygghet favner om mange forhold. Mange innsatte som avstår fra fellesskap etter eget ønske, gjør dette fordi de føler seg utrygg i fellesskapet. Fengselet bruker mye tid og ressurser på å prøve å trygge de innsatte, og motivere de til å ta del i fellesskap. Ressursteamet oppretter også tidvis mindre fellesskap, slik at disse innsatte kan være sammen i mindre grupper. Det er likevel en vanskelig oppgave å overbevise mennesker som føler seg utrygg om at det ikke er noen grunn for dette. Det bør være tydelig hva som ligger i ordet «trygghetsbehov», og hva dette kravet innebærer for enhetene.

Videre uttaler *Jussbuss* til denne delen av forslaget at det er viktig at det gjøres konkrete vurderinger, og at den innsattes behov må vektlegges når hypigheten og innholdet av tilsynet skal bestemmes.

Sivilombudet understreker også viktigheten av å dokumentere tilsyn etter første ledd, blant annet for å muliggjøre kontroll i etterkant, og mener at departementet bør foreslå lov- eller forskriftsregler om dokumentasjon av tilsyn, herunder regler om å dokumentere tiltak rettet mot å sikre meningsfylt menneskelig kontakt.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) og *Sivilombudet* etterlyser regler eller føringer som sikrer at den innsattes tilstand følges daglig av noen på høyt ledernivå i fengselet. Instansene viser blant annet til De europeiske fengselsreglene regel 53A bokstav h, som 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».

En rekke høringsinstanser påpeker også viktigheten av at kriminalomsorgen har oversikt over, og følger opp, innsatte som selv velger å avstå fra fellesskap. Blant disse er *Bergen fengsel*, *Jussbuss*, *Jussformidlingen*, *Kirkens bymisjon – Gatejuristen* og *Ung rettshjelp*, *Kriminalomsorgen region vest*, *Kriminalomsorgen region øst*, *Kriminalomsorgsdirektoratet*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Sivilombudet*, *Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO* og *Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest*.

Videre gir *Kriminalomsorgen region vest* og *Kriminalomsorgsdirektoratet* uttrykk for at regelverket bør stille krav om at det gjennomføres en strukturert samtale mellom den innsatte og ansatte. Formålet med samtalen skal både være å kartlegge årsaken til at den innsatte ikke ønsker å delta i fellesskapet, og å informere den innsatte om mulige skadevirkninger av isolasjon. I tillegg mener *Kriminalomsorgen region vest* at det bør vurderes en varslingsplikt til overordnet nivå når den innsatte har avstått fra fellesskapet i mer enn tre måneder. Plikten bør gjelde individnivå, og innebære et krav til en redegjørelse for årsaken til at den innsatte velger å avstå fra fellesskapet, og beskrive hvordan fengselet arbeider med å få innsatte ut i fellesskapet. Selv om innsatte ikke skal kunne «tvinge frem» en flytting til et annet fengsel gjennom en bestemt adferd, mener regionen at det bør vurderes å overføre innsatte som selv isolerer over lang tid, for å se om det kan avhjelpe situasjonen.

6.6.1.4 Departementets vurdering

Hvor ofte en innsatt som er utelukket, eller som selv velger å avstå fra fellesskapet, har behov for tilsyn fra kriminalomsorgens ansatte, vil variere.

Behovet vil avhenge blant annet av den innsattes fysiske og psykiske form, og personlighet. Departementet foreslår derfor ikke å lovfeste et konkret og absolutt krav for hvor ofte utelukkede innsatte skal ha tilsyn, eller en konkret og absolutt angivelse av hva tilsynet skal bestå i, eller hvordan det skal foregå. Poenget med tilsyn er at det skal gi grunnlag for sikkerhet for at den innsattes fysiologiske behov og trygghetsbehov ivaretas. Trygghet forutsetter blant annet at den innsatte gjennom kontakt med andre mennesker får grunnlag for å stole på at han eller hun ikke er «glemt» eller helt overlatt til seg selv.

På denne bakgrunnen, og som i høringsnotatet, foreslår departementet å lovfeste at innsatte som er utelukket fra fellesskap med andre innsatte, eller som selv velger å avstå fra fellesskapet, skal ha tilsyn flere ganger per døgn. Bestemmelsen foreslås tatt inn i ny § 37 e første ledd første punktum.

Blant annet i lys av høringsinstansenes innspill går departementet likevel ikke inn for å lovfeste at tilsynet skal skje på en måte som sikrer at den innsattes grunnleggende trygghetsbehov blir oppfylt. Departementet understreker imidlertid at formålet med tilsynet – i tillegg til å fange opp eventuelle endringer i den innsattes fysiske eller psykiske helse, og om den innsatte trenger hjelp – også vil være å bidra til å få den innsatte tilbake i fellesskap. Tilsynene bør dermed ikke kun begrense seg til korte spørsmål eller beskjeder, men heller inngå i kriminalomsorgens arbeid med å forebygge skadevirkningene av at den innsatte har begrenset sosial kontakt. Videre understreker departementet at behovet for tilsyn og oppfølging vil øke, dersom situasjonen vedvarer over lengre tid, jf. også punkt 6.6.4.4.

6.6.2 Særlig om tilsyn av innsatte under 18 år

6.6.2.1 Gjeldende rett

Mens det for utelukkelse generelt er lovfestet at den utelukkede skal ha tilsyn av ansatte flere ganger daglig, er det nedfelt i § 37 syvende ledd fjerde punktum, og § 37 tiende ledd åttende punktum, at utelukkede innsatte under 18 år skal ha «kontinuerlig tilsyn».

I kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) til § 10 a punkt 8.10.3 er dette utdypet slik:

«Kontinuerlig» tilsyn innebærer i denne forbindelse at minst én av de ansatte ved fengselet alltid skal være i nærheten. Dette kan gjennomføres ved at ansatte oppholder seg i samme rom

som den utelukkede, i et naborom eller lignende. Det sentrale er at den utelukkede skal kunne kontakte personalet til enhver tid og at ansatte kan respondere umiddelbart. Ved vurderingen av hvordan tilsynet skal gjennomføres bør det tas hensyn til den innsattes individuelle ønsker og behov, jf. pkt. (§10a) 4. Mindreårige innsatte skal som hovedregel ha tilsyn ved påsyn fra tilsatte fire ganger i timen.

6.6.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble dagens krav om kontinuerlig tilsyn av utelukkede innsatte under 18 år foreslått omformulert. Departementet viste til at kontinuerlig tilstedeværelse av ansatte i noen tilfeller kan oppleves som «overvåkning» av den innsatte, og at det sentrale må være at den utelukkede alltid kan kontakte personalet og få umiddelbar respons. Istedenfor et krav om kontinuerlig tilsyn, foreslo departementet derfor et krav om at innsatte under 18 år som er utelukket, til enhver tid skal kunne kontakte kriminalomsorgens personale og få umiddelbar respons, og ha tilgang til meningsfull menneskelig kontakt. Bestemmelsen ble foreslått inntatt i forslaget til § 37 f fjerde ledd, om særregler om utelukkelse av innsatte under 18 år.

6.6.2.3 Høringsinstansenes syn

Når det gjelder forslagene til endringer i reglene om tilsyn og oppfølging av innsatte under 18 år, er høringsinstansene noe delt.

Björgvin fengsel gir uttrykk for at praktiseringen av kravet om kontinuerlig tilsyn har vært belastende og helseskadelig for innsatte, ettersom mindreårige i tråd retningslinjene har blitt vekket av tilsyn fire ganger i timen gjennom hele natten. Samtidig understreker fengselet at enhetens praksis for oppfølging av mindreårige innsatte bør videreføres, herunder at minst to ansatte alltid er til stede med innsatte i en egen sone, at det tilrettelegges for skoletilbud i sonen, og at det utarbeides en ukentlig aktivitetsplan som skal være egnet til å forebygge isolasjonsskader.

Kriminalomsorgen region øst er enig i at lovens absolutte krav om kontinuerlig tilsyn ved utelukkelse av mindreårige, bør oppheves, men er usikker på om det er riktig å fjerne kriminalomsorgens tilsynsplikt i sin helhet. Regionen uttaler blant annet følgende:

Barn som sitter i fengsel har begått gjentatt eller grov kriminalitet, og har ofte sammen-
satte og alvorlige utfordringer. Mindreårige

innsatte som utelukkes fra fellesskapet på grunn av egen adferd (vold eller skadeverk) er ofte i en ekstra sårbar situasjon. Det fremstår som uheldig at det i slike situasjoner overlates til den mindreårige innsatte å melde ifra til kriminalomsorgen om egne behov.

Region øst mener på denne bakgrunnen at det bør fremgå av bestemmelsen at kriminalomsorgen skal føre jevnlig tilsyn med mindreårige som er utelukket fra fellesskapet, og at omfanget og hyppigheten av tilsynet må vurderes konkret i hver enkelt sak, basert på hva som er til barnets beste. Videre presiserer regionen at dette kravet bør komme i tillegg til kravet om at innsatte skal kunne ta kontakt med personalet til enhver tid.

Kriminalomsorgsdirektoratet og *Romerike fengsel* er også positive til forslaget om å avløse kravet om «kontinuerlig tilsyn» av mindreårige innsatte som er utelukket. Samtidig mener også *Kriminalomsorgsdirektoratet* at det er uheldig dersom det overlates til den mindreårige å melde fra til kriminalomsorgen om egne behov, ettersom denne gruppen innsatte ikke alltid er i stand til å se og ta de beste vurderingene for seg selv. Direktoratet anbefaler derfor at det tas inn som et utgangspunkt at kriminalomsorgen skal være til stede eller i nærheten, med mindre den innsatte motsetter seg dette, og at det uansett vil være viktig at kriminalomsorgen er tilgjengelig og sjekker inn med den mindreårige jevnlig.

I tillegg gir *Barneombudet* og *Bjørgvin fengsel* uttrykk for at det bør tas i bruk tekniske hjelpemidler, som pust og bevegelsessensor, for å dempe påkjenningen av kontinuerlig tilsyn og samtidig ivareta sikkerheten til denne gruppen innsatte, uten at det går på bekostning av relasjonsarbeid og den mellommenneskelige kontakten unge innsatte har behov for. *Bjørgvin fengsel* viser særlig til risikoen for selvskading og selvmord.

6.6.2.4 Departementets vurdering

Dagens krav om kontinuerlig tilsyn ved utelukkelse av innsatte under 18 år kan bidra til å sikre en sikkerhetsmessig og velferdsmessig forsvarlig situasjon, til fordel både for den innsatte selv og kriminalomsorgen. I noen tilfeller kan kontinuerlig tilstedeværelse av kriminalomsorgens personell likevel oppleves mer som en «overvåkning» av den innsatte. De høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, er også enige i at lovens absolutte krav om kontinuerlig tilsyn ved uteluk-

kelse av mindreårige bør oppheves. Som påpekt i høringen har mindreårige som fengsles, ofte sammensatte og alvorlige utfordringer. Videre vil denne gruppen innsatte være i en ekstra sårbar situasjon dersom de utelukkes fra fellesskapet, og det kan da være vanskelig å gjøre gode vurderinger og valg for seg selv.

Som i høringsnotatet mener departementet at det sentrale er at innsatte under 18 år som er utelukket, eller som selv velger å avstå fra fellesskapet, til enhver tid skal kunne kontakte personalet og få respons umiddelbart, og at det bør kunne tas hensyn til den innsattes ønsker og behov.

Samtidig påpeker flere av høringsinstansene at forslaget i høringsnotatet kunne oppfattes som at det overlates til den mindreårige å melde fra til kriminalomsorgen om egne behov. For å unngå en slik misforståelse foreslår departementet å klargjøre i lovteksten at kravet om at innsatte under 18 år til enhver tid skal kunne kontakte kriminalomsorgens personale og få umiddelbar respons, kommer i tillegg til det generelle kravet om at innsatte som er utelukket fra fellesskap med andre innsatte, eller som selv velger å avstå fra fellesskapet, skal ha tilsyn flere ganger daglig.

Bestemmelsen foreslås inntatt i § 37 e første ledd andre punktum, det vil si i den generelle bestemmelsen om tilsyn og oppfølging fra kriminalomsorgen. Sammenlignet med forslaget i høringsnotatet vil dette forslaget også ha et videre virkefelt, ettersom de samme reglene vil gjelde for innsatte som er utelukket, og innsatte som selv velger å avstå fra fellesskapet. I begge tilfeller – og særlig for innsatte under 18 år – er det viktig å sikre tilstrekkelig tilsyn og oppfølging, slik at den innsatte så raskt som mulig kan komme tilbake til fellesskapet igjen.

Forslaget i høringsnotatet inneholdt også et tillegg om at utelukkede innsatte under 18 år, til enhver tid skulle ha tilgang til meningsfull kontakt med andre mennesker. Dette tillegget er nå foreslått flyttet til § 17 andre ledd, som er den generelle bestemmelsen om slik kontakt, se punkt 5.2.4.

Når det gjelder innspillene fra *Barneombudet* og *Bjørgvin fengsel* om at det i tillegg bør tas i bruk tekniske hjelpemidler, som pust og bevegelsessensor, bemerker departementet at kriminalomsorgen kan installere teknisk utstyr på innsattes rom som varsler hvis pust og bevegelse avviker fra det normale, dersom dette er nødvendig for å avverge fare for liv og helse, jf. straffegjennomføringsloven § 29 a.

6.6.3 Tilsyn fra helsepersonell

6.6.3.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven inneholder ikke regler med krav om at innsatte som er utelukket, skal ha tilsyn av helsepersonell. Helselovgivningen har heller ikke detaljerte krav til oppfølgingen av innsatte i fengsel.

Det følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 at alle kommuner hvor det ligger fengsler, skal tilby helse- og omsorgstjenester til innsatte. Innsatte har samme rett til å få kommunale helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenester som resten av befolkningen, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 1-2 første ledd første punktum. Helsetjenestene skal være forsvarlige, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1, spesialisthelsetjenesteloven § 2-2 og helsepersonelloven § 4.

Videre følger det av straffegjennomføringsloven § 37 syvende ledd tredje punktum at «[l]ege skal varsles om utelukkelsen uten ugrunnet opphold». Ifølge lovforarbeidene må legen avgjøre hvilken oppfølging innsatte skal ha fra helsetjenesten så lenge tiltaket varer, se Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 13.1 side 164–165. Det samme følger av Helsedirektoratets veileder «Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel» IS-1971 (2013) punkt 4.3 side 44.

I Kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 37.15 vises det videre til at det i Helsedirektoratets veileder er oppstilt et krav om at helse- og omsorgstjenesten i fengselet skal se til en innsatt som er utelukket når det er medisinske grunner for tilsyn. I de samme retningslinjene er det videre angitt at dette kan være når den innsatte ber om det, eller når opplysninger fra kriminalomsorgen eller andre gir grunn til å tro at den innsatte har behov for tilsyn.

Kriminalomsorgens retningslinjer gjengir også enkelte ytterligere føringer om helsepersonells funksjon, og kontakt mellom helsepersonell og kriminalomsorgen. Dersom helsetjenesten eller fengselet finner at den innsattes helsetilstand gjør det uforsvarlig å holde vedkommende utelukket, eller legens anbefalinger ikke ligger innenfor fengselsleders kompetanse etter straffegjennomføringsloven, skal fengselslederen straks legge legens råd og sin egen vurdering frem for regionalt nivå i kriminalomsorgen. Regionalt nivå skal etter dette ta stilling til saken.

6.6.3.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet bemerket departementet at det av praktiske grunner som oftest vil være kriminal-

omsorgen som varsler helsetjenesten om at en innsatt er utelukket fra fellesskapet, og dermed krever ekstra oppfølging. På denne bakgrunnen foreslo departementet å videreføre kravet i straffegjennomføringsloven om at kriminalomsorgen varsler helsetjenesten ved utelukkelse, men med enkelte justeringer. Forslaget til § 37 d andre ledd lød: «Ansvarlig helsetjeneste skal varsles om utelukkelse uten ugrunnet opphold, og anmodes om tilsyn og oppfølging av den innsatte.» Formuleringen innebar for det første at ordlyden «lege» ble erstattet med «ansvarlig helsetjeneste», og for det andre en presisering av at helsetjenesten samtidig med varselet også skulle anmodes om tilsyn og oppfølging av den innsatte. Departementet viste særlig til at flere fengselsenheter bare har lege i sine lokaler deler av tiden, og at bestemmelsen tydeligere ville gi uttrykk for at varslingen ikke kan utstå til det er en lege tilgjengelig i fengselet, men at helse- og omsorgstjenesten uansett skal varsles.

Under henvisning til Sivilombudets funn og uttalelser i Særskilt melding 2019, blant annet om ulike praksis mellom ulike fengsler for hvordan helsetjenesten følger opp isolerte innsatte, tok departementet i høringsnotatet også opp om *helsepersonells* oppfølging av isolerte innsatte bør lovreguleres.

Til dette spørsmålet bemerket departementet at utgangspunktet er at retten til nødvendige helsetjenester følger av pasient- og brukerrettighetsloven, og at tjenestene skal ytes av de kommunale helse- og omsorgstjenestene (primærhelsetjenester) og spesialisthelsetjenesten. Departementet ga på denne bakgrunnen uttrykk for at en eventuell lovregulering måtte skje i regelverk som hører under Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde. Videre viste departementet til et notat utarbeidet av Helsedirektoratet i april 2022, etter oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet, med en nærmere vurdering av spørsmålet om hvorvidt helsepersonells oppfølging av isolerte innsatte bør lovreguleres.

I notatet gir Helsedirektoratet, blant annet under henvisning til De europeiske fengselsreglene og Mandela-reglens krav om daglig tilsyn av isolerte innsatte, uttrykk for følgende vurdering i punkt 5.4:

Etter direktoratets syn tilsier kravet til faglig forsvarlig helsehjelp, likebehandling, fare for brudd på den menneskerettslige forpliktende EMK artikkel 3 og føringene i soft-law, at helse- og omsorgstjenesten etter gjeldende rett har en plikt til å sørge for daglig tilsyn av isolerte innsatte (22 t eller mer).

Til spørsmålet om lovfesting, gir direktoratet uttrykk for følgende vurdering:

Et lovkrav vil i denne sammenheng sikre prioriteringen bedre enn 'kun' en sterk anbefaling i revidert veileder. En lovfesting kan muligens også i større grad sikre etterlevelse av krav om daglig tilsyn. Samtidig ser vi at det kan være prinsipielt uheldig å innta en spesifikk angivelse av forsvarlighetskravet i helselovene, knyttet til rettigheter/plikter for konkrete enkeltgrupper av pasienter og brukere. Tilsvarende kan det være andre pasientgrupper, hvor kravet til faglig forvarlighet tilsier en viss tilsynshyppighet, uten at dette fremgår eksplisitt av lov. Prioritering og etterlevelse kan sikres også gjennom god implementering av revidert veileder.

Helsedirektoratet vurderer at krav til helsepersonells påfølgende oppfølging av den isolerte ikke bør lovfestes spesielt i helselovgivningen, men at dette i første omgang presiseres i veilederen for helse- og omsorgstjenester for innsatte i fengsel, slik at lik praksis sikres.

I tillegg til notatet fra Helsedirektoratet, viste departementet i høringsnotatet til kontakt med Helse- og omsorgsdepartementet om spørsmålet om lovfesting av helsepersonells plikt til å sørge for tilsyn av innsatte som er utelukket:

I kontakt mellom de to departementene har Helse- og omsorgsdepartementet pekt på at et lovfestet krav formelt og rettslig vil 'stå over' en anbefaling i en veileder, og også tydeligst vil imøtekomme anbefalingen i den særskilte meldingen fra Sivilombudsmannen. Samtidig har Helse- og omsorgsdepartementet opplyst at det 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, og at det kan være uheldig å detaljere forsvarlighetskravet for en pasientgruppe. Helsedirektoratet fikk i 2020 i oppdrag å revidere veilederen om helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel. Helse- og omsorgsdepartementet mener at en god implementering av den reviderte veilederen vil være viktig for å sikre etterlevelse og en likere praksis. Veilederen kan også gi mer detaljerte og praktiske føringer tilpasset den enkelte innsattes behov. Helse- og omsorgsdepartementet mener derfor at innholdet i forsvarlighetskravet i første

omgang bør presiseres i veilederen. På sikt kan det likevel bli aktuelt å vurdere lovfesting.

På denne bakgrunnen ble det ikke foreslått å lovregulere helsepersonells plikt til å sørge for tilsyn av innsatte som er utelukket.

6.6.3.3 Høringsinstansenes syn

Sivilombudet er positive til forslaget om å lovfeste at ansvarlig helsetjeneste skal varsles om utelukkelse uten ugrunnet opphold, og anmodes om tilsyn og oppfølging av den innsatte, og uttaler at dette er en viktig klargjøring, i tråd med ombudets funn og anbefalinger i den særskilte meldingen.

Advokatforeningen, Jussbuss, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Oslo kommune gir uttrykk for at de støtter forslaget om å lovfeste at «ansvarlig helsetjeneste» – og ikke «lege» – skal varsles uten ugrunnet opphold.

Oslo kommune bemerker likevel at de forstår forslaget slik at det ikke er hensikten at legevaktressurser skal brukes til denne funksjonen i fengslene utenom fengselshelsetjenestenes virketid, og mener derfor at begrepet «ansvarlig helsetjeneste» bør presiseres.

Helsedirektoratet støtter forslaget om å endre kravet om å varsle «lege» til krav om å varsle «ansvarlig helsetjeneste», ettersom det ikke alltid er lege tilstede i fengselet. Samtidig mener direktoratet at det kan oppstå usikkerhet om hvem som er ansvarlig helsetjeneste. For eksempel kan en innsatt motta helsehjelp både fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten og fra spesialisthelsetjenesten. Siden det da som regel er den kommunale helse- og omsorgstjenesten som koordinerer de ulike helse- og omsorgstjenestene som innsatte mottar, foreslår direktoratet at «ansvarlig helsetjeneste» endres til «den kommunale helse- og omsorgstjenesten».

Mental Helse er kritiske til at det ikke spesifiseres hvilket nivå «helsepersonell» som skal vurdere innsattes behov og tilstand. Etter instansens mening er det bare personell med legekompetanse som kan gi en god nok vurdering, noe som burde spesifiseres i lovteksten.

Romerike fengsel viser til at det sjelden er lege tilgjengelig i fengselet, men at dette ikke kan begrunne at kravet om varsling til «lege» erstattes med et krav om å varsle «ansvarlig helsetjeneste». Fengselet er opptatt av at det i flere tilfeller bør gjøres en suicidvurdering og vurdering om innleggelse i psykisk helsevern, og at dette er utfordrende ved fravær av lege.

Norsk forening for kriminalreform (KROM) mener at det bør presiseres at helsetjenesten skal varsles ved «alle former for isolasjon, uavhengig av hjemmelsgrunnlag og omfang (ikke kun isolasjon i 22 timer eller mer per døgn)».

Til forslaget om at helsetjenesten skal varsles «uten utgrunnet opphold» uttaler *Kriminalomsorgsdirektoratet* at det bør gjøres tydelig at tilsyn og oppfølging etter bestemmelsen bør skje så raskt som mulig.

Videre mener *Kriminalomsorgen region vest* det bør presiseres at kriminalomsorgen plikter å legge til rette for at helse- og omsorgstjenesten får oppsøke og gjennomføre tilsyn med alle utelukkede innsatte.

Jussformidlingen, Kriminalomsorgen region øst, Kriminalomsorgsdirektoratet og Sivilombudet mener at det bør presiseres at andre ledd også gjelder innsatte som avstår fra fellesskapet etter eget ønske.

Skandinavisk isolasjonsnettverk gir også uttrykk for at det må presiseres i loven at jevnlig tilsyn av helsepersonell aldri kan gi grunn til å opprettholde en utelukkelse, heller ikke når helsepersonell ikke varsler om at isolasjonen må opphøre av helsemessige grunner, og at tilsyn av helsepersonell heller ikke er noen garanti for at skadevirkninger oppdages eller ikke utvikler seg. Videre er nettverket opptatt av at slikt tilsyn ikke skal oppfattes som en medisinsk forhåndsklaring av utelukkelsen.

Flere høringsinstanser har også uttalt seg om spørsmålet om det bør lovfestes en plikt for helsetjenestene til å føre tilsyn av innsatte som er utelukket.

Advokatforeningen, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), Jussformidlingen, Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund, Norsk psykologforening, KROM, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Romerike fengsel, Sivilombudet og Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest mener at denne plikten bør lovfestes.

Advokatforeningen, KROM, Romerike fengsel, Sivilombudet og Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest mener i tillegg at det bør lovfestes at innsatte som er utelukket fra fellesskapet eller som avstår fra fellesskapet etter eget ønske, som et minimum skal ha daglig tilsyn fra helsepersonell, på lik linje med innsatte i sikkerhetscelle eller polstret celle.

Sivilombudet viser blant annet til at en lovfesting vil sikre at helsetjenesten prioriterer tilsynet med utelukkede innsattes helsetilstand.

Romerike fengsel begrunner standpunktet med at de opplever at majoriteten av de innsatte som

utelukkes er psykisk syke og derfor har behov for daglig tilsyn av helsepersonell.

Likestillings- og diskrimineringsombudet mener at det bør lovfestes at innsatte som er utelukket sikres daglig tilsyn av «lege eller kvalifisert sykepleier som rapporterer til lege».

Den norske legeforeningen mener at innsatte som utelukkes for å hindre selvskading bør vurderes av helsepersonell snarest, og at innsatte ved lengre utelukkelse enn 48 timer skal vurderes av spesialist første virkedag, med mindre annet helsepersonell mener at raskere vurdering av spesialist er nødvendig.

KROM mener at det i tillegg må være krav om at helsetjenesten fører tilsyn dersom den utelukkede innsatte selv eller kriminalomsorgen ber om det. Videre mener *KROM* at det bør presiseres at også kommunal legevakt skal varsles, i tilfeller der innsatte utelukkes utenom fengselshelsetjenestens kontortid.

Kriminalomsorgsdirektoratet mener det bør fremgå at helsetjenesten har en rolle som faglig rådgiver og veileder når kriminalomsorgen vurderer å utelukke innsatte. Direktoratet understreker at de har stor forståelse for at helsepersonell har behov for å holde en armlengdes avstand fra beslutninger om utelukkelse, og at det er på det rene at beslutningen skal tas av kriminalomsorgen. Likevel mener direktoratet at helsetjenesten, innenfor rammene av taushetsplikt og eventuelt med samtykke fra innsatte, må kunne gi nødvendig informasjon om hvilke helsemessige konsekvenser en utelukkelse eller videre utelukkelse vil kunne få for innsatte. Direktoratet viser til at kriminalomsorgen ikke nødvendigvis har helsekompetanse eller kjennskap til relevante helsemessige forhold, som skal være sentrale hensyn ved forholdsmessighetsvurderingen.

Kriminalomsorgen region vest mener det bør presiseres at uttalelser fra helsepersonell skal tillegges betydelig vekt.

Videre mener *Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO* at det er behov for å lovfeste rutiner for varsling og håndtering av varsling fra helsepersonell, herunder om hvem som skal motta varsler og om hvordan bekymringer og råd skal følges opp av kriminalomsorgen. Etter nettverkets syn kan dette enklest gjøres ved å gjengi mest mulig presist De europeiske fengselsreglene regel 43.3, 45.1 og 45.2. Nettverket mener videre at det er behov for initiativ som bidrar til at helsemyndighetene endrer sine prioriteringer på området, inkludert til å avsette nok ressurser til å heve kompetansen om helsetjenesteyting i fengsel på

nasjonalt og lokalt nivå, og til en styrket bemaningsnorm i fengselshelsetjenesten.

6.6.3.4 Departementets vurdering

Som i høringsnotatet mener departementet at straffegjennomføringsloven fortsatt bør kreve at kriminalomsorgen varsler helse- og omsorgstjenesten ved utelukkelse, og anmoder om tilsyn og oppfølging av den innsatte, se forslaget til ny § 37 e andre ledd. Det vises særlig til at isolasjon kan være helseskadelig, og at innsatte som utelukkes fra fellesskapet, i stor grad selv er fratatt mulighetene til å kontakte helsepersonell direkte. Videre kan innsatte i slike situasjoner ha lav innsikt i sin egen psykiske helsetilstand, eller undervurdere og underkommunisere de skadelige effektene av isolasjonen, slik at de ikke selv ber om helsehjelp. Innsatte som er utelukket, kan også ha begrenset kontakt med pårørende, noe som gjør at en forverring av helsetilstanden, er vanskeligere å fange opp. Det nærmere innholdet i helsepersonellens tilsyn bør etter departementets vurdering reguleres i Helsedirektoratets retningslinjer.

Etter innspill fra Helsedirektoratet i høringen, erstattes «[a]nsvarlig helsetjeneste» med «[d]en kommunale helse- og omsorgstjenesten». Dette for å unngå usikkerhet om hvem som er ansvarlig helsetjeneste, for eksempel dersom den innsatte både mottar helsehjelp fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten og fra spesialisthelsetjenesten. I tråd med innspill fra flere høringsinstanser foreslår departementet i tillegg å presisere i lovteksten at plikten til å varsle helsepersonell også skal gjelde for innsatte som selv velger å avstå fra fellesskapet. Som nærmere omtalt i punkt 6.5.4 kan slik selvisolering være like skadelig som pålagt utelukkelse.

Som det fremgår av punkt 7.5.3.4 foreslås det i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 nytt andre ledd en bestemmelse om at helsepersonell skal se til innsatte på sikkerhetscelle minst én gang per døgn, og tilsvarende i § 3-9 nytt tredje ledd at innsatte i sikkerhetsseng skal ha tilsyn snarest mulig, og videre minst én gang per døgn. Etter innspill fra Helse- og omsorgsdepartementet, foreslås det ikke å lovfeste ytterligere krav til tilsyn fra helsepersonell nå. Som i høringsnotatet vises det til at det kan være uheldig å detaljere forsvarlighetskravet for enkelte pasientgrupper, og ikke andre, og at innholdet i forsvarlighetskravet i første omgang bør presiseres i ny «Veileder til lov og forskrift for helse- og omsorgstjenester til innsatte». Denne veilederen skal erstatte «Nasjonal veileder for

helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel», og kommer istedenfor forslaget til «Nasjonale faglige råd om kommunale helse- og omsorgstjenester til innsatte» som var på høring våren 2023.

Helsedirektoratet sendte forslag til den nye veilederen på høring 18. oktober 2024, med frist 19. januar 2025. Høringen er for tiden til oppfølging i direktoratet.

For øvrig understreker departementet at helsepersonell ikke skal ha noen rolle i beslutningen om utelukkelse, men at helsetjenestens oppgave først og fremst er å sikre jevnlig medisinsk kontroll av den innsattes fysiske og psykiske helse så lenge utelukkelsen varer, jf. nærmere omtale av denne grensedragningen i punkt 7.5.3.4.

6.6.4 Plan for tilbakeføring til fellesskapet

6.6.4.1 Gjeldende rett

Etter straffegjennomføringsforskriften § 3-35 andre ledd skal skadelige følger av utelukkelse fra fellesskapet så vidt mulig forebygges eller bøtes på. I kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 37.14 er det lagt til grunn at plikten til å forebygge skadelige følger kan bety at den innsatte får utvidet adgang til lufting, samvær med ansatte, utvidet adgang til besøk fra venner og familie, utvidet adgang til fysisk aktivitet eller andre tiltak som kan forebygge skadevirkninger av utelukkelsen, og at slike kompenserende tiltak skal loggføres, herunder slik at det kan føres etterkontroll med forholdsmessigheten av tiltaket fra fengselsleders og overordnet nivå side.

6.6.4.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en regel om oppfølging av innsatte som er utelukket fra fellesskapet, med sikte på tilbakeføring til fengselsfellesskapet. Forslaget til § 37 d tredje ledd gikk ut på at det for innsatte som er utelukket fra fellesskapet i mer enn fem døgn, skal utarbeides en tiltaksplan for tilbakeføring til fellesskapet, og at det samme gjelder for innsatte som etter eget ønske avstår fra fellesskap. Formålet med denne delen av § 37 d var blant annet å oppstille et tydeligere krav om at det raskt skal arbeides målrettet for at den innsatte kan integreres i fellesskapet. Forpliktelsen til å utarbeide en tiltaksplan ble foreslått satt til fem døgn for at det skulle være et visst rom for å observere og kartlegge hvilke tiltak som kan være hensiktsmessige overfor den aktuelle innsatte.

6.6.4.3 Høringsinstansenes syn

Kriminalomsorgen region vest, Kriminalomsorgen region øst, Kriminalomsorgsdirektoratet og Likestillings- og diskrimineringsombudet er positive til forslaget om at det skal utarbeides en tiltaksplan for innsatte som er utelukket eller som avstår fra fellesskapet etter eget ønske.

Kriminalomsorgen region øst er imidlertid usikre på hvordan en tiltaksplan skal se ut og om en tiltaksplan vil ha like stor betydning for alle utelukkede innsatte. Regionen mener at det er viktig at det ikke legges opp til et veldig omfattende arbeid med tiltaksplanene, ettersom mye tid og ressurser, som heller kunne vært brukt på innsatte, da vil gå til å utarbeide planer.

Når det gjelder innholdet i tiltaksplanen, er *Kriminalomsorgsdirektoratet* opptatt av at den må oppdateres jevnlig og være enkel å forholde seg til for ansatte og innsatte. Videre mener direktoratet at det bør vurderes om tiltaksplanen, der det er formålstjenlig og mulig, bør utarbeides i samarbeid med den innsatte.

Sivilombudet mener også at departementet bør gi utfyllende føringer for hva en tiltaksplan skal inneholde, og at det ved utformingen bør ses hen til CPTs anbefalinger.

Med hensyn til den foreslåtte tidsfristen på «mer enn fem døgn», ber *Kriminalomsorgen region sør* om at det presiseres om det først skal utarbeides en tiltaksplan når innsatte har vært utelukket sammenhengende i mer enn fem døgn. Videre synes *Romerike fengsel* det er uklart når det skal utarbeides tiltaksplan for innsatte som avstår fra fellesskapet etter eget ønske.

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) mener at tiltaksplanen bør utarbeides senest etter 48 timer utelukkelse. JURK viser til at effektene av utelukkelse er svært alvorlige for den som utsettes for det, og at tilbakeføringsarbeidet derfor må iverksettes så raskt som mulig. *Kriminalomsorgen region vest* mener også at tiltaksplanen bør utarbeides så raskt som mulig, og senest etter tre døgn.

Ila fengsel og forvaringsanstalt mener derimot at fem døgn er for kort tid til å utarbeide en fungerende og god tiltaksplan for tilbakeføring, og foreslår at fristen utvides til i hvert fall syv dager. Anstalten viser til at innsatte bør involveres i planen, at den ansvarlige ansatte må rekke å få god oversikt over utfordringene, og at det under enhver omstendighet utarbeides en ukeplan innen tre dager. *Ila fengsel og forvaringsanstalt* advarer også om at en konsekvens av en for kort frist kan bli at planer opprettes raskt for å overholde fristen, fremfor at det tenkes på det innholdsmessige.

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund støtter ikke at plikten til å utarbeide en tiltaksplan etter fem døgn skal være absolutt, særlig fordi dette vil være veldig ressurskrevende.

Romerike fengsel mener det bør vurderes en annen betegnelse enn «tiltaksplan», ettersom denne betegnelsen også brukes ved forebygging av selvmord.

Norges Røde Kors mener at tilbud fra humanitære/frivillige aktører bør listes opp som alternativer til tiltak som kan inngå i en tiltaksplan. Organisasjonen viser til at innsatte som er utelukket fra fellesskapet likevel kan få besøk av frivillige i Røde Kors, og at deres tilstedeværelse kan være helt avgjørende for at disse innsatte skal få oppleve meningsfull kontakt med andre personer og for å forebygge isolasjonsskader.

Kirkens bymisjon – Gatejuristen og Ung retts hjelp, Jussbuss, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO gir særskilt uttrykk for at de er enige i at innsatte som avstår fra fellesskapet også bør følges opp med en tiltaksplan.

Likestillings- og diskrimineringsombudet og Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO mener samtidig at det ikke er tilstrekkelig for å ivareta denne gruppen å utarbeide en individuell plan for oppfølging, og at det må stilles flere og klarere handlingskrav for å møte de spesielle utfordringene som er knyttet til denne isolasjonsformen.

6.6.4.4 Departementets vurdering

Oppfølging av en innsatt som er utelukket, eller som selv velger å avstå fra fellesskapet, har minst to forskjellige sider. Den ene er at det må føres tilsyn med den innsattes velferd fordi vedkommende kan være syk eller ute av balanse, og dessuten mindre sammen med andre mennesker som kan fange opp at den innsatte trenger hjelp. Dette kan kalles tilsyn i snever forstand. Den andre siden er at det – særlig hvis situasjonen har vart lenge – kan være behov for innsats over tid for at den innsatte gradvis kan tilvennes fellesskapet igjen. Dette kan mer treffende betegnes som oppfølging av den innsatte.

En av Sivilombudets anbefalinger i Særskilt melding 2019 var at det bør lages en individuell plan for innsatte som er isolert, som tar utgangspunkt i hvorfor den innsatte er isolert, og som legger til rette for tilbakeføring til fellesskapet, og så mye kontakt med andre som mulig, først med ansatte, men snarest mulig også med andre innsatte, se meldingen kapittel 7 side 48. Senere har *Kriminalomsorgsdirektoratet* også

arbeidet med å etablere et system med aktiviseringsplaner for utelukkede som skal sikre at innsatte som er utelukket fra fellesskapet, oppnår et visst minstemål av aktivitet og kontakt med andre mennesker. Slike aktiviseringsplaner vil ikke nødvendigvis sikre tilbakeføring til det alminnelige fengselsfellesskapet, men aktivitet og kontakt vil være et skritt i riktig retning.

På denne bakgrunnen, og som i høringsnotatet, foreslår departementet å lovfeste at det skal utarbeides en plan for tilbakeføring til fellesskapet dersom utelukkelsen ikke kan avsluttes etter kort tid, se forslaget til § 37 e tredje ledd. Selve planen kan være enkel, så lenge den holdes oppdatert, gir anvisning på tiltak for en gradvis tilnærming til fellesskapet dersom dette synes formålstjenelig, og følges.

Som påpekt av Romerike fengsel benyttes betegnelsen «tiltaksplan» også ved forebygging av selvmord. For å unngå misforståelser rundt dette foreslår departementet å endre ordlyden, slik at bestemmelsen inneholder et krav om at det skal utarbeides en «plan for tilbakeføring til fellesskapet», dersom en innsatt har vært utelukket eller selv valgt å avstå fra fellesskapet over noe tid.

I høringsnotatet ble fristen for å utarbeide en slik plan foreslått satt til fem døgn, for at det skulle være et visst rom for å observere og kartlegge hvilke tiltak som kan være hensiktsmessige overfor den aktuelle innsatte. I høringsrunden har enkelte høringsinstanser ment at denne fristen er for lang, og andre at den er for kort. Både for at det skal være tid til å utarbeide planen, og fordi det vil være lite hensiktsmessig at kravet om å utarbeide en slik plan skal inntruffe innenfor de korte fristene som er satt for utelukkelse av innsatte på grunn av forhold ved fengselet og for innsatte under 18 år (syv dager), har departementet kommet til at fristen bør være syv dager.

6.7 Andre endringer i reglene om utelukkelse

6.7.1 Adgang til kollektiv utelukkelse

Etter straffegjennomføringsloven § 37 åttende ledd kan kriminalomsorgen beslutte at alle eller enkelte innsatte helt eller delvis skal utelukkes fra fellesskapet dersom det er sannsynlig at et ubestemt antall innsatte har begått eller er i ferd med å begå handlinger som nevnt i første ledd, eller dersom akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det nødvendig. Slik kollektiv utelukkelse innebærer at flere innsatte kan

utelukkes ved samme beslutning. Etter kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 37.16 er bestemmelsen aktuell dersom det foreligger omstendigheter som kan true sikkerheten i fengslet (opprør, kollektiv ordreunnlatelse, skadeverk, sabotasjeaksjoner eller lignende). Som eksempler på akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold som kan gjøre det nødvendig med kollektiv utelukkelse, nevnes brann, vannskader og liknende forhold som gjør det uforsvarlig å ta opphold på fellesskapsarealer.

I høringsnotatet punkt 10.1 foreslo departementet at dagens regler om kollektiv utelukkelse i § 37 åttende ledd ikke skulle videreføres.

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg om forslaget om å avvike adgangen til kollektiv utelukkelse.

Departementet fastholder forslaget om å avvike den særskilte reguleringen om kollektiv utelukkelse, og viser særlig til at De europeiske fengselsreglene regel 53.7 anbefaler at tiltak som utelukkelse skal brukes overfor enkeltinnsatte, og ikke overfor grupper av innsatte. Det vil imidlertid fortsatt være adgang til å utelukke flere innsatte av samme årsak, for eksempel ved akutte hendelser som for en periode gjør det umulig å bruke deler av et fengselsbygg. Beslutningen må i så fall komme til uttrykk som et vedtak overfor hver av de innsatte som omfattes, og med en begrunnelse som blant annet viser at det er vurdert om tiltaket vil være uforholdsmessig, jf. § 37 første ledd andre punktum.

6.7.2 Avvikling av adgangen til utelukkelse som reaksjon på utvist adferd

6.7.2.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven § 40 andre ledd bokstav d åpner for å utelukke innsatte fra fritidsfellesskapet eller andre aktiviteter i fritiden hvis den innsatte forsettlig eller uaktsomt har brutt reglene for ro, orden og disiplin, eller forutsetninger og vilkår fastsatt i eller i medhold av straffegjennomføringsloven. Slik utelukkelse kan ilegges for et tidsrom av inntil 20 dager.

Adgangen til å beslutte utelukkelse etter § 40 andre ledd bokstav d er vedtatt opphevet for innsatte under 18 år, jf. lov 20. januar 2012 nr. 6, men denne endringen er fortsatt ikke trådt i kraft. Bakgrunnen for vedtaket om å oppheve denne regelen om utelukkelse overfor barn, var blant annet at det pønale reaksjonssystemet ble ansett lite egnet til å påvirke barns atferd i positiv retning, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 11.9.4 side 151–152.

Etter § 39 kan kriminalomsorgen utelukke innsatte fra fellesskapet umiddelbart og i inntil 24 timer hvis det er sannsynlig at en innsatt har begått en handling som kan føre til reaksjon etter § 40 andre ledd bokstav c om tap av begunstigeelse, bokstav d om utelukkelse og bokstav e om tap av adgang til permisjon. I løpet av dette døgnet må situasjonen rundt handlingen klarlegges nærmere, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 13.1 side 165. Det følger av § 39 andre punktum at umiddelbar utelukkelse ikke kan brukes overfor innsatte under 18 år.

6.7.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å oppheve § 40 andre ledd bokstav d, slik at utelukkelse fra fellesskapet ikke lenger ville inngå blant de reaksjoner som kan ilegges etter straffegjennomføringsloven § 40. Videre ble det foreslått å oppheve straffegjennomføringsloven § 39, slik at det heller ikke ville være adgang til å beslutte umiddelbar utelukkelse som følge av brudd på regler eller vilkår under straffegjennomføringen.

Departementet viste blant annet til at Kriminalomsorgsdirektoratet har foreslått å oppheve begge disse bestemmelsene, og at CPT har anbefalt at § 39 oppheves, blant annet fordi det er tale om en disiplinærreaksjon uten nødvendige rettsikkerhetsgarantier.

6.7.2.3 Høringsinstansenes syn

Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg, Jussbuss, Kirkens bymisjon – Gatejuristen og Ung rettshjelp, Kriminalomsorgen innlandet, Kriminalomsorgen region vest, Kriminalomsorgen region øst, Kriminalomsorgsdirektoratet, Romerike fengsel og Sivilombudet støtter forslaget om å oppheve straffegjennomføringsloven § 39 og § 40 andre ledd bokstav d.

Kriminalomsorgen region øst og Kriminalomsorgsdirektoratet mener det er behov for en full revisjon av § 40. *Kriminalomsorgsdirektoratet* anbefaler blant annet at det i større grad legges opp til at innsatte skal møtes med reaksjoner som har sammenheng med de uønskede hendelsene, og som kan bidra til å redusere faren for nye, lignende hendelser, for eksempel gjennom tilpassede atferdssamtaler knyttet til sinnemestring, stressmestring eller lignende.

Kirkens bymisjon – Gatejuristen og Ung rettshjelp er særlig opptatt av at bestemmelsene ikke bør kunne anvendes til å straffe rusavhengige for å ruse seg.

Sivilombudet viser til at dette forslaget, sammen med tydelige inngrepshjemler ellers, kan bidra til å redusere risikoen for at utelukkelse brukes for å disiplinere eller straffe innsatte.

Halden fengsel og Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund går imot forslaget.

Halden fengsel mener at § 40 andre ledd bokstav d bør videreføres, mens *Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund* ønsker å videreføre begge bestemmelsene. Forbundet viser blant annet til at det er behov for «en tilstrekkelig reaksjonsform overfor de innsatte», og at de gjenstående reaksjonsformene etter forbundets syn ikke har tilstrekkelig preventiv virkning.

6.7.2.4 Departementets vurdering

Som i høringsnotatet foreslår departementet at utelukkelse fra fellesskapet ikke lenger skal inngå blant de reaksjoner som kan ilegges etter straffegjennomføringsloven § 40, og at det heller ikke skal være adgang til å beslutte umiddelbar utelukkelse som følge av brudd på regler eller vilkår under straffegjennomføringen. Forslaget innebærer at bestemmelsene i § 39 og § 40 andre ledd bokstav d oppheves.

Hjemmelen for utelukkelse etter § 40 andre ledd gjelder bare utelukkelse fra fritidsfellesskapet. I utgangspunktet kunne det tilsi at utelukkelse etter denne bestemmelsen har mindre potensiale for negative virkninger enn hel utelukkelse i forebyggende øyemed etter § 37. For innsatte som ikke har dagtilbud i form av arbeid eller opplæring, vil imidlertid utelukkelse etter § 40 i praksis likevel kunne medføre at vedkommende blir helt utelukket fra fellesskap med andre innsatte. Det samme kan være tilfelle for varetektsinnsatte, som ikke har samme aktivitetsplikt som domfelte. Faren for negative virkninger av utelukkelse gjør seg således gjeldende også ved utelukkelse etter hjemmelen i § 40.

Videre har forslaget bred støtte blant høringsinstansene som har uttalt seg om dette. Denne formen for utelukkelse benyttes i dag kun i begrenset grad, og Kriminalomsorgsdirektoratet har foreslått at hjemmelen avvikes. I tillegg vil forslaget følge opp innspill fra CPT, som etter besøk i Norge våren 2018 også oppfordret Norge til å oppheve § 39, jf. komiteens rapport 17. januar 2019 (CPT/Inf (2019) 1) avsnitt 104.

Samtidig presiserer departementet at kriminalomsorgen fortsatt vil kunne ilegge reaksjoner for brudd blant annet på regler om ro, orden og disiplin i fengselet etter § 40 andre ledd, enten i form av skriftlig irettesettelse etter bokstav a, tap

av dagpenger i en bestemt periode etter bokstav b, tap av begunstiging etter bokstav c, eller tap av adgang til permisjon for et tidsrom av inntil fire måneder, som etter forslaget vil bli ny bokstav d. Departementet noterer også forslaget fra Kriminalomsorgen region øst og Kriminalomsorgsdirektoratet om en fullstendig revisjon av § 40.

6.7.3 Utelukkelse av innsatte på avdelinger for innsatte med særlige behov eller med særlig høyt sikkerhetsnivå

6.7.3.1 Gjeldende rett

Det følger av straffegjennomføringsloven § 37 ellefte ledd at reglene om utelukkelse i § 37 ikke gjelder for innsatte i avdelinger som nevnt i § 10 andre ledd. Bestemmelsen i § 10 andre ledd lyder slik: «Avdeling i fengsel med høyt sikkerhetsnivå kan tilrettelegges for innsatte med særlige behov, herunder personer som er idømt forvaring, eller innrettes med særlig høyt sikkerhetsnivå.» I slike avdelinger skal § 17 andre ledd anvendes ved utelukkelse fra fellesskapet.

Etter § 17 andre ledd kan fellesskapet for innsatte som gjennomfører straff i avdeling som nevnt i § 10 andre ledd «helt eller delvis begrenses av hensyn til ro, orden og sikkerhet, eller dersom hensynet til innsatte selv eller andre innsatte tilsier det, og det ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep».

I lovens forarbeider er det uttalt at også høyrisikoinnsatte som utgangspunkt bør gis adgang til fellesskap med andre innsatte, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 13.1 side 156. Samtidig ble det ansett nødvendig med særlige regler for innsatte i *høyrisikoavdelinger* (omtales nå som avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå). Det ble vist til at fellesskap, eller en utstrakt grad av fellesskap med medinnsatte, kan utgjøre en sikkerhetsmessig risiko i slike avdelinger. Etter straffegjennomføringsforskriften § 6-2 er avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå ment for domfelte og varetektsinnsatte som antas å medføre særlig rømningsfare, fare for anslag utenfra for å bistå til rømning, fare for gisseltaking eller fare for ny, særlig alvorlig kriminalitet. Når andre sikkerhetsmessige tiltak har vist seg som eller fremstår som åpenbart utilstrekkelige, kan også innsatte som har gjort seg skyldig i gjentatt vold eller særlig truende atferd, omfattes.

I forarbeidene til § 17 andre ledd er det presisert at bestemmelsen gir adgang til å utelukke innsatte i slike avdelinger fullstendig fra fellesskap med medinnsatte, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000–

2001) punkt 13.1 side 156. I tillegg nevnes det at utelukkelse også kan bli en konsekvens av at det ikke er flere innsatte på avdelingen. For øvrig uttales følgende i Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 13.1 side 156:

Det er ikke i lovteksten gitt begrensninger i tid for hvor lenge utelukkelsen kan vare. Det er imidlertid en begrensning i at utelukkelsen ikke skal fremstå som et uforholdsmessig inngrep. Det må derfor kontinuerlig foretas en avveining av om sikkerhetsmessige forhold gjør fortsatt utelukkelse «forholdsmessig» i tilfeller hvor innsatte er eller blir påført helsemessige påkjenninger, eller skader ved fortsatt utelukkelse. Det må dreie seg om helsemessige påkjenninger, eller skader av en viss grad. Begrensninger i fellesskapet må kompenseres med utvidet kontakt med tilsatte og tilfredsstillende arbeids-, opplærings- og andre aktivitetstilbud og fritidssysler.

Videre uttales det i forarbeidene at det også for innsatte i *ressursavdelinger* kan oppstå behov for begrensninger i fellesskapet av hensyn til ro og orden eller innsattes særlige behov eller atferd, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 13.1 side 157. Med «ressursavdelinger» menes avdelinger for innsatte med særlige behov, jf. punkt 13.1 side 152–153:

Avdelinger i fengsler med høyt sikkerhetsnivå kan etter annet ledd innrettes med særlig høyt sikkerhetsnivå eller tilrettelegges for innsatte med særlige behov (ressursavdelinger). Kriminalomsorgen må ta stilling til hvilke avdelinger som skal ha slik status. Høyrisikoavdelingene skal ha et høyere sikkerhetsnivå enn fengsler med høyt sikkerhetsnivå, mens ressursavdelingene forutsettes tilført ressurser for bedre å ivareta oppfølging av innsatte som har særlige behov. Sikringsdømte kan plasseres i ressursavdelinger. Det samme gjelder forvaringsdømte når det nye særreaksjonssystemet trer i kraft.

Videre vises det i de samme lovforarbeidene punkt 7.1.2.2 side 52 til følgende forslag i St.meld. nr. 27 (1997–98):

Departementet foreslo også etablert særlige avdelinger (ressursavdelinger) for de dårligst fungerende innsatte. Disse avdelinger vil ha en annen organisering enn fengselsvesenet for øvrig, med færre innsatte, større arealer og større personaltetthet. Blant de innsatte som

kan vurderes innsatt i slike avdelinger er eksempelvis innsatte med psykiske problemer, umoden ungdom dømt for alvorlig voldskriminalitet og innsatte med personlighetsforstyrrelser som kommer til uttrykk ved aggresjon eller isolasjon. Sikringsdømte kan også plasseres i disse avdelingene. En annen gruppe som kan innsettes i ressursavdelingene er personer som blir dømt til forvaring når det nye særreaksjonssystemet trer i kraft.

Det er etablert en forsterket fellesskapsavdeling for innsatte med særlige behov ved IIa fengsel og forvaringsanstalt. Avdelingen skal bidra til å forebygge og hindre langvarig isolasjon for innsatte med store adferdsutfordringer og psykiske lidelser, og er bemannet med personell fra både kriminalomsorgen og spesialisthelsetjenesten. Slike avdelinger er eller kan være aktuelt flere steder i landet.

I forarbeidene til § 17 andre ledd presiseres det at bestemmelsen gir adgang til å utelukke innsatte i slike avdelinger fullstendig fra fellesskap med medinnsatte, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 13.1 side 157. Videre uttales følgende:

Også i disse avdelinger må det på samme måte vurderes om utelukkelsen fremstår som et uforholdsmessig inngrep. Videre må begrensninger i fellesskapet også her kompenseres med utstrakt kontakt med tilsatte, og tilfredsstillende aktivitetstilbud.

Straffegjennomføringsforskriften kapittel 6 har særskilte regler om innsettelse og opphold i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. I forskriften § 6-3 første ledd slås det fast at innsatte i slike avdelinger ikke skal ha fellesskap med innsatte fra andre avdelinger. I praksis vurderes imidlertid begrenset samvær med innsatte fra andre avdelinger som isolasjonsforebyggende tiltak i det enkelte tilfelle. Videre følger det av § 6-3 andre ledd at det hører under lokalt nivå i kriminalomsorgen å beslutte om flere innsatte på avdeling på særlig høyt sikkerhetsnivå skal ha fellesskap med hverandre. I denne sammenhengen vil vurdering av risiko måtte stå sentralt. Ifølge kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 10 (2) 6 skal avgjørelsen av om flere innsatte på avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå skal ha fellesskap med hverandre, blant annet tas på bakgrunn av politinformasjon og andre opplysninger om innsatte som Kriminalomsorgsdirektoratet har mottatt. Straffegjennomføringsforskriften § 6-3 tredje ledd gir i likhet med lovens forarbeider uttrykk for at

utelukkelse fra fellesskap i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå ikke er begrenset i tid, forutsatt at utelukkelsen ikke anses uforholdsmessig. Innsatte på avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå er også underlagt andre restriksjoner ved kontakt med andre mennesker. Etter straffegjennomføringsloven §§ 30–32 skal kriminalomsorgen kontrollere postsendinger, besøk og telefonsamtaler.

Forvaringsforskriften § 13 inneholder en bestemmelse om utelukkelse fra fellesskapet som forebyggende tiltak. Bestemmelsens første ledd slår fast følgende utgangspunkt: «Så langt det er praktisk mulig og sikkerhetsmessig forsvarlig skal de domfelte ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i fritiden.» Bestemmelsen tilsvarer langt på vei straffegjennomføringsloven § 17 første ledd, men med det tillegg at fellesskap også må være «sikkerhetsmessig forsvarlig».

Videre tilsvarer forvaringsforskriften § 13 andre ledd langt på vei innholdet i straffegjennomføringsloven § 17 andre ledd, som lyder:

Fellesskapet i avdeling tilrettelagt for domfelte med særlige behov kan helt eller delvis begrenses av hensyn til ro, orden og sikkerhet eller dersom hensynet til domfelte selv eller andre domfelte tilsier det og det ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep. Grunnlaget for begrensning i eller utelukkelse fra fellesskapet skal vurderes fortløpende. Tiltaket skal kompenseres med forsterket kontakt med tilsatte og utvidet aktivitetstilbud.

I forvaringsforskriften § 13 tredje til sjette ledd er det gitt rapporterings-, kontroll- og tilsynsregler med et tilsvarende innhold som etter § 37.

I kriminalomsorgens Retningslinjer om gjennomføring av forvaring (KSF-2004-9001) er det uttalt følgende til forskriften § 13:

Bestemmelsen må leses i sammenheng med straffegjennomføringsloven § 17 annet ledd, som gir en generell hjemmel for fullstendig utelukkelse eller begrensning i fellesskapet i forvaringsavdeling. Fullstendig eller delvis utelukkelse fra fellesskapet kan besluttes når det er nødvendig av hensyn til ro, orden og sikkerhet, av hensyn til domfelte selv eller miljøet i avdelingen. For forvaringsdømte som er plassert i annet fengsel gjelder straffegjennomføringsloven § 37. Begrensning eller utelukkelse fra fellesskapet skal kompenseres med utvidet kontakt med tilsatte samt aktivitets- eller fritidssysler.

Som det fremgår av dette, bygger retningslinjene på en forståelse av regelverket som innebærer at *alle* forvaringsdømte som er innsatt i en forvaringsavdeling, er unntatt fra de ordinære utelukkelsesreglene i straffegjennomføringsloven § 37, og heller skal vurderes etter § 17 andre ledd. Videre er det lagt til grunn i retningslinjene at § 37 gjelder for forvaringsdømte som er plassert i annet fengsel.

6.7.3.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å videreføre § 17 andre ledd som § 17 tredje ledd. For adgangen til å beslutte begrensninger i innsattes fellesskap ble ordlyden «av hensyn til ro, orden og sikkerhet, eller dersom hensynet til innsatte selv eller andre innsatte tilsier det», foreslått erstattet med «dersom hensynet til sikkerhet, den innsatte selv eller andre innsatte tilsier det». Forslaget var kun ment som en språklig forenkling, og ikke som noen realitetsendring.

I tillegg foreslo departementet å tilføye følgende til bestemmelsen: «For innsatt i slik avdeling som ikke har fellesskap med andre innsatte, skal kriminalomsorgen kontinuerlig vurdere om det kan legges til rette for at den innsatte kan ha kontakt med én eller flere andre innsatte.» Formålet med dette var å markere i regelverket at spørsmålet om adgang til fellesskap med andre innsatte ikke kan anses avgjort «en gang for alle».

I tråd med det som gjelder for korrespondanse og besøk etter straffegjennomføringsloven §§ 30 og 31, ble det dessuten foreslått å lovfeste at kriminalomsorgen skal kontrollere en eventuell kontakt mellom en innsatt på en avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå og andre innsatte.

6.7.3.3 Høringsinstansenes syn

Ila fengsel og forvaringsanstalt, Kriminalomsorgen region nord, Kriminalomsorgen region øst, Kriminalomsorgsdirektoratet og Ringerike fengsel har gitt innspill til forslaget til § 17 tredje ledd.

Kriminalomsorgsdirektoratet støtter en videreutvikling av bestemmelsen i § 17 andre ledd, men mener at forslaget i høringsnotatet ikke oppfyller kriteriene som fremgår av EMK artikkel 8 nr. 2 om nødvendighet og forholdsmessighet. Direktoratet mener derfor at det bør presiseres i lovteksten, som i høringsnotatet, at tiltaket må være nødvendig og forholdsmessig.

Når det gjelder de foreslåtte presiseringene av og tilføyelsene til bestemmelsen i § 17 andre ledd for øvrig, er *Ila fengsel og forvaringsanstalt* og *Kri-*

minalomsorgsdirektoratet positive til forslaget om at kriminalomsorgen kontinuerlig skal vurdere om det kan legges til rette for at den innsatte kan ha kontakt med én eller flere andre innsatte.

Ila fengsel og forvaringsanstalt bemerker at det vil kunne være krevende å oppfylle forslaget for innsatte ved den forsterkede fellesskapsavdelingen. Anstalten viser til at dette er særlig sårbar, psykisk syke og til dels uforutsigbare og voldelige innsatte hvor det må foretas særlig grundige sikkerhetsvurderinger før ulike tiltak iverksettes, herunder samhandling med andre innsatte. *Ila fengsel og forvaringsanstalt* støtter likevel forslaget, under henvisning til at dette sikrer et kontinuerlig fokus på tiltak som kan dempe eventuelle isolasjonsskader for denne gruppen.

Ringerike fengsel går imot forslaget, og mener at det ikke bør være krav om at kriminalomsorgen «kontinuerlig» skal vurdere om det kan legges til rette for at innsatte på særlig høyt sikkerhetsnivå som ikke har fellesskap med andre innsatte, kan ha kontakt med én eller flere innsatte. Fengselet viser til at det i enkelte tilfeller vil være åpenbart sikkerhetsmessig uforsvarlig med kontakt med andre innsatte.

I tillegg uttaler *Kriminalomsorgen region øst* følgende til forslaget om endringer i § 17 andre ledd:

Region øst er i utgangspunktet positiv til forslagene til endringene her, men ser også at en konsekvens av forslagene til endringer i fristene for utelukkelse etter § 37 kan medføre at det må opprettes flere avdelinger med særlig høy sikkerhet, eller avdelinger som kan tilrettelegges for innsatte med særlige behov.

Kriminalomsorgen region nord og Kriminalomsorgsdirektoratet foreslår å flytte bestemmelsen til § 37, siden den omhandler *begrensninger* i innsattes fellesskap med andre innsatte.

For øvrig påpeker *Ila fengsel og forvaringsanstalt* følgende:

Anstalten vil i denne sammenheng også benytte anledningen til å påpeke en uklarhet i regelverket hva gjelder valg av hjemmelsgrunnlag for utelukkelse av forvaringsdømte. Det fremgår av retningslinjene til forvaringsforskriften § 13 at for forvaringsdømte som er plassert 'i annet fengsel' gjelder straffegjennomføringsloven § 37. Dette kan leses som at alle forvaringsinnsatte som er innsatt i forvaringsanstalt, skal vurderes etter § 17, jf. forskriften § 13 dersom utelukkelse er aktuelt, og at det kun er når de er plassert i et annet fengsel som ikke er forva-

ringsanstalt, skal vurderes etter § 37. Dette er ikke i overensstemmelse med lovens forarbeider og lovgivers intensjon.

[...]

Utelukkelse av forvaringsinnsatte som *ikke* er plassert på en *ressursavdeling* og har særlige behov, altså innsatte som oppholder seg på ordinære fellesskapsavdelinger og fungerer i et fellesskap, må etter anstaltens oppfatning vurderes etter strgf. § 37. Vi kan ikke se noen grunn til at forvaringsinnsatte som er innsatt på ordinære fellesskapsavdelinger og ikke har særlige behov skal vurderes etter § 17 dersom det er aktuelt å utelukke vedkommende. Vi savner en klargjøring av dette i lov- og forskriftsverket. Vi er kjent med at det på landsbasis er ulik praksis og forståelse av regelverket på dette punktet, hvilket i seg selv er uheldig og i verste fall kan medføre svekket rettsikkerhet for den innsatte.

Ila fengsel og forvaringsanstalt gir videre uttrykk for at bestemmelsen i § 17 andre ledd, slik anstalten forstår regelverket, kun vil omfatte enkelte innsatte som er plassert ved den forsterkede fellesskapsavdelingen.

Høringsuttalelse fra *Kriminalomsorgen region nord* kan tyde på at regionen har en noe annen forståelse av regelverket:

Ut fra dagens regler skal en forvaringsdømt som soner i en forvaringsavdeling etter straffegjennomføringsloven § 10 andre ledd, og som besluttet utelukket, bli utelukket i medhold av straffegjennomføringsloven § 17 andre ledd. Dersom den forvaringsdømte har opphold i en ordinær avdeling skal utelukkelsen hjemles i lovens § 37. I utkast til ny straffegjennomføringslov § 17 tredje ledd er hjemmelen for å utelukke en forvaringsdømt i forvaringsavdeling opprettholdt.

6.7.3.4 Departementets vurdering

Mulighet for fellesskap med andre innsatte vil kunne være av stor betydning også for innsatte som gjennomfører straff i avdelinger som nevnt i straffegjennomføringsloven § 10 andre ledd. Som i høringsnotatet understreker departementet at ingen innsatte skal være helt isolert, og at forslaget til § 17 andre ledd om at alle innsatte daglig skal tilbys mer enn to timer meningsfull kontakt med andre personer, også vil gjelde for innsatte i slike avdelinger. Samtidig kan det ligge i begrunnelsen for plassering på en slik avdeling at det er

nødvendig å holde den innsatte adskilt fra andre innsatte.

Under høringen er det påpekt at det er uklarheter ved dagens regelverk. Uklarheten synes særlig å gjelde spørsmålet om de «ordinære» forvaringsavdelingene som enkelte fengsler har – i betydningen forvaringsavdelinger som ikke er ressursavdelinger eller har særskilt høyt sikkerhetsnivå – er å anse som avdelinger etter straffegjennomføringsloven § 10 andre ledd og omfattet av § 17 andre ledd, eller om det er de alminnelige reglene om utelukkelse i § 37 som regulerer spørsmålet om utelukkelse for innsatte der.

Straffegjennomføringsloven § 10 andre ledd nevner «innsatte med særlige behov, herunder personer som er idømt forvaring», men ikke forvaringsavdelinger som sådan. I lys av forvaringsforskriften og de retningslinjene som er nevnt i punkt 6.7.3.1, ser departementet at regelverket kan oppfattes som uklart. Med vekt blant annet på det som *Ila fengsel og forvaringsanstalt* har uttalt under høringen om at det ikke ses noen grunn til at forvaringsinnsatte som er innsatt i ordinære fellesskapsavdelinger og ikke har særlige behov skal vurderes etter § 17 andre ledd, mener departementet at det bør legges til grunn at forvaringsdømte som er innsatt i ordinære forvaringsavdelinger eller ordinære fengselsavdelinger med høyt sikkerhetsnivå, omfattes av de ordinære reglene om utelukkelse i §§ 37 følgende. For helhetens skyld nevnes det også at det i Kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 37.2 er lagt til grunn at kriminalomsorgens adgang til å «begrense» adgangen til fellesskapet i sin alminnelighet for innsatte som gjennomfører straff i avdeling som nevnt i § 10 andre ledd, «gjelder avdelinger i fengsel med høyt sikkerhetsnivå som er tilrettelagt for innsatte med særlige behov (ressursavdelinger) eller innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå».

Med den forståelsen av gjeldende § 17 andre ledd som departementet nå har gitt uttrykk for, er det bare avdelinger for innsatte med særskilte behov (som også kan være forvaringsdømte med særskilte behov) og avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå, som omfattes av den særskilte reguleringen i straffegjennomføringsloven § 17 andre ledd. Reguleringen omfatter svært ulike grupper innsatte. Forsterkede fellesskapsavdelinger er ment for innsatte med store adferdsutfordringer og psykiske lidelser, mens avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå er ment for innsatte som representerer en særlig rømningsfare, fare for særlig alvorlig kriminalitet mv. Selv om de innsatte er forskjellige, ser departementet at det for begge

disse gruppene kan være behov for en særskilt regulering tilsvarende dagens § 17 andre ledd. Som i høringsnotatet, foreslår departementet derfor at dagens § 17 andre ledd videreføres, men med en annen plassering i lovteksten og med enkelte ytterligere justeringer sammenlignet med det forslaget som var på høring.

Departementet er enig med de høringsinstansene som har påpekt at bestemmelsen bør flyttes fra § 17 om fellesskap og menneskelig kontakt, til § 37 om utelukkelse av innsatte, siden denne gjelder begrensninger i fellesskapet. Bestemmelsen foreslås på denne bakgrunnen inntatt i § 37 sjette ledd. I tillegg foreslås det å presisere at også denne bestemmelsen gjelder utelukkelse fra fellesskapet med andre innsatte.

Som i høringsnotatet foreslår departementet å ta ut alternativet «ro og orden» som grunnlag for utelukkelse, også etter denne bestemmelsen. Ettersom de øvrige alternativene «hensyn til sikkerhet, den innsatte selv eller andre innsatte» etter sin ordlyd er skjønnsmessige og vide, antas ikke endringen å innebære noen realitetsendring.

Videre har Kriminalomsorgsdirektoratet påpekt at bestemmelsen ikke i tilstrekkelig grad reflekterer de menneskerettslige kravene om nødvendighet og forholdsmessighet. Som nevnt ligger det allerede i begrunnelsen for plassering på avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå, eller en avdeling som er tilrettelagt for innsatte med særlige behov, at det kan være nødvendig å holde den innsatte adskilt fra andre innsatte. Departementet er likevel enig med direktoratet i at kravet om nødvendighet med fordel kan inntas i lovteksten. I tillegg videreføres dagens krav om at inngrepet ikke må innebære et uforholdsmessig inngrep overfor den innsatte.

I tillegg fastholder departementet forslaget om å tilføye et nytt punktum som angir at kriminalomsorgen kontinuerlig skal vurdere om det kan legges til rette for at for innsatte på slike avdelinger som ikke har fellesskap med andre innsatte, likevel kan ha kontakt med én eller flere andre innsatte, se § 37 sjette ledd andre punktum. På denne måten vil regelverket markere at spørsmålet om adgang til fellesskap med andre innsatte ikke kan anses avgjort «en gang for alle». Som etter reglene for korrespondanse og besøk i §§ 30 og 31, foreslås det dessuten å lovfeste at kriminalomsorgen skal kontrollere en eventuell kontakt mellom en innsatt i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå og andre innsatte.

Departementets forslag kommer etter dette til uttrykk som § 37 sjette ledd i lovforslaget, og vil som nevnt gjelde for innsatte (forvaringsdømte eller andre) som er plassert i en avdeling som er tilrettelagt for innsatte med særlige behov (forsterket fellesskapsavdeling) eller i en avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå.

Når det gjelder gjennomføringen av forvaring, nevnes det for øvrig at Utvalget for strafferettslige reaksjoner og psykisk helse leverte sin NOU 2025: 2 *Samfunnsvern og omsorg* i mars 2025. Utvalget har blant annet sett på ulike sider ved forvaring, og ved de strafferettslige særreaksjonene dom på overføring til tvungent psykisk helsevern og dom på overføring til tvungen omsorg. Utredningen har vært på høring. Departementet ser behov for en helhetlig gjennomgang av forvaringsreglene, slik enkelte høringsinstanser også etterlyser. Departementet utelukker ikke at det i den forbindelse kan være aktuelt også å se på regelverket om utelukkelse fra fellesskapet.

7 Tvangsmidler

7.1 Ny lovteknisk innretning og generelle regler for bruk av tvangsmidler

7.1.1 Innretningen av regelverket

7.1.1.1 Gjeldende rett

Kriminalomsorgens bruk av tvangsmidler under gjennomføring av forvaring og fengselsstraff reguleres av straffegjennomføringsloven § 38. Bestemmelsen gjelder tilsvarende for varetektsinnsatte, jf. straffegjennomføringsloven § 52.

Dagens § 38 inneholder mange ledd, og angir regler for ulike typer tvangsmidler og ulike forhold. Bestemmelsen inneholder både materielle vilkår for når tvangsmidler kan brukes, og prosessuelle regler om saksbehandling og involvering av overordnet nivå i kriminalomsorgen. Videre inneholder den regler om tilsyn fra kriminalomsorgen og involvering av lege. Noen regler gjelder generelt for all bruk av tvangsmidler, mens andre regler kun gjelder ved bruk av enkelte tvangsmidler eller kun ved bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år.

7.1.1.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det – i tillegg til innholdsmessige endringer – foreslått en teknisk omstrukturering av straffegjennomføringslovens regler om bruk av tvangsmidler. Omstruktureringen gikk ut på at dagens § 38 erstattes av seks nye paragrafer. Felles regler og grunnvilkår ble foreslått samlet i § 38, mens særskilte vilkår og nærmere regler for bruk av de ulike kategoriene tvangsmidler i hovedsak ble foreslått inntatt i nye §§ 38 a til 38 d. I tillegg ble særregler for bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år, plassert i ny § 38 e. Samlet så forslaget til omstrukturering slik ut:

- § 38 Bruk av tvangsmidler i fengsel
- § 38 a Bruk av håndjern, transportjern, remmer, strips eller spyttbeskytter
- § 38 b Bruk av kølle eller gass
- § 38 c Bruk av sikkerhetscelle eller polstret celle

- § 38 d Bruk av sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm
- § 38 e Bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år

Departementet presiserte at hensikten med omstruktureringen ikke var å endre det materielle systemet for bruk av tvangsmidler, men å legge til rette for en mer presis lovregulering av de ulike tvangsmidlenes virkeområder.

7.1.1.3 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget om en ny struktur for straffegjennomføringslovens regler om tvangsmidler, støtter dette. Disse er *Advokatforeningen*, *Bergen fengsel*, *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg*, *Ila fengsel og forvaringsanstalt*, *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*, *Jussformidlingen*, *Jusshjelpe i Nord-Norge*, *Kriminalomsorgen Innlandet*, *Kriminalomsorgen region vest*, *Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)*, *Sivilombudet* og *Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest*. Til sammen gir høringsinstansene uttrykk for at den foreslåtte strukturen vil være klarere og mer oversiktlig enn dagens innretning, og at den vil legge til rette for mer presis regulering. I tillegg uttrykker *Kriminalomsorgsdirektoratet* mer generelt at det er positivt at regelverket om tvangsmidler revideres.

7.1.1.4 Departementets vurdering

Kriminalomsorgens bruk av tvangsmidler er inngripende overfor den det gjelder. Det rettslige rammeverket bør derfor trekke opp tydelige rammer for hvilke tvangsmidler som kan tas i bruk, og på hvilke vilkår. Departementet går derfor videre med forslaget om å gi straffegjennomføringslovens regler om tvangsmidler en ny lovteknisk systematikk, hovedsakelig slik som foreslått i høringsnotatet. Omstruktureringen har som formål å legge til rette for en klarere og mer presis regulering av de ulike tvangsmidlenes virkeområder, som i større grad er tilpasset tvangs-

middelets funksjon og karakter. Særlig viktig er det at den foreslåtte strukturen vil legge grunnlaget for en mer presis regulering av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, som er de mest inngripende tvangsmidlene kriminalomsorgen har til rådighet. Den nye strukturen vil også gjøre det lettere å navigere i regelverket, noe som kan bidra til riktig rettsanvendelse i praksis.

Forslaget innebærer at reglene for bruk av tvangsmidler fordeles over seks paragrafer. Grunnvilkår og felles regler for bruk av tvangsmidler plasseres i § 38, mens nærmere regler for bruk av de ulike typene tvangsmidlene inntas i påfølgende nye §§ 38 a til 38 d. Særregler for bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år, samles hovedsakelig i ny § 38 e. Som det fremgår av øvrige punkter i proposisjonen, er innholdet i bestemmelsene noe justert sammenlignet med høringsnotatet. Samlet foreslår departementet at regelverket for bruk av tvangsmidler struktureres slik:

- § 38 Generelle regler for bruk av tvangsmidler
- § 38 a Bruk av håndjern, transportjern, led-sagerbelte, strips og spyttbeskytter
- § 38 b Bruk av skjold, kølle eller gass
- § 38 c Bruk av sikkerhetscelle
- § 38 d Bruk av sikkerhetsseng
- § 38 e Særregler for bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år

Bestemmelsene vil fortsatt være plassert i straffegjennomføringslovens kapittel om forvaring og fengselsstraff, og vil fortsatt gjelde tilsvarende for varetektsinnsatte, jf. straffegjennomføringsloven § 52.

7.1.2 Grunnvilkår for bruk av tvangsmidler

7.1.2.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven § 38 første og andre ledd beskriver uttømmende hvilke situasjoner som kan gi grunnlag for bruk av tvangsmidler, såfremt øvrige vilkår er oppfylt.

Første ledd gir kriminalomsorgen hjemmel til å ta i bruk sikkerhetscelle, sikkerhetsseng eller «annet godkjent tvangsmiddel» for å:

- a. avverge alvorlig angrep eller skade på person,
- b. hindre iverksettelse av alvorlige trusler eller betydelig skade på eiendom,
- c. hindre alvorlige opptøyer eller uroligheter,
- d. hindre rømning fra fengsel, under transport eller fra bestemmelsessted,
- e. avverge ulovlig inntrengning i fengsel, eller
- f. sikre adgang til sperret eller forskanset rom.

Første ledd tar særlig sikte på å regulere virkeområdene for bruk av de mest inngripende tvangsmidlene, se Prop. 143 L (2019–2020) punkt 9.1 side 31. Foruten sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, som er nevnt i lovteksten, er det uttalt i forarbeidene at kølle og gass er så vidt inngripende tvangsmidler at de bare kan tas i bruk for formålene i første ledd, jf. Prop. 143 L (2019–2020) punkt 9.4 side 33.

Andre ledd regulerer bruk av mindre inngripende tvangsmidler enn dem som er nevnt i første ledd. Andre ledd fastsetter at håndjern, transportjern, bodycuff, spyttbeskytter og «tilsvarende» tvangsmidler som er godkjent av Kriminalomsorgsdirektoratet, kan tas i bruk for enkelte andre (nærmere definerte) formål enn dem som følger av første ledd. Hensikten er at disse tvangsmidlene kan brukes i situasjoner som er mindre alvorlige enn dem som omfattes av første ledd, jf. Prop. 143 L (2019–2020) punkt 9.4 side 33 og punkt 11.2 side 39.

Dagens lovgivning inneholder ikke noen uttømmende liste over hvilke tvangsmidler som kan tas i bruk i kriminalomsorgen. Lovteksten i § 38 regulerer ikke hvilket «annet godkjent» tvangsmiddel enn sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng som omfattes av hjemmelen i første ledd, eller hvilke «tilsvarende» godkjente tvangsmidler enn håndjern, transportjern, bodycuff og spyttbeskytter som omfattes av andre ledd. Det er imidlertid klart at et tvangsmiddel må være godkjent til bruk i kriminalomsorgen av Kriminalomsorgsdirektoratet før det gjøres tilgjengelig for bruk i etaten, jf. også straffegjennomføringsforskriften § 3-11 tredje ledd andre punktum. Lovteksten i § 38 gir ikke føringer for hvilke tvangsmidler som kan godkjennes av direktoratet.

Foruten tvangsmidlene som er nevnt uttrykkelig i § 38, har Kriminalomsorgsdirektoratet godkjent strips, skjold, to typer køller samt to typer gass til bruk i kriminalomsorgen, jf. kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 38.1, Kriminalomsorgsdirektoratets rundskriv KDI-2022-7 om spyttbeskytter og rundskriv KSF-2004-1 om køller.

Straffegjennomføringsloven § 38 tredje ledd inneholder felles grunnvilkår for all bruk av tvangsmidler etter første og andre ledd. Grunnvilkårene bygger på prinsipper om nødvendighet og forholdsmessighet.

For det første kan tvangsmidler bare brukes dersom forholdene gjør det strengt nødvendig, og mindre inngripende tiltak forges har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige, jf. tredje ledd første punktum.

Videre angis det at tvangsmidler skal brukes med varsomhet, slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse, jf. tredje ledd andre punktum. I dette ligger det også en plikt til å iverksette tiltak for å minimere negative konsekvenser av tiltaket, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 11.9.4 side 152 (til tilsvarende formulering for utelukkelse etter § 37).

Til sist fremgår det at kriminalomsorgen fortløpende skal vurdere om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket, jf. § 38 tredje ledd fjerde punktum.

Straffegjennomføringsloven § 38 inneholder ikke noen selvstendig regulering av bruk av fysisk makt overfor innsatte. Det følger imidlertid av straffegjennomføringsforskriften § 3-11 andre ledd at ansatte kan bruke fysisk makt overfor innsatte som ikke retter seg etter bestemmelser om ro, orden og disiplin, når bruk av fysisk makt er nødvendig og forsvarlig, og mindre inngripende tiltak forges har vært forsøkt eller vil fremstå som utilstrekkelige.

Straffegjennomføringsloven § 38 suppleres ellers av kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 38.

7.1.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet som nevnt at straffegjennomføringsloven § 38 gjøres om til en generell bestemmelse med felles regler og grunnvilkår for bruk av tvangsmidler. Forslaget til materielt innhold videreførte i stor grad grunnvilkårene for bruk av tvangsmidler som er inntatt i dagens § 38, med enkelte justeringer og nye tillegg.

Når det gjelder de ytre rammene for bruk av tvangsmidler, foreslo departementet at det i § 38 tas inn en ny og uttømmende oppregning av hva som menes med «tvangsmidler» i straffegjennomføringsloven, jf. forslaget til nytt første ledd. Dette til forskjell fra dagens § 38, som åpner for at kriminalomsorgen kan ta i bruk tvangsmidler som ikke er definert i loven, så lenge de er godkjent til bruk i etaten av Kriminalomsorgsdirektoratet. Konsekvensen av en slik definisjon ville være at kriminalomsorgen ikke lenger vil kunne ta i bruk andre typer tvangsmidler enn dem som er uttrykkelig angitt i lovteksten.

Konkret foreslo departementet at begrepet «tvangsmidler» skal omfatte håndjern, transportjern, remmer (ment å dekke det som i dag kalles bodycuff), strips, spyttbeskytter, kølle og gass, samt sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Definisjonen omfatter alle tvangsmidler som er godkjent til bruk i kriminalomsorgen i dag, foruten skjold.

Skjold ble foreslått utelatt under henvisning til at skjold primært er en beskyttelse for kriminalomsorgens personell.

Som følge av andre forslag i høringsnotatet, omfattet definisjonen i tillegg enkelte tvangsmidler som *ikke* brukes av kriminalomsorgen per i dag (polstret celle, løse belter og beskyttelseshjelm). Høringsnotatets forslag knyttet til disse nye tvangsmidlene følges ikke opp i proposisjonen, se punkt punkt 2.4, og omtales derfor ikke nærmere her.

Når det gjelder grunnvilkårene for bruk av tvangsmidler, foreslo departementet for det første å lovfeste at tvangsmidler bare kan brukes når dette har hjemmel i lov, og tiltaket ikke er uforholdsmessig overfor den innsatte, jf. forslaget til § 38 nytt andre ledd første punktum. Bestemmelsen ville være ny, og ville lovfeste det gjeldende legalitetsprinsippet og det grunnleggende kravet om forholdsmessighet.

For det andre foreslo departementet å videreføre dagens vilkår om at et tvangsmiddel bare kan brukes hvis mindre inngripende tiltak har vært forsøkt eller blitt vurdert som åpenbart utilstrekkelige, jf. forslaget til § 38 nytt andre ledd tredje punktum.

For det tredje foreslo departementet å lovfeste et krav om at kriminalomsorgen, ved behov for å benytte tvangsmidler, alltid skal bruke det minst inngripende tvangsmiddelet som er egnet til å oppfylle formålet, jf. forslaget til § 38 nytt fjerde ledd første punktum. Bestemmelsen ville være ny i loven, men et utslag av grunnleggende prinsipper om nødvendighet og forholdsmessighet. Tilsvarende gjelder for departementets forslag om å lovfeste en presisering om at tvangsmidler ikke skal brukes lenger enn det som er strengt nødvendig for å oppnå formålet, jf. forslaget til nytt fjerde ledd andre punktum.

I tillegg foreslo departementet å videreføre dagens plikt til å bruke tvangsmidler med varsomhet, slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse.

Til sist ble dagens vilkår om at et tvangsmiddel må være godkjent til bruk i kriminalomsorgen av Kriminalomsorgsdirektoratet før det kan tas i bruk i etaten, foreslått videreført, jf. § 38 forslaget til nytt andre ledd andre punktum.

Dagens lovkrav om at kriminalomsorgen fortløpende skal vurdere om det er grunnlag for å opprettholde tvangsmiddelbruken ble ikke foreslått videreført, uten at det ble kommentert særskilt.

For øvrig innebar høringsnotatets forslag at dagens vilkår om at tvangsmidler bare kan brukes

dersom forholdene gjør det «strengt nødvendig», ikke lenger ville plasseres i § 38, men heller inkluderes i nye §§ 38 a til 38 d, se punkt 7.2 til 7.4. Forslaget var ikke ment å ha realitetsbetydning.

7.1.2.3 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser uttrykker innvendinger mot at straffegjennomføringsloven § 38 gis nytt innhold, der grunnvilkårene for bruk av tvangsmidler inntas. For eksempel *Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest* anser det som positivt at generelle vilkår for bruk av tvangsmidler fremgår klart av loven. En del instanser har imidlertid merknader til ulike aspekter ved den nærmere utformingen av innholdet.

Til forslaget om å innføre en uttømmende definisjon av hvilke «tvangsmidler» som kan godkjennes til bruk i kriminalomsorgen, uttrykker *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*, *Jusshjelpa i Nord-Norge*, *Kriminalomsorgsdirektoratet*, *Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)* og *Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest* sin støtte. NIM uttrykker at forslaget bidrar til at ramme for bruk av tvangsmidler blir mest mulig presise og tilgjengelige. Kriminalomsorgsdirektoratet ser at forslaget vil redusere direktoratets mulighet til å innføre nye tvangsmidler, men viser til at løsningen vil bidra til økt forutberegnelighet for både innsatte og ansatte.

Når det gjelder innholdet i definisjonen, uttaler *Amnesty International Norge*, *Kriminalomsorgsdirektoratet*, *Kriminalomsorgen region øst*, *Kriminalomsorgen region nord*, NIM og *Sivilombudet* at skjold bør inntas. Instansene viser til at kriminalomsorgen ikke bare bruker skjold som verneutstyr, men også som et godkjent tvangsmiddel i flere situasjoner. Videre uttaler *Kriminalomsorgsdirektoratet* at transportjern kan tas ut, blant annet som følge av at andre tvangsmidler vil kunne være bedre egnet til samme formål. I tillegg mener flere høringsinstanser at spyttbeskytter ikke bør inkluderes, se nærmere omtale i punkt 7.4.1.3.

Forslaget om å videreføre kravet om at et tvangsmiddel bare kan tas i bruk dersom tvangsmiddelet på forhånd er generelt godkjent til bruk i etaten av Kriminalomsorgsdirektoratet, omtales som viktig av NIM, og som et bidrag til at kriminalomsorgens adgang til tvangsmiddelbruk rammes inn. Etter NIMs syn bør det kreves at Kriminalomsorgsdirektoratets godkjenningsbeslutninger følger forvaltningslovens saksbehandlingsregler for forskrifter.

Til forslaget om å lovfeste et vilkår om at tvangsmidler bare kan brukes hvis det «ikke er

uforholdsmessig» overfor den innsatte, mener flere høringsinstanser at departementet i større grad bør gi konkrete føringer for innholdet i forholdsmessighetsvurderingen. For å ramme inn kriminalomsorgens skjønnsutøvelse mener *Advokatforeningen*, *JURK*, *NIM* og *Sivilombudet* at proposisjonen bør konkretisere hvilken betydning ulike sårbarhetsfaktorer, og særlig alvorlig psykisk sykdom, utviklingshemming eller ung alder, skal ha. *Kriminalomsorgsdirektoratet* mener at proposisjonen bør si noe om kumulativ og suksessiv bruk av tvangsmidler overfor samme innsatt. Også NIM og *Sivilombudet* mener at proposisjonen bør klargjøre hvilke tvangsmidler som kan benyttes i kombinasjon.

Til forslaget om å videreføre vilkåret om at tvangsmidler bare kan benyttes «når mindre inngripende tiltak har vært forsøkt, eller åpenbart vil være utilstrekkelig», bemerker NIM at forslaget vil bidra til at § 38 respekterer minste inngreps prinsipp etter EMK artikkel 3 og artikkel 8. Enkelte høringsinstanser ønsker at utslagene av dette prinsippet reguleres nærmere. *Kriminalomsorgsdirektoratet* reiser spørsmål om lovteksten bør angi at utagerende atferd og selvskading som utgangspunkt skal søkes møtt med andre virkemidler enn tvangsmidler. *Norges Røde Kors* ønsker at lovteksten i større grad understreker at mulige hjelpetiltak skal vurderes før tvangsmidler tas i bruk.

Forslaget til nytt fjerde ledd, hvor det blant annet ble foreslått å lovfeste regler om at kriminalomsorgen alltid skal bruke det minste inngripende tvangsmiddelet som er egnet til å oppnå formålet, og at tvangsmidler ikke kan brukes lenger enn det som er strengt nødvendig for å oppnå formålet, vil etter NIM sitt syn bidra til at § 38 respekterer minste inngreps prinsipp.

Til forslaget om å videreføre dagens plikt til å bruke tvangsmidler med varsomhet slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse, uttaler NIM og *Sivilombudet* at det bør inntas en presisering i lovteksten som får frem at det ikke er adgang til å bruke mer fysisk makt enn det som er strengt nødvendig for å gjennomføre tiltaket. Også *Amnesty International Norge* stiller spørsmål om det kan være hensiktsmessig å regulere hvor mye fysisk makt som er forsvarlig å anvende ved bruk av ulike tvangsmidler. Tilsvarende gir også *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg* uttrykk for.

I tillegg har enkelte høringsinstanser uttalt seg om forhold som etter deres syn burde vært, men ikke er, dekket av høringsnotatets forslag til nytt innhold i § 38. Særlig har blant andre *Advokatforeningen*, *Dommerforeningens menneskerettighets-*

utvalg, Kriminalomsorgsdirektoratet, NIM og Sivilombudet tatt til orde for at departementet bør innta eller utrede lovregulering av kriminalomsorgens bruk av fysisk makt mer generelt i tjenesteutførelsen, for eksempel der inngripende teknikker, slik som mageleie, brukes for å få kontroll på en innsatt. Videre har blant andre *Kriminalomsorgsdirektoratet* uttalt at det bør vurderes om det bør lovfestes et krav om at ansatte som gjennomfører tvangsmiddelbruk har tilstrekkelig kunnskap og opplæring. *Kontaktutvalget ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt* har uttrykt en oppfatning om at det utøves mer makt enn nødvendig på grunn av lav kompetanse blant ansatte.

7.1.2.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår som nevnt at generelle regler og felles grunnvilkår for kriminalomsorgens bruk av tvangsmidler samles i straffegjennomføringsloven § 38, se punkt 7.1.1.4. Innholdet i forslaget til § 38 følger hovedlinjene i det som ble foreslått i høringsnotatet, men med en noe endret struktur og med enkelte justeringer og tillegg.

Når det gjelder de ytre rammene for adgangen til bruk av tvangsmidler, står departementet fast ved at § 38 bør inneholde en uttømmende beskrivelse av hvilke tvangsmidler kriminalomsorgen, på nærmere vilkår, kan benytte seg av. En slik uttømmende angivelse vil bidra til forutberegnelighet for den innsatte, og vil også angi grenser for hvilke typer tvangsmidler Kriminalomsorgsdirektoratet kan godkjenne til bruk i etaten.

Nå det gjelder spørsmålet om hvilke tvangsmidler som bør inntas i loven, står departementet fast ved at dette for det første skal være håndjern, transportjern, strips, spyttbeskytter, kølle, gass, sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Disse brukes i kriminalomsorgen i dag. I høringsrunden uttalte riktignok Kriminalomsorgsdirektoratet at transportjern kunne tas ut av listen, men etter en fornyet vurdering har direktoratet anbefalt at transportjern omfattes. Departementet har videre merket seg at flere høringsinstanser er imot at muligheten for bruk av spyttbeskytter videreføres, men holder fast ved at hjemmelen bør beholdes enn så lenge, se punkt 7.4.1.4.

For det andre står departementet fast ved at loven bør inkludere tvangsmiddelet som i dagens § 38 er kalt bodycuff, og som i høringsnotatets forslag ble omtalt som «remmer». Også dette tvangsmiddelet brukes i dag. Etter innspill fra Kriminalomsorgsdirektoratet foreslår departementet å erstatte høringsnotatets begrep «remmer» med den mer konkrete formuleringen «ledsagerbelte»,

et begrep som allerede brukes for tilsvarende innretning i politiet.

For det tredje mener departementet, etter en fornyet vurdering, at skjold bør inntas i loven. Som flere høringsinstanser påpeker, brukes skjold ikke bare som beskyttelsesutstyr, men også til å få fysisk kontroll på utagerende innsatte. Skjold er inntatt i Kriminalomsorgsdirektoratets liste over tvangsmidler som kan brukes i etaten, er regulert som tvangsmiddel i kriminalomsorgens retningslinjer og inngår i etatens opplæring i fysisk maktanvendelse. Skjold bør derfor lovreguleres som et tvangsmiddel, for tilfellene der skjold brukes som nettopp dette.

En kort beskrivelse av de ulike tvangsmidlene er inntatt i de generelle merknadene i punkt 7.2 til 7.4.

Formålet med å innta en uttømmende angivelse av tvangsmidlene i loven, er å sette klare grenser for hvilke tvangsmidler som etter omstendighetene kan brukes overfor innsatte. I høringsnotatet ble denne begrensningen foreslått innført ved uttømmende å definere hva som menes med uttrykket «tvangsmidler». Etter en fornyet vurdering ser departementet at samme resultat kan oppnås på en lovteknisk enklere måte, ved at det i § 38 kort angis at kriminalomsorgen på nærmere vilkår «kan benytte tvangsmidlene nevnt i §§ 38 a til 38 d». Som det fremgår av lovforslaget og punkt 7.1.1, vil nye §§ 38 a til 38 d være begrenset til å inneholde en nærmere regulering av tvangsmidlene nevnt ovenfor. Konsekvensen av forslaget til formulering vil dermed, som i høringsnotatet, være at kriminalomsorgen ikke lenger kan ta i bruk andre typer tvangsmidler enn dem som er uttrykkelig angitt i §§ 38 a til 38 d. Innføring av andre tvangsmidler enn dem som er nevnt der, vil kreve lovendring.

Videre følger departementet opp forslaget om at § 38 bør gi uttrykk for at tvangsmidler bare kan benyttes når tvangsmiddelbruken har hjemmel i lov. Ettersom dette allerede følger av legalitetsprinsippet, foreslår imidlertid departementet at ordlyden gis en noe mer konkret utforming enn i høringsnotatet, slik at lovteksten i større grad angir hvilke konkrete lovgrunnlag som må være oppfylt. Dette gjøres ved at det i første ledd angis at kriminalomsorgen kan benytte tvangsmidlene nevnt i §§ 38 a til 38 d, når vilkårene for dette er oppfylt.

Som nevnt holder departementet også fast ved forslaget om å videreføre dagens krav om at et tvangsmiddel må være generelt godkjent til bruk i etaten av Kriminalomsorgsdirektoratet før det kan tas i bruk i en konkret situasjon. Formålet er å

sikre at straffegjennomføringsloven bare gir grunnlag for bruk av tvangsmidler som til enhver tid er vurdert som faglig forsvarlige. Når det gjelder grunnlaget for Kriminalomsorgsdirektoratets godkjenninger, har departementet merket seg NIMs synspunkt om at godkjenningsprosessen bør følge forvaltningslovens saksbehandlingskrav for forskrifter. Departementet finner ikke grunn til å regulere kravene til direktoratets godkjenningsprosess nærmere, og bemerker at de nevnte forvaltningsrettslige reglene, og hensynene bak dem, langt på vei ivaretas i dag.

Når det gjelder de materielle grunnvilkårene for kriminalomsorgens bruk av tvangsmidler, foreslår departementet at disse samles i § 38 nytt andre og tredje ledd.

For det første fastholdes forslaget om å videreføre dagens regel om at et tvangsmiddel bare kan brukes dersom mindre inngripende tiltak har vært forsøkt eller blitt vurdert som åpenbart utilstrekkelige, se andre ledd. Bestemmelsen gir uttrykk for minste inngreps prinsipp. Den forplikter kriminalomsorgen til først å vurdere om situasjonen kan håndteres ved bruk av virkemidler som ikke innebærer bruk av tvangsmidler, og, hvis tvangsmiddelbruk er nødvendig, å velge det minst inngripende tvangsmiddelet som er egnet til å oppfylle formålet.

For det andre holder departementet fast ved forslaget om å lovfeste at tvangsmidler bare kan brukes når dette vil være forholdsmessig overfor den innsatte. Dette er et grunnleggende prinsipp som gjelder også i dag, og som med fordel kan komme direkte til uttrykk i loven. For at lovteksten skal gi tydelig uttrykk for hva som menes med forholdsmessighet i denne sammenhengen, foreslår departementet likevel en justering av ordlyden sammenlignet med høringsnotatet. I stedet for en generell henvisning til et krav om forholdsmessighet, foreslår departementet at det mer konkret angis at et tvangsmiddel bare kan brukes hvis behovet for å bruke tvangsmiddelet klart overstiger de negative konsekvensene som tvangsbruken kan innebære for den innsatte.

For det tredje går departementet videre med forslaget om å lovfeste en begrensning om at tvangsmidler ikke skal brukes lenger enn strengt nødvendig for å oppnå formålet, se tredje ledd.

For det fjerde foreslår departementet å videreføre dagens krav om at kriminalomsorgen fortløpende skal vurdere om det fortsatt er grunnlag for å opprettholde tvangsmiddelbruken. Denne regelen ble ikke foreslått videreført i høringsnotatet, men bør etter departementets syn fortsatt komme til uttrykk i loven. Plikten til å fortløpende

vurdere om bruken av tvangsmiddelet er strengt nødvendig og forholdsmessig, er en viktig faktor for at bruken kan avsluttes så snart dette ikke lenger er tilfellet. Nærmere føringer for hvordan de fortløpende vurderingene bør dokumenteres, egner seg etter departementets syn best for regulering i kriminalomsorgens retningslinjer.

For det femte fastholder departementet forslaget om å videreføre dagens regel om at tvangsmidler skal brukes med varsomhet, slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse.

For det sjette foreslår departementet, blant annet i lys av høringsinnspillene fra NIM og Sivilombudet, at det inntas et nytt tillegg som presiserer at kriminalomsorgen, når den iverksetter eller gjennomfører lovlig bruk av tvangsmidler, ikke skal bruke mer fysisk makt enn det som er strengt nødvendig for å gjennomføre tiltaket. Også dette følger av gjeldende prinsipper om forholdsmessighet, men kan med fordel komme til uttrykk i loven. Departementet bemerker at det i tidligere forarbeider er lagt til grunn at det forutsetningsvis følger av § 38 at tjenstepersoner må kunne utøve en viss grad av makt for å gjennomføre bruk av et tvangsmiddel, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 7.6.2.5 side 101. Med forslaget vil det komme tydelig frem at bruk av fysisk makt i slike tilfeller skal begrenses til det strengt nødvendige.

Det bemerkes at enkelte høringsinstanser har tatt til orde for at det bør inntas en generell lovregulering av bruk av fysisk makt overfor innsatte. Dette vil etter departementets syn måtte utredes nærmere før lovendringer eventuelt kan foreslås. Hva gjelder Kriminalomsorgsdirektoratets synspunkt om at det bør innføres lovkrav til ansattes opplæring om tvangsmidler, vurderer departementet foreløpig at slike krav egner seg best for regulering i kriminalomsorgens retningslinjer og eventuelt forskrift. Departementet forutsetter at tvangsmidler og bruk av fysisk makt utelukkende vurderes og benyttes av ansatte som har gjennomgått tilfredsstillende opplæring og trening.

7.1.3 Beslutningskompetanse og formkrav

7.1.3.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven § 38 angir at kriminalomsorgen kan «beslutte» bruk av tvangsmidler dersom vilkårene er oppfylt. Bestemmelsen inneholder ikke noen nærmere regulering av beslutningsmyndighet eller hvilke formkrav som gjelder for beslutningen. I kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 38.3 er det

presisert at beslutningen skal treffes av fengselslederen eller den vedkommende delegerer myndigheten til, og at beslutningen skal nedtegnes skriftlig.

Departementet har tidligere lagt til grunn at alle beslutninger om bruk av tvangsmidler i kriminalomsorgen skal begrunnes i tråd med forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, jf. Prop. 143 L (2019–2020) punkt 9.4 side 36. Dette ble uttalt å gjelde uavhengig av om beslutningen formelt er å regne som et enkeltvedtak eller ikke. Når det for øvrig gjelder forvaltningslovens enkeltvedtaksbegrep, uttalte departementet i den nevnte proposisjonen at kriminalomsorgens beslutninger om bruk av tvangsmidler i utgangspunktet vil måtte regnes som et enkeltvedtak, med mindre det er tale om en kortvarig og konkret situasjonshåndtering. Grenseoppgangen må vurderes konkret.

7.1.3.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å innta en generell regel om beslutningsmyndighet i straffegjennomføringsloven § 38 nytt tredje ledd. Det ble foreslått lovfestet at beslutninger om bruk av tvangsmidler må fattes av enhetsleder eller den som enhetsleder gir slik myndighet, slik det også følger av dagens retningslinjer.

Det ble presisert at forslaget i høringsnotatet ikke tok sikte på å endre hvordan kriminalomsorgens beslutninger klassifiseres opp mot forvaltningslovens definisjoner av enkeltvedtak. Departementet gjentok oppfatningen om at beslutninger om bruk av tvangsmidler i utgangspunktet vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, men at det må trekkes enkelte grenser basert på en konkret vurdering, jf. Prop. 143 L (2019–2020) punkt 9.4 side 36.

7.1.3.3 Høringsinstansenes syn

Relativt få høringsinstanser har uttalt seg om høringsnotatets forslag om å innta en regulering av beslutningsmyndighet i straffegjennomføringsloven § 38.

Kriminalomsorgen region vest bemerker at det er positivt at loven omtaler hvem som har ansvaret for å beslutte bruk av tvangsmidler.

Kriminalomsorgen region øst mener at det også må inntas i loven at beslutningen skal nedtegnes skriftlig og begrunnes.

Enkelte høringsinstanser, deriblant *Kriminalomsorgsdirektoratet*, *NIM* og *Sivilombudet*, mener at det bør klargjøres, enten i lov eller på annen

måte, i hvilke tilfeller kriminalomsorgens beslutninger om bruk av tvangsmidler må fattes i form av enkeltvedtak, og som dermed vil utløse særlige regler om klagerett mv. etter forvaltningsloven.

Uavhengig av hvordan beslutningen klassifiseres forvaltningsrettslig, mener blant annet *NIM* og *Sivilombudet* at proposisjonen bør gjøre det klart at forvaltningslovens regler om begrunnelse av enkeltvedtak skal følges for alle beslutninger om tvangsmiddelbruk. *NIM* bemerker at krav til begrunnelse er viktig for den innsattes rettsikkerhet.

Videre gir *NIM* og *Sivilombudet* uttrykk for at departementet bør vurdere å lov- eller forskriftsfeste særskilte krav til innholdet i begrunnelsen for bruk av tvangsmidler. *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg* uttaler at det i det minste må kreves at all bruk av tvangsmidler registreres.

Når det gjelder øvrige spørsmål om saksbehandling, mener *Kriminalomsorgsdirektoratet* at det i § 38 bør inntas en passus om brukermedvirkning, som gir den innsatte mulighet til å uttale seg om spørsmålet om tvangsmiddelbruk før beslutningen fattes. *Kriminalomsorgsdirektoratet* mener videre at departementet bør vurdere om § 38 bør inneholde en passus om at sårbarhetsfaktorer, slik som innsattes alder og helsetilstand, skal tas med i vurderingen av bruk av tvangsmidler. Dette av pedagogiske hensyn.

7.1.3.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget om å lovfeste at en beslutning om bruk av tvangsmiddel «skal treffes av enhetsleder eller den som enhetsleder gir slik myndighet», jf. forslaget til § 38 nytt fjerde ledd. Departementet mener det er hensiktsmessig at loven gir uttrykk for at beslutningskompetansen i utgangspunktet ligger hos lederen for fengselet, og at det vil kreves en særskilt myndighetstildeling dersom andre skal kunne treffe slike beslutninger. Regelen vil reflektere dagens praksis i kriminalomsorgen.

I tillegg foreslår departementet at det lovfestes et krav om at beslutninger om bruk av tvangsmidler skal nedfelles og begrunnes skriftlig. Notoriteten for kriminalomsorgens vurderinger og begrunnelser bidrar til den innsattes mulighet til å forstå grunnlaget for tvangsmiddelbruken, og er også viktig for å legge til rette for intern og ekstern kontroll.

Kravet til skriftlig begrunnelse er ment å gjelde for alle beslutninger om bruk av tvangsmidler, uten hensyn til hvilket tvangsmiddel det er tale om og uavhengig av om beslutningen er å

regne som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Bestemmelsen vil dermed lovfeste et krav som departementet ga uttrykk for i forarbeidene til forrige endring av § 38, se Prop. 143 L (2019–2020) punkt 9.4 side 36 og punkt 7.1.3.1 ovenfor.

For øvrig har departementet merket seg Kriminalomsorgsdirektoratets synspunkt om at det i § 38 bør inntas en plikt til å gi den innsatte mulighet til å uttale seg før en beslutning om bruk av tvangsmidler fattes. Departementet er enig i at kriminalomsorgen skal søke å innhente den innsattes synspunkter i alle tilfeller der det er praktisk mulig, men går ikke inn for en slik generell lovfesting nå. Videre har departementet merket seg Kriminalomsorgsdirektoratets innspill om at det bør inntas en plikt for kriminalomsorgen til å vurdere sårbarhetsfaktorer. Departementet har kommet til at dette i så fall bør vurderes som en felles bestemmelse for flere typer inngrep etter straffegjennomføringsloven, på et senere tidspunkt.

Enkelte høringsinstanser har ønsket at det reguleres hvilke beslutninger om bruk av tvangsmidler som er å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Noen slik regulering ble ikke foreslått i høringsnotatet, og er heller ikke inn tatt i denne proposisjonen. Som uttalt i høringsnotatet, og som nærmere beskrevet i Prop. 143 L (2019–2020) punkt 9.4 side 36, legger departementet til grunn at en beslutning om bruk av tvangsmidler i utgangspunktet er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Dette gjelder i alle tilfelle for beslutninger om bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, se proposisjonens punkt 7.5.4, og vil ofte også kunne gjelde for beslutninger om andre tvangsmidler. Nærmere føringer for hvordan kriminalomsorgens beslutninger om bruk av tvangsmidler skal vurderes opp mot forvaltningslovens definisjon av enkeltvedtak, egner seg etter departementets syn bedre for regulering i kriminalomsorgens retningslinjer, eventuelt i forskrift, enn i proposisjonen her. Forslaget har ikke til hensikt å endre hvordan kriminalomsorgens beslutninger klassifiseres opp mot forvaltningslovens definisjon av enkeltvedtak.

7.2 Sikkerhetscelle

7.2.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven § 38 første ledd angir at kriminalomsorgen kan ta i bruk sikkerhetscelle for å:

- a. avverge alvorlig angrep eller skade på person,
- b. hindre iverksettelse av alvorlige trusler eller betydelig skade på eiendom,
- c. hindre alvorlige opptøyer eller uroligheter,
- d. hindre rømning fra fengsel, under transport eller fra bestemmelsessted
- e. avverge ulovlig inntrengning i fengsel, eller
- f. sikre adgang til sperret eller forskanset rom.

Første ledd er ment å omfatte faresituasjoner av alvorlig karakter, se Prop. 143 L (2019–2020) punkt 9.1 side 31. Faren må være reell og konkret, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 14.9 side 183.

I tillegg til at det må foreligge en situasjon som nevnt i § 38 første ledd, må grunnvilkårene for bruk av tvangsmidler etter § 38 tredje ledd være oppfylt. Det innebærer at sikkerhetscelle bare kan tas i bruk hvis forholdene gjør det «strengt nødvendig» og mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige, jf. tredje ledd første punktum.

Etter ordlyden i § 38 kan sikkerhetscelle brukes for alle formålene listet opp i første ledd. I senere forarbeider, Prop. 135 L (2010–2011) punkt 14.9 side 183, er det derimot lagt til grunn at det «etter retningslinjene [bare] er tre grunnlag som kan berettige bruk av sikkerhetscelle: Avverge alvorlige angrep eller skade på person (lovens første ledd bokstav a), hindre iverksettelse av alvorlige trusler eller betydelig skade på eiendom (lovens første ledd bokstav b), eller hindre alvorlige opptøyer eller uroligheter (lovens første ledd bokstav c)».

Gjeldende retningslinjer fra kriminalomsorgen (KSF-2008-9001) punkt 38.7 fastsetter at sikkerhetscelle bare kan brukes når det er strengt nødvendig for å hindre alvorlig angrep eller skade på person, herunder at innsatte skader seg selv (lovens første ledd bokstav a); hindre iverksettelse av alvorlige trusler eller betydelig skade på eiendom (lovens første ledd bokstav b); eller hindre rømning eller unnvikelse fra fengsel (deler av lovens første ledd bokstav d).

Bruk av sikkerhetscelle innebærer at den innsatte plasseres alene på en celle som tilsvarer en glattcelle. Bortsett fra en plastmadrass, et åpent toalett som er nedsenket i gulvet, og i noen tilfeller en seng som er murt fast, finnes det ikke møbler eller andre gjenstander på cellen. Den innsatte har tilgang til dagslys og i enkelte tilfeller noe utsyn, men ikke rennende vann. Formålet med innredningen er å begrense skadepotesialet så mye som mulig.

7.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatets forslag til ny § 38 c, ble det foreslått inntatt at sikkerhetscelle kan tas i bruk dersom dette er strengt nødvendig for å 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, jf. første ledd. Forslaget innebærer at bare deler av formålsalternativene i dagens lovtekst videreføres.

Formålet var å utforme en lovbestemmelse som best mulig favner begrensningene som gjelder etter EMK artikkel 3, med en snevrere og mer presis angivelse av hvilke formål som kan begrunne bruk av sikkerhetscelle sammenlignet med dagens § 38. Som grunnlag så departementet blant annet hen til kriminalomsorgens retningslinjer for bruk av sikkerhetscelle, som begrenser bruken av sikkerhetscelle til et klart snevrere virkeområde enn hva dagens lovtekst åpner for.

Høringsnotatets forslag innebærer en videreføring av kravet om at bruk av sikkerhetscelle må være «strengt nødvendig». Departementet uttalte at mange potensielt alvorlige situasjoner kan og bør avverges ved at dyktig personell roer ned situasjonen, og at det alltid må være et mål å unngå bruk av sikkerhetscelle.

I høringsnotatet ble det vurdert, men ikke foreslått, lovfestet en absolutt tidsgrense for hvor lenge en person kan være plassert i sikkerhetscelle.

7.2.3 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene gir uttrykk for støtte til hele eller deler av departementets forslag om å presisere anvendelsesområdet for bruk av sikkerhetscelle i ny § 38 c.

Overordnet er *Amnesty International Norge* positiv til at det foreslås begrensninger i adgangen til å benytte sikkerhetscelle. *Kriminalomsorgen Innlandet* og *Kriminalomsorgen region vest* støtter at vilkårene for sikkerhetscelle presiseres, slik at anvendelsesområdet tydeliggjøres. *Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest* uttrykker tilfredshet over at bruk av sikkerhetscelle nå vil reguleres utførlig gjennom utkastet til ny § 38 c. Også *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)* og *Jussformidlingen* ser det som positivt at forslaget til ny § 38 c angir tydeligere rammer for når sikkerhetscelle kan tas i bruk, og at bestemmelsen nå i større grad bærer preg av at sikkerhetscelle er en siste utvei. *Sivilombudet* fremstår også positiv til at lovteksten vil inneholde en snevrere angivelse av hvilke formål som kan berette bruk av sikkerhetscelle.

Når det gjelder det nærmere innholdet i det foreslåtte virkeområdet, er det ingen av høringsinstansene som kommenterer forslaget om å videreføre adgangen til å ta i bruk sikkerhetscelle for å hindre alvorlig angrep eller skade på andre personer enn den innsatte selv.

En rekke høringsinstanser har derimot innspill til forslaget om å videreføre adgangen til bruk av sikkerhetscelle for å hindre at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade.

Bergen fengsel bemerker at det er fint at selvskading skilles ut som et eget alternativ i bestemmelsen.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) uttrykker ikke motforestillinger mot at dette formålsalternativet videreføres, men etterlyser en nærmere vurdering av hvordan sikkerhetscelle skal kunne hindre skade på den innsatte selv. *NIM* påpeker at selvskading ofte har sammenheng med psykiske lidelser og at sikkerhetscelleopphold kan øke faren for selvskading på sikt, og mener at proposisjonen blant annet må inneholde omtale som legger til rette for betryggende nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderinger i praksis.

Sivilombudet mener at adgangen til å plassere innsatte i sikkerhetscelle for å hindre selvskading eller selvmordsforsøk, ikke bør videreføres. Ombudet viser til at innsatte med selvmordstanker trenger menneskelig kontakt og støtte, og etterlyser, som *NIM*, en nærmere redegjørelse for hvordan bruk av sikkerhetscelle kan være et egnet tiltak for å hindre innsatte i å skade seg selv. Ombudet viser videre til at forskning peker på at tiltak som oppleves som straffende, ikke bør brukes for å forebygge selvmord og selvskading.

Kriminalomsorgens høyskole og utdannings-senter (KRUS) mener at regulering av tvangsmidler som brukes for å hindre at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade bør skilles ut til en egen lovbestemmelse, der inngrepskriteriene bør bygge på medisinske regler og metoder for bruk av tvangsmidler overfor psykisk syke innsatte.

Norges Røde Kors er positiv til at begrensningene for adgangen til å bruke sikkerhetscelle tydeliggjøres, men opplyser at flere av Røde Kors' visitorer rapporterer om innsatte som vegrer seg for å varsle om mistanke om selvmordsfare, i frykt for at løsningen blir bruk av inngripende tvangsmidler som sikkerhetscelle.

Rådet for psykisk helse uttrykker ikke konkrete innvendinger mot at formålet om å forhindre selvskading videreføres, men peker på at isolasjon kan føre til helsemessige skader, og at det heller er helsehjelp, aktivisering og økt menneskelig kontakt som kan minske selvmordsrisiko. Også

Amnesty International Norge bemerker mer generelt at behovet for sikkerhetscelle vitner om en gjennomgående problematikk der grensesnittet opp mot psykiatrien er uklart. *JURK* påpeker at det i situasjoner hvor det er aktuelt å plassere en innsatt i sikkerhetscelle ofte vil være et bedre alternativ å gi den innsatte nødvendig helsehjelp, noe som vil oppleves mindre inngripende og i større grad være rehabiliterende.

Når det kommer til forslaget om å videreføre dagens adgang til å bruke sikkerhetscelle for å forhindre betydelig skade på eiendom, gir enkelte høringsinstanser uttrykk for motforestillinger.

JURK anerkjenner at bruk av sikkerhetscelle kan være nødvendig for å hindre betydelig skade på eiendom, men mener at det bør fremgå av lovteksten at dette kun kan være aktuelt i helt ekstreme tilfeller.

Jussbuss, Norsk forening for kriminalreform (KROM) og *Rettspolitisk forening* mener at det ikke bør være adgang til å bruke sikkerhetscelle for å forhindre skade på eiendom. Etter instansenes syn kan verken rasing av celler eller fellesområder rettfærdiggjøre bruk av sikkerhetscelle, sett opp mot de store menneskelige skadene bruk av sikkerhetscelle kan medføre for den innsatte.

Advokatforeningen uttrykker på sin side ikke motforestillinger mot at formålet om å forhindre materiell skade videreføres, men uttrykker at det bør vurderes å stille strengere krav til fare, sammenlignet med situasjoner der det er tale om risiko for alvorlig angrep eller skade på person.

I motsetning til høringsinstansene nevnt ovenfor, mener noen få høringsinstanser at det foreslåtte virkeområdet for bruk av sikkerhetscelle vil være for snevert sammenlignet med dagens regulering. *Ringerike fengsel* og *Halden fengsel* mener at rømningsfare bør føyes til listen over situasjoner som kan gjøre det aktuelt å bruke sikkerhetscelle. *Åna fengsel* vurderer at dagens hjemmel for å ta i bruk sikkerhetscelle for å hindre alvorlige opptøyer eller uroligheter bør videreføres.

Når det gjelder høringsnotatets forslag om å videreføre dagens vilkår om at bruk av sikkerhetscelle må være «strengt nødvendig» for de angitte formålene, uttrykker blant annet *Kriminalomsorgsdirektoratet* og *Jussformidlingen* sin støtte til dette. *Kriminalomsorgsdirektoratet* vurderer at ordlyden med rette angir en høy terskel for bruk av sikkerhetscelle, og bemerker at det bør gis nærmere føringer i kriminalomsorgens retningslinjer som sikrer at den høye terskelen brukes og opprettholdes i praksis.

Enkelte høringsinstanser gir uttrykk for at nødvendighetskravet bør formuleres enda stren-

gere. *JURK* mener at det særlig strenge kravet som er foreslått videreført for bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år, nemlig «tvungen nødvendig», bør gjelde for all bruk av sikkerhetscelle. *Kriminalomsorgen region sør* og *Kriminalomsorgen region øst* mener at terskelen er for lav sett i lys av at det for utelukkelse fra fellesskapet etter ny § 37 a, som er mindre inngripende enn sikkerhetscelle, er foreslått inntatt at utelukkelse bare kan skje når det er strengt nødvendig «i ekstraordinære tilfeller». *Likestillings- og diskrimineringsombudet* gir uttrykk for at det bør gå klart fram av loven at sikkerhetscelle kun kan benyttes i ekstraordinære tilfeller og for så kort tid som mulig.

For øvrig mener *Jussformidlingen* og *Likestillings- og diskrimineringsombudet* at det bør fastsettes en ytre tidsgrense for bruk av sikkerhetscelle overfor innsatte. Ombudet mener det bør inntas i straffegjennomføringsloven at bruk av sikkerhetscelle ikke kan overstige grensene i Mandela-reglene. *KRUS* og *Norsk psykologforening* omtaler spørsmålet, men uttrykker seg ikke klart om konklusjonen.

7.2.4 Departementets vurdering

Det er et mål for kriminalomsorgen å forebygge og minimere bruk av sikkerhetscelle. Bruk av sikkerhetscelle innebærer at den innsatte utsettes for svært inngripende fysiske og sosiale begrensninger, med stor grad av sansedepivasjon. De fysiske egenskapene ved sikkerhetscellene bidrar til at tiltaket kan utgjøre en særlig inngripende form for isolasjon, som kan gi risiko for psykiske og fysiske helseskader, selv etter forholdsvis kort tid. Dette innebærer at bruk av sikkerhetscelle bør brukes så lite som mulig, og i så korte tidsrom som mulig.

Selv om det ikke kan utledes et generelt forbud mot bruk av sikkerhetscelle overfor innsatte fra EMK eller andre menneskerettsbestemmelser, se punkt 3.2.3, kan bruk av sikkerhetscelle raskere reise spørsmål om krenkelse av retten til privatliv etter EMK artikkel 8 eller forbudet mot nedverdiggende behandling i EMK artikkel 3, sammenlignet med for eksempel utelukkelse fra fellesskapet etter lovens § 37. For at straffegjennomføringslovens bestemmelse om bruk av sikkerhetscelle best mulig kan favne kravene og begrensningene som gjelder etter EMK, må terskelen for bruk av sikkerhetscelle være høy, formålene med tiltaket legitime, og lovteksten så klar og presis som mulig.

Dagens § 38 har en videre formålsangivelse enn det som er hensiktsmessig og treffende for

bruk av sikkerhetscelle. Departementet går derfor videre med forslaget om å snevre inn lovteksten slik som foreslått i høringsnotatet. Forslaget innebærer at det i ny § 38 c første ledd vil fremgå at sikkerhetscelle bare kan brukes hvis dette er strengt nødvendig for å:

- a. avverge alvorlig angrep eller skade på person,
- b. avverge at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade, eller
- c. avverge betydelig materiell skade.

Forslaget angir et klart snevrere virkeområde enn dagens § 38. Blant annet vil lovteksten ikke lenger gi kriminalomsorgen hjemmel til å bruke sikkerhetscelle for å hindre alvorlige opptøyer eller uroligheter, hindre rømning, eller hindre iverksettelse av alvorlige trusler.

Sammenlignet med dagens lovgivning, gir forslaget til ny § 38 c etter departementets syn et mer treffende uttrykk for det faktiske behovet som kriminalomsorgen kan ha for å ta i bruk sikkerhetscelle, sett opp mot hensynet til å begrense tvangsmiddelbruken så langt det er mulig. Den foreslåtte ordlyden setter klarere begrensninger for kriminalomsorgens potensielle praksis, og gir også mer forutberegnelighet for den innsatte. Departementet vurderer at forslaget er i tråd med menneskerettslige krav til klarhet, og at bestemmelsen, særlig når den sees i lys av grunnvilkårene i § 38, vil gi grunnlag for en praksis som vil ligge innenfor rammen av menneskerettslige forpliktelser og begrensningene som følger av blant annet EMK artikkel 2, artikkel 3 og artikkel 8. I lys av sikkerhetscellens inngripende karakter, ser ikke departementet det som aktuelt å foreslå et videre anvendelsesområde enn det som er beskrevet ovenfor, slik enkelte høringsinstanser har ønsket seg.

Departementet bemerker at forslaget om å videreføre adgangen til å bruke sikkerhetscelle for å forhindre den innsatte fra å skade seg selv, har blitt møtt med innvendinger fra blant andre Kriminalomsorgens høgskole og utdannings-senter (KRUS), Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) og Sivilombudet. Departementet har vurdert innspillene, som også reflekterer kunnskapen som er omtalt blant annet i Særskilt melding 2019 og senere temarapporter fra Sivilombudet. I Særskilt melding 2019 punkt 9.3 side 66 uttales følgende:

Isolasjon kan øke risiko for selvmord, selvskading og utvikling av alvorlige psykiske lidelser [...]. Å bruke sikkerhetscelle som tiltak ved selvmordsfare er derfor svært problema-

tisk. Selv om den akutte faren for selvmord og selvskading kan begrenses når en innsatt plasseres på en naken celle, er det åpenbart at bruken av sikkerhetscelle helt mangler helende eller hjelpende elementer. Graden av lidelse og bekymringsfulle symptomer kan øke, og det kan ikke utelukkes at risikoen for selvmord kan øke både på kort og lang sikt.

Selvmondsnære mennesker trenger å være i kontakt med empatiske, lyttende og ikke-dømmende personer som viser forståelse og evner å skape en god relasjon.

Departementet tar denne problematikken på alvor. Departementet understreker at det klare utgangspunktet er, og fortsatt skal være, at innsattes selvskadings- og selvmordsrisiko ikke bør møtes med sikkerhetscelle eller reduksjon i sosial kontakt. Innsatte som forsøker å skade seg selv alvorlig vil ofte ha alvorlige eller komplekse psykiske helseutfordringer. Slike personer er spesielt sårbare for skadevirkninger av isolasjon, se punkt 2.2.3. Den fysiske innretningen av sikkerhetscellene kan forsterke denne risikoen, og kan bidra til at faren for selvskading eller selvmordsforsøk øker på sikt. Så langt det er forsvarlig for den innsattes liv og helse, skal derfor innsatte som forsøker å skade seg selv alvorlig møtes med adekvat helsehjelp, menneskelig kontakt og andre støttende tiltak, fremfor sikkerhetscelle.

Likevel vurderer departementet det som nødvendig å videreføre muligheten til å bruke sikkerhetscelle for å avverge at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade eller tar sitt eget liv. Dette sett i lys av kriminalomsorgens plikt, herunder etter EMK artikkel 2 og artikkel 3, til å beskytte innsattes liv og helse. I enkelte tilfeller vil situasjonen være slik at kriminalomsorgen ikke har andre tiltak tilgjengelig for å forhindre at en prekær og alvorlig fare materialiserer seg, eller for å avbryte pågående selvskading. Det å plassere den innsatte i sikkerhetscelle vil umiddelbart redusere den innsattes tilgang til gjenstander, inventar og andre fysiske innretninger som kan brukes til selvskading, og vil slik sett være egnet som et midlertidig tiltak. Departementet deler imidlertid høringsinstansens synspunkter om at sikkerhetscelle ikke egner seg som et mer varig tiltak for å redusere selvskadings- eller selvmordsfare. Sikkerhetscelle kan ikke oppfylle den innsattes underliggende behov for hjelp og støtte, og bør derfor kun brukes i svært korte tidsrom for å håndtere en akutt situasjon.

Videre bemerker departementet at også forslaget om å videreføre adgangen til bruk av sik-

kerhetscelle for å forhindre betydelig materiell skade, har møtt enkelte innvendinger i høringsrunden. Enkelte høringsinstanser mener at forslaget bør endres slik at lovteksten kun åpner for at sikkerhetscelle kan brukes for å forhindre skade på eiendom i ekstraordinære tilfeller, eller ikke i det hele tatt. Det er departementet ikke enig i. Behovet for en slik adgang er fortsatt til stede, og av forholdsmessighetshensyn er hjemmelen allerede begrenset til å gjelde avverging av «betydelig» materiell skade. Ordlyden «avverge» er valgt for å fremheve at det må være tale om en prekær fare som ligger nært i tid. Forslaget om å ikke videreføre adgangen til å bruke sikkerhetscelle for å hindre iverksettelse av alvorlige trusler, vil ha den effekten at faren for materiell skade vil måtte ha kommet konkret til uttrykk i atferd og ikke kun i ord. Departementet legger likevel til grunn at en innsatt som for eksempel er i ferd med, eller har begynt, å rasere en celle eller ødelegge fellesområder i fengselet, ikke sjelden vil kunne forhindres eller stanses godt nok på en mindre inngripende måte enn ved bruk av sikkerhetscelle, jf. § 38 nytt tredje ledd. Det være seg ved bruk av mindre inngripende tvangsmidler, eller for eksempel ved å utelukke innsatte fra fellesskapet på en mer ordinær celle.

Forslaget til ny § 38 c viderefører som nevnt også dagens vilkår om at bruk av sikkerhetscelle må være «strengt nødvendig» for de angitte formålene. Enkelte høringsinstanser mener at begrepet «strengt nødvendig» bør endres eller suppleres slik at lovteksten gir enda tydeligere uttrykk for det ekstraordinære i situasjonene som kan begrunne sikkerhetscellebruk. Dette tar departementet ikke til følge. Sett i sammenheng med grunnvilkårene for bruk av tvangsmidler i forslaget til nytt innhold i § 38, og den snevre angivelsen av hvilke faktiske situasjoner som kan gi grunnlag for bruk av sikkerhetscelle etter ny § 38 c, mener departementet at formuleringen «strengt nødvendig» gir et passende og dekkende uttrykk for at det skal svært mye til for at sikkerhetscelle kan brukes. Dessuten er formålsalternativene i § 38 c ment å gi anvisning på såpass prekære situasjoner at det etter departementets syn ikke er rettslig nødvendig å skulle presisere i lovteksten at situasjonene er ekstraordinære. For innsatte som har en problematikk som gjør at de plasseres i sikkerhetscelle flere ganger, vil en lovtekst som krever at behovet er ekstraordinært, i betydningen av å være helt uvanlig, heller ikke treffe særlig godt.

For øvrig står departementet fast ved at det ikke bør lovfestes en absolutt tidsgrense for hvor lenge en innsatt kan være plassert i sikker-

hetscelle. Som uttalt i høringsnotatet, ville en slik grense på den ene siden ha liten praktisk betydning for flesteparten av tilfellene, men samtidig kunne gi et uheldig signal om hvilken tidsbruk som kan aksepteres. Departementet vurderer at bruk av bruk av sikkerhetscelle heller bør begrenses på andre måter, herunder ved å stille strengere krav til saksbehandlingen og til kontroll fra overordnet nivå i saker der bruken av sikkerhetscelle må opprettholdes over noe tid, se punkt 7.5.4.4.

7.3 Sikkerhetsseng

7.3.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven § 38 første ledd angir at kriminalomsorgen kan ta i bruk sikkerhetsseng for å:

- avverge alvorlig angrep eller skade på person,
- hindre iverksettelse av alvorlige trusler eller betydelig skade på eiendom,
- hindre alvorlige opptøyer eller uroligheter,
- hindre rømning fra fengsel, under transport eller fra bestemmelsessted
- avverge ulovlig inntrengning i fengsel, eller
- sikre adgang til sperret eller forskanset rom.

Første ledd er ment å omfatte faresituasjoner av alvorlig karakter, se Prop. 143 L (2019–2020) punkt 9.1 side 31. Faren må være reell og konkret, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 14.9 side 183.

I tillegg til at det må foreligge en situasjon som nevnt i § 38 første ledd, må grunnvilkårene for bruk av tvangsmidler etter § 38 tredje ledd være oppfylt. Det innebærer at sikkerhetsseng bare kan tas i bruk hvis forholdene gjør det «strengt nødvendig» og mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige, jf. tredje ledd første punktum.

Etter ordlyden kan sikkerhetsseng tas i bruk for alle formålene listet opp i § 38 første ledd bokstav a–f. I senere forarbeider er det lagt til grunn at sikkerhetsseng bare kan brukes for å hindre innsatte i å skade seg selv, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 14.9 side 183. Tilsvarende er fastsatt i kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 38.7. Med dette angir både forarbeider og kriminalomsorgens retningslinjer et langt snevrere anvendelsesområde for sikkerhetsseng enn det som følger av lovteksten.

Bruk av sikkerhetsseng innebærer at den innsatte spennes fast med belter i en seng, som ofte vil være plassert i en sikkerhetscelle. Ved bruk av alle beltene vil den innsatte nesten være full-

stendig immobilisert, med svært liten mulighet til å bevege seg. Bruk av sikkerhetsseng er derfor langt mer inngripende enn andre bindingsinstrumenter. I tillegg innebærer bruk av sikkerhetsseng at den innsatte holdes utenfor fengselsfellesskapet, og i stor grad mister muligheten til vanlig sosial omgang med andre.

7.3.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet drøftet departementet om dagens hjemmel for bruk av sikkerhetsseng som tvangsmiddel i fengsel, bør videreføres eller ikke. Departementet viste til at CPT og Sivilombudet har anbefalt at bruk av sikkerhetsseng avvikles i norske fengsler (se proposisjonens punkt 2.1), at Kriminalomsorgsdirektoratet i 2021 besluttet at sikkerhetsseng skal avvikles, og at det for øvrig foreslå sterke argumenter for avvikling. Departementet uttalte at det er ønskelig å avvikle bruk av sikkerhetsseng som tvangsmiddel i fengsel, men vurderte at hjemmelsgrunnlaget for bruk av sikkerhetsseng ikke bør oppheves før de nødvendige forutsetningene for avviklingen er på plass. Arbeidet med å utrede og iverksette slike tiltak var ikke ferdigstilt på tidspunktet for høringsnotatet, og departementet konkluderte at det på daværende tidspunkt ikke lå til rette for å fjerne lovhjemmen for bruk av sikkerhetsseng.

For mellomperioden frem til en avskaffelse kan skje, foreslo departementet en snevrere og mer presis lovhjemmel for bruk av sikkerhetsseng, i ny § 38 d første ledd. Etter forslaget vil sikkerhetsseng bare kunne tas i bruk dersom dette er «strengt nødvendig for å hindre at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade», jf. første ledd første punktum. Det ble uttalt at forslaget var ment å gi uttrykk for at sikkerhetsseng bare kan brukes unntaksvis, i ekstraordinære situasjoner.

I høringsnotatet ble det vurdert, men ikke foreslått, lovfestet en absolutt tidsgrense for hvor lenge et opphold i sikkerhetsseng kan vare.

7.3.3 Høringsinstansenes syn

Når det gjelder spørsmålet om lovgrunnlaget for bruk av sikkerhetsseng bør videreføres eller ikke, mener *Advokatforeningen*, *Jussbuss*, *Kirkens Bymisjon – Gatejuristen* og *Ung rettshjelp*, *Norsk forening for kriminalreform (KROM)* og *Rettspolitisk forening* at sikkerhetsseng bør avskaffes nå. *Jussbuss* uttaler at innsatte som legges i sikkerhetsseng er alvorlig psykisk syke, og heller bør overføres til psykiatrien. *Jussbuss* frykter at videreføringen av hjemmelen for bruk av sikkerhetsseng vil forlenge

prosessen med å avskaffe tvangsmiddelet. *Mental Helse* uttaler seg ikke konkret om spørsmålet, men er kritiske til at sikkerhetsseng fortsetter å være et verktøy for kriminalomsorgen.

Samtidig er det flere høringsinstanser som på ulike måter støtter eller uttrykker forståelse for departementets synspunkt om at sikkerhetsseng må avvikles over noe tid. Dette er *Jussformidlingen*, *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*, *Kriminalomsorgsdirektoratet*, og *Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest*. Også *Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)* er positive til at bruken av sikkerhetsseng skal avvikles, og at den i mellomtiden bare benyttes helt unntaksvis. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* bemerker at bruk av sikkerhetsseng bør utfases og avvikles så snart som mulig.

Videre uttrykker *Den norske legeforening*, *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg*, *Kriminalomsorgen region vest* og *Rådet for psykisk helse* at målsetningen om å avvikle bruk av sikkerhetsseng støttes, uten at instansene kommenterer tidsperspektivet konkret.

Når det gjelder høringsnotatets forslag til utforming av vilkårene for bruk av sikkerhetsseng i ny § 38 d, er det flere høringsinstanser som uttaler at de ser positivt på at anvendelsesområdet for sikkerhetsseng er foreslått presisert og snevret inn. *Halden fengsel* støtter forslaget uten nærmere merknader. *Jussformidlingen* støtter at anvendelsesområdet begrenses. *Kriminalomsorgen Innlandet* og *Norges Røde Kors* er positive til at anvendelsesområdet tydeliggjøres. *NIM* bemerker at det foreslåtte anvendelsesområdet er strengt, og vurderer at dette bidrar til å redusere risikoen for menneskerettighetskrenkelser. *Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest* uttrykker tilfredshet over at bruk av sikkerhetsseng vil reguleres utførlig gjennom utkastet til ny § 38 d.

Når det gjelder formuleringen av kravet til nødvendighet, mener *Jussformidlingen* at vilkåret om at bruk av sikkerhetsseng må være «strengt nødvendig», kommer klarere frem med forslaget, og at bestemmelsen i større grad bærer preg av å være en siste utvei. *Kriminalomsorgsdirektoratet* uttrykker også støtte til bestemmelsen.

JURK mener på sin side at terskelen for bruk av sikkerhetsseng må være «tvingende nødvendig», slik at kravet til nødvendighet vil reflektere at sikkerhetsseng er mer inngripende enn sikkerhetscelle. I tillegg mener *JURK* at det bør fremgå av ordlyden at sikkerhetsseng bare kan brukes i ekstraordinære situasjoner.

Videre tar *Advokatforeningen*, *Kirkens Bymisjon – Gatejuristen* og *Ung rettshjelp*, *Likestillings-*

og diskrimineringsombudet, NIM, Rettspolitisk forening og Sivilombudet til orde for at det bør føyes til i lovteksten at sikkerhetsseng bare kan brukes som en siste utvei, for å avverge umiddelbar eller nært forestående skade på den innsatte, slik at ordlyden reflekterer vilkårene som EMD har oppstilt for bruk av sikkerhetsseng i psykiatrisk institusjon, se punkt 3.2.3. NIM presiserer at institusjonen ikke har sett at EMD har uttrykt tilsvarende vilkår i saker om bruk av sikkerhetsseng i fengsel. NIM vurderer likevel, i likhet med blant andre Advokatforeningen og Sivilombudet, at EMDs praksis om sikkerhetsseng i psykiatrien vil ha betydelig overføringsverdi til sikkerhetsseng i fengsel. Instansene har vanskelig for å se grunner til at det etter EMK skal mindre til for å rettfærdiggjøre beltelegging av en innsatt som begår alvorlig selvskading, sammenlignet med om vedkommende hadde vært innlagt i det psykiske helsevernet. Instansene påpeker at den ønskede ordlydsjusteringen vil synliggjøre at sikkerhetsseng bare kan brukes dersom faren for skade fremstår som nært forestående, noe som etter instansenes syn ikke fremgår klart nok av verken lovteksten eller merknadene i høringsnotatet. Advokatforeningen bemerker at det etter EMDs praksis stilles strenge krav til lovtekstens presisjon.

Langs samme linjer tar *Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter (KRUS)* til orde for at lovforslaget bør justeres slik at inngrepskriteriene bygger på medisinske regler og metoder for bruk av tvangsmidler overfor psykisk syke innsatte. *Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO* bemerker mer generelt at regelverket må sikre likt vern for personer underlagt bruk av tvang, uavhengig av om personen er i fengsel eller psykiatrien.

Mer generelt bemerker *Norges Røde Kors* at for eksempel bistand fra helseavdeling, kontakt med pårørende eller kontakt med Røde Kors sin beredskapsvisitorordning er mulige tiltak ved mistanke om selvmordsfare, som bør prøves forut for bruk av sikkerhetsseng. Instansen opplyser at flere av Røde Kors' visitorer har rapportert om innsatte som vegrer seg for å varsle om mulig selvmordsfare, i frykt for at løsningen blir bruk av inngripende tvangsmidler.

Siden høringsnotatets forslag kun vil gjøre sikkerhetsseng mulig å bruke for å forhindre alvorlig selvskading eller selvmord, er det flere høringsinstanser som bemerker helsemessige aspekter nærmere. *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg* uttaler at behovet for bruk av tvangsmidler som sikkerhetsseng langt på vei skyldes at mange innsatte sliter med omfattende psykiatriske problemer, og at det kan spørres om ikke flere hører

hjemme i psykiatrien fremfor i fengsel. *JURK* mener at i situasjoner hvor det er aktuelt å plassere en innsatt i sikkerhetsseng, bør den innsatte heller få nødvendig helsehjelp. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* viser til at bruk av sikkerhetsseng gir risiko for somatiske skader, traumer og andre negative følger for psykisk helse. *Mental Helse* er bekymret for at innsatte med psykiske helseutfordringer blir håndtert på en måte som kan gi overdreven bruk av tvang. *Norsk psykologforening* bemerker at sikkerhetsseng er særlig inngripende og at den ofte brukes overfor innsatte i en psykisk krise. Også andre høringsinstanser bemerker mer generelt at mange innsatte sliter med alvorlige psykiske lidelser eller psykiatriske diagnoser, og at det er behov for utredning og klargjøring av ansvarsforholdene mellom kriminalomsorgen og psykisk helsevern.

For øvrig bemerker *Jussformidlingen* at det bør fastsettes en øvre grense for bruk av sikkerhetsseng. *KRUS* og *Norsk psykologforening* omtaler spørsmålet, men uttrykker seg ikke klart om konklusjonen.

7.3.4 Departementets vurdering

7.3.4.1 Spørsmålet om hjemmelen for bruk av sikkerhetsseng bør videreføres

Sikkerhetsseng er det mest inngripende tvangsmiddelet norske fengsler har til rådighet. Slik beltelegging innebærer svært sterke inngrep i den innsattes personlige integritet og autonomi. Å beltelegges kan være smertefullt fysisk og psykisk. Det kan også gi risiko for somatiske skader, traumer og andre alvorlige psykiske belastninger.

Som beskrevet i punkt 2.1.3 og 2.1.4.1, har Sivilombudet og CPT anbefalt at norske fengslers bruk av sikkerhetsseng bør opphøre. Kriminalomsorgsdirektoratet besluttet i 2021 at sikkerhetsseng skal avvikles som tvangsmiddel i kriminalomsorgen på sikt, se punkt 2.4. Departementet står fast ved synspunktet om at sikkerhetsseng bør avvikles som tvangsmiddel i fengsel, innenfor forsvarlige rammer. Departementet står videre fast ved at en hjemmel for bruk av sikkerhetsseng bør beholdes i straffegjennomføringsloven inntil de nødvendige forutsetningene for en trygg avvikling er på plass. Som det fremgår nedenfor, er disse forutsetningene ikke på plass på nåværende tidspunkt.

Kriminalomsorgen har siden 2022 løpende iverksatt målrettede tiltak for å fase ut bruk av sikkerhetsseng, sammen med en forsterket innsats for å forebygge alvorlig selvskading og selvmord.

Kriminalomsorgsdirektoratet rapporterer at bruken av sikkerhetsseng er betydelig redusert fra 2022 til 2024, men at forholdene fortsatt ikke ligger til rette for en utfasing helt enda. Det skyldes flere forhold, herunder et behov for helhetlig forsterket innsats og økt samhandling med det psykiske helsevernet. Kriminalomsorgens erfaringer og Kriminalomsorgsdirektoratets vurderinger tilsier at det fortsatt kan oppstå situasjoner der det ikke vil finnes andre tiltak enn sikkerhetsseng som vil forhindre alvorlig selvskade eller selvmord mens den innsatte er i fengsel.

Selv om sikkerhetsseng er et særdeles inngripende tvangsmiddel, finner departementet det derfor nødvendig å videreføre lovgrunnlaget for bruk av sikkerhetsseng enn så lenge. Kriminalomsorgen plikter, herunder etter EMK artikkel 2 og artikkel 3, å beskytte innsattes liv og helse. Hvis kriminalomsorgen har grunn til å tro at det foreligger en reell og umiddelbar fare for at den innsatte vil forsøke å begå selvmord, plikter kriminalomsorgen å iverksette rimelige tiltak for å forhindre at risikoen materialiserer seg, se punkt 3.4 ovenfor. Bruk av sikkerhetsseng vil etter omstendighetene være eneste akuttiltak som umiddelbart vil kunne avverge eller avbryte alvorlig selvskading eller selvmordsforsøk, ved å forhindre vedkommende fra å kunne bruke omgivelsene eller kroppen sin slik at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade eller fare for død.

Selv om departementet foreslår at adgangen til å bruke sikkerhetsseng beholdes inntil videre, understreker departementet at så langt det er mulig og forsvarlig, skal selvskadende eller selvmordsnære innsatte som det klare utgangspunkt ikke møtes med bruk av tvangsmidler, heller ikke sikkerhetsseng. Som omtalt i punkt 7.2.4, er det godt dokumentert at bruk av inngripende tvangstiltak overfor svært sårbare personer vil kunne øke risikoen for ytterligere tvangsbruk. På samme måte som sikkerhetscelle, er heller ikke sikkerhetsseng et egnet tiltak for å redusere selvskadings- eller selvmordsfare på sikt. Innsatte som er i en tilstand som gjør bruk av sikkerhetsseng nødvendig vil ofte være i psykisk krise, og vil først og fremst kunne ha behov for adekvat helsehjelp, herunder fra spesialisthelsetjenesten.

Kriminalomsorgsdirektoratet rapporterer at det erfaringsmessig kan være vanskelig å få innlagt innsatte med alvorlige psykiske lidelser eller antatte psykiatriske diagnoser i det psykiske helsevernet. Kriminalomsorgen erfarer at innsatte kan vurderes av det psykiske helsevernet til å ikke oppfylle vilkårene for døgnbehandling i spesialisthelsetjenesten, men samtidig ha en slik atferd som gjør

det helt nødvendig for kriminalomsorgen å ta i bruk sikkerhetsseng for å forhindre at den innsatte tar sitt eget liv mens de befinner seg i fengsel. Tilsvarende er identifisert i Riksrevisjonens undersøkelse av helse- opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel, jf. Dokument 3:4 (2022–2023), samt av ulike internasjonale aktører, se punkt 2.1.4 ovenfor. Konkrete eksempler på slike tilfeller er omtalt i CPTs landrapport etter deres besøk til Norge i 2024, jf. CPT/Inf (2025) 03 avsnitt 121 side 40. Disse utfordringene er noe som myndighetene jobber for å endre. Arbeidet er komplekst og sektoroverskridende, og krever samordnet innsats over tid. Dette underbygger at lovgrunnlaget for å bruke sikkerhetsseng i fengsel må beholdes inntil videre.

7.3.4.2 *Vilkårene for bruk av sikkerhetsseng*

Sett hen til sikkerhetssengens særlig inngripende karakter, bør lovteksten være så klar og presis som mulig. Dette både for å sette tydelige rammer for kriminalomsorgens adgang til å bruke et så inngripende tvangsmiddel, og for å sikre mest mulig forutberegnelighet for innsatte. EMD har uttalt at det bør fremgå klart av det nasjonale regelverket når og på hvilke vilkår kriminalomsorgen kan ta i bruk sikkerhetsseng, se punkt 3.2.3.

Departementet går på denne bakgrunnen videre med høringsnotatets forslag til utforming av vilkårene for bruk av sikkerhetsseng i ny § 38 d, med enkelte justeringer. Sammenlignet med høringsnotatet inneholder lovforslaget enkelte nye presiseringer som er ment å få det snevre anvendelsesområdet for sikkerhetsseng enda tydeligere frem. Samlet angir lovforslaget et betraktelig snevrere virkeområde for sikkerhetsseng enn hva lovteksten i dagens § 38 gjør.

For det første fastholder departementet at hjemmelen for bruk av sikkerhetsseng etter ny § 38 d bør begrenses til å kun gjelde situasjoner der sikkerhetsseng brukes for å avverge at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade. Dette innebærer at de aller fleste formålsalternativene i dagens § 38 ikke videreføres for dette tvangsmiddelet.

For det andre går departementet videre med forslaget om å videreføre dagens vilkår om at bruk av sikkerhetsseng må være «strengt nødvendig» for å avverge faren. Det er enkelte høringsinstanser som mener at begrepet «strengt nødvendig» bør endres, slik at terskelen fremstår høyere for sikkerhetsseng enn for sikkerhetscelle. Det finner ikke departementet nødvendig.

Derimot vurderer departementet at kravet til hvilket behov som må foreligge for at sikkerhetsseng kan tas i bruk, bør presiseres noe nærmere enn det som ble foreslått i høringsnotatet. Dette ved at det lovfestes en ny presisering av hvor nærliggende faren må være i tid, se nedenfor.

Flere høringsinstanser, deriblant Advokatforeningen, NIM og Sivilombudet, tar til orde for at lovteksten bør reflektere det kvalifiserte farekravet som EMD har oppstilt for bruk av sikkerhetsseng overfor tvangsinnlagte personer i psykiatriske institusjoner. I slike saker har EMD etter EMK artikkel 3 som nevnt oppstilt som særlige vilkår at sikkerhetsseng bare kan brukes som «en siste utvei» for å avverge «umiddelbar eller nært forestående fare» for personskade, se punkt 3.2.3. Som bakgrunn har EMD blant annet vist til den særlige sårbarheten som psykiatriske pasienter vil ha, og at slike pasienter typisk vil være i en posisjon av underlegenhet og maktesløshet, jf. Aggerholm mot Danmark (45439/18) avsnitt 81 flg. Det er klart at EMD ikke har uttrykt noe tilsvarende kvalifisert farekrav i saker om bruk av sikkerhetsseng i fengsel, men høringsinstansene tar til orde for at EMD-praksisen fra psykiatrifeltet har klar overføringsverdi til disse situasjonene.

Departementet legger til grunn at innsatte som er i en slik tilstand at bruk av sikkerhetsseng er nødvendig for å avverge alvorlig selvskade eller selvmord i fengsel, ofte vil være i alvorlig psykisk krise og ha behov for psykisk helsehjelp. Departementet antar likevel at den nærmere karakteren og kompleksiteten i spekteret av helseutfordringer som nødvendiggjør bruk av sikkerhetsseng, kan variere, og at oppfyllelse av vilkårene for å ta i bruk sikkerhetsseng etter straffegjennomføringsloven ikke nødvendigvis vil innebære at den innsatte ville oppfylle vilkårene for tvangsinnleggelse i psykiatrien, eller for bruk av sikkerhetsseng i slike medisinske settinger. Departementet legger derfor til grunn at EMDs krav til beltelegging i psykiatrien ikke alltid eller nødvendigvis vil være fullt ut overførbare til norske fengslers bruk av sikkerhetsseng. Likevel foreligger det uansett etter departementets syn gode grunner til å presisere kravet til nødvendighet ytterligere i ny § 38 d, slik at det kommer tydeligere frem i lovteksten hvor nærliggende faren for alvorlig skade må være for at den kan begrunne bruk av sikkerhetsseng. Gitt inngrepets karakter, bør sikkerhetsseng bare kunne brukes for å hindre skade som er i ferd med å inntreffe, eller som allerede er pågående. Det bør unngås at sikkerhetsseng tas i bruk for tidlig i et forløp, og slik sett får mer preg av forebygging enn reell avverging av et prekært behov.

På denne bakgrunnen foreslår departementet at det i formuleringen til ny § 38 d føyes til at en innsatt kan plasseres i sikkerhetsseng dersom dette er strengt nødvendig for å avverge en «overhengende» fare for at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade. Begrepet gir etter departementets syn et hensiktsmessig uttrykk for at faren må være umiddelbart eller nært forestående i tid, og vil slik sett også reflektere kravet til kvalifisert fare slik dette er skissert i EMDs praksis om bruk av sikkerhetsseng på psykiatrifeltet.

Videre foreslår departementet at det, som et nytt tillegg sammenlignet med høringsnotatet, tas inn i lovteksten at sikkerhetsseng bare kan brukes «som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom». Dette følger allerede av grunnleggende krav til nødvendighet og forholdsmessighet, og vil slik sett ikke ha noen realitetsbetydning, men kan med fordel komme uttrykkelig frem i lovteksten.

Samlet vil forslaget til § 38 d første ledd etter departementets syn gi tydelig uttrykk for at sikkerhetsseng bare kan tas i bruk som en siste utvei, når tiltaket er den eneste måten å forhindre eller stanse en nærliggende og alvorlig selvskade fra å inntreffe eller pågå. Formålet med bestemmelsen er å gi kriminalomsorgen mulighet til helt unntaksvis å kunne bruke sikkerhetsseng i ekstraordinære tilfeller der ingen andre tiltak – heller ikke sikkerhetscelle – strekker til for å avverge en akutt og svært alvorlig situasjon.

For øvrig står departementet fast ved at det ikke bør lovfestes en absolutt grense for lenge sikkerhetsseng kan brukes overfor en innsatt. Som uttalt i høringsnotatet, ville en slik grense på den ene siden ha liten praktisk betydning for de fleste tilfellene, men samtidig kunne gi et uheldig signal om hvilken tidsbruk som kan aksepteres. Samtidig vil ny § 38 d forbeholde bruken av sikkerhetsseng til akutte situasjoner der beltelegging anses absolutt nødvendig for å unngå alvorlig selvskading eller død, og stille strengere krav til saksbehandlingen og til kontroll fra overordnet nivå i saker der helt unntaksvis skulle være behov for å opprettholde belteleggingen over noe tid, se blant annet punkt 7.5.4.4.

7.4 Øvrige tvangsmidler

7.4.1 Håndjern, transportjern, ledsagerbelte, strips og spyttbeskytter

7.4.1.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven § 38 andre ledd gir kriminalomsorgen adgang til å ta i bruk håndjern,

transportjern, bodycuff, spyttbeskytter og «tilsvarende tvangsmidler» godkjent av Kriminalomsorgsdirektoratet for å «avverge andre fysiske angrep på person, når angrepet vil være egnet til å skape frykt, smerte eller annet betydelig ubehag».

Bestemmelsen i § 38 andre ledd er som nevnt ment å gi grunnlag for bruk av mindre inngripende tvangsmidler for å avverge også atferd som ikke er så alvorlig at situasjonen faller innunder det snevre anvendelsesområdet til første ledd, jf. Prop. 143 L (2019–2020) punkt 9.4 side 33 og punkt 11.2 side 39, se punkt 7.1.2.1 ovenfor. Som eksempler viser forarbeidene til spytting, kasting av ekskrementer eller annen skremmende eller svært plagsom atferd, deriblant situasjoner der utagerende innsatte fremstilles eller flyttes. Det kan være tale om angrep mot ansatte, andre innsatte eller tredjepersoner.

Som alltid forutsetter bruk av håndjern, transportjern, bodycuff, spyttbeskytter og andre tvangsmidler etter § 38 andre ledd at grunnvilkårene i § 38 tredje ledd er oppfylt. Beslutninger om bruk av disse tvangsmidlene skal begrunnes på en måte som samsvarer med forvaltningslovens krav til begrunnelse ved enkeltvedtak, se punkt 7.1.3.1.

Håndjern brukes til å lenke handleddene fast til hverandre, mens *transportjern* festes mellom handledd og ankel. *Bodycuff* (i dag ofte kalt led-sagerbelte) er betegnelsen på et sett med justerbare remmer som begrenser den enkeltes mulighet til å bevege armer og/eller ben. Remmene utgår fra et belte rundt mageregionen, og kan også inkludere håndjern.

Spyttbeskytter er en gjennomsiktig hette som tres over hodet på en person for å unngå at spytting fra vedkommende treffer andre mennesker. Spyttbeskytter skal kun brukes under tilsyn, jf. § 38 andre ledd andre punktum. Dette innebærer at minst én ansatt skal være i umiddelbar nærhet til den innsatte, og ha kontinuerlig tilsyn med at spyttbeskytteren ikke medfører fare for skade, jf. Prop. 143 L (2019–2020) punkt 11.2 side 39.

Spyttbeskytter kan måtte kombineres med andre tvangsmidler, slik som håndjern eller andre bindingsinstrumenter etter andre ledd, for å hindre den innsatte i å ta av seg hetten. Terskelen og vilkårene for bruk av slike tvangsmidler ble derfor utformet likt som for spyttbeskytter, jf. Prop. 143 L (2019–2020) punkt 9.4 side 33. Det ble understreket i forarbeidene at tvangsmidlene må vurderes i sammenheng. Hvorvidt bruken er forholdsmessig, må vurderes konkret.

I tillegg til tvangsmidlene nevnt i lovteksten, er også *strips* godkjent til bruk som et «tilsvarende tvangsmiddel» etter andre ledd. Strips er en enkel form for bindingsinstrument i plast.

Nærmere regler og retningslinjer for bruk av spyttbeskytter i kriminalomsorgen følger av Kriminalomsorgsdirektoratets rundskriv KDI-2022-7. Når det gjelder nødvendighet, legger direktoratet til grunn at det ikke vil oppstå behov for bruk av spyttbeskytter for den alminnelige aktiviteten på fengselsområdet, men at det vil kunne oppstå behov ved forflytning av innsatte, enten internt i fengselet eller ved transport og fremstillinger utenfor fengselsområdet. Rundskrivet presiserer at kriminalomsorgens tilgang til verneutstyr innebærer at bruk av spyttbeskytter i mange tilfeller ikke vil kunne anses nødvendig for å beskytte tjenestepersoner mot spytting, og at bruk av spyttbeskytter først og fremst vil være aktuelt utenfor fengselsområdet, hvor personer som ikke har tilgang til verneutstyr ferdes. Når det gjelder forholdsmessighet, presiserer rundskrivet blant annet at kriminalomsorgen skal ta hensyn til muligheten for eventuelle komplikasjoner. Videre angis det at bruk av spyttbeskytter må avbrytes umiddelbart hvis situasjonen tilsier at det er nødvendig, herunder ved akutte og uventede reaksjoner fra den innsatte.

For øvrig inneholder kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 38.4 nærmere føringer for bruk av håndjern, transportjern, strips og bodycuff.

Ved beslutning om bruk av håndjern, transportjern, bodycuff, spyttbeskytter og andre tvangsmidler etter § 38 andre ledd, skal kriminalomsorgen gi en begrunnelse som samsvarer med forvaltningslovens krav til begrunnelse ved enkeltvedtak, se punkt 7.1.3.1. Kriminalomsorgsdirektoratets rundskriv KDI-2022-7 inneholder særlige føringer for saksbehandling ved bruk av spyttbeskytter.

7.4.1.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å regulere bruk av håndjern, transportjern, remmer (bodycuff), strips og spyttbeskytter i ny § 38 a i straffegjennomføringsloven. Departementet uttalte at disse tvangsmidlene har lignende funksjon og formål, selv om tvangsmidlene kan gjøre inngrep av ulik styrke, og at plasseringen av disse i samme bestemmelse gir anledning til å spisse lov-hjemlene mot de enkelte tvangsmidlene.

Når det gjelder vilkårene for bruk, lå det i forslaget til ny § 38 a at håndjern, transportjern, rem-

mer, strips og spyttbeskytter kan tas i bruk, alene eller i kombinasjon, dersom dette er strengt nødvendig for å

- a. hindre skade eller angrep på person, enten alvorlige angrep eller andre fysiske angrep som er egnet til å skape frykt, smerte eller annet betydelig ubehag,
- b. hindre betydelig skade på eiendom, eller
- c. hindre rømning fra fengsel eller et annet oppholdssted, eller under transport.

Forslaget videreførte vilkåret om at bruk av tvangsmidlene må være «strengt nødvendig», slik som etter dagens § 38 tredje ledd.

Departementet foreslo som nevnt i punkt 7.1.2.1 at dagens betegnelse «bodycuff» avløses av den mer generelle betegnelsen «remmer». Ordet «remmer» var ment å omfatte bodycuff og remmer uten en metallinnretning som brukes som en del av bodycuff.

Det ble uttalt at endringene først og fremst var ment å være av teknisk karakter, og at forslagene var ment å gi en tydeligere regulering for når de aktuelle tvangsmidlene kunne benyttes. Til sammen dekket forslaget til ny § 38 a inn formålssalternativene i dagens § 38 første ledd bokstav a (avverge alvorlig angrep eller skade på person), deler av dagens første ledd bokstav b (hindre betydelig skade på eiendom) og dagens første ledd bokstav d (hindre rømning fra fengsel, bestemmelsessted eller under transport), samt dagens andre ledd.

I tillegg foreslo departementet inntatt i ny § 38 a andre ledd en regel om at tvangsmidlene nevnt i første ledd bare kan brukes under tilsyn. Forslaget innebar en utvidelse av gjeldende tilsynsplikt, som kun gjelder ved bruk av spyttbeskytter, jf. dagens § 38 andre ledd andre punktum.

7.4.1.3 Høringsinstansenes syn

Blant høringsinstansene som uttaler seg om forslaget til ny § 38 a, gir *Bergen fengsel* og *Kriminalomsorgen region vest* uttrykk for støtte uten nærmere innspill. *Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest* uttrykker at ny § 38 a vil styrke rettssikkerheten til de innsatte, ved at loven angir hvilke tvangsmidler som kan benyttes og i hvilke tilfeller de kan benyttes. *Kriminalomsorgen region nord* uttaler at den ikke har noen merknader til forslaget.

De fleste høringsinstansene som uttaler seg om forslaget, kommenterer kun noen av tvangsmidlene eller enkeltaspekter ved innholdet eller utformingen.

Ringerike fengsel foreslår at det i § 38 a første ledd tilføyes «eller annet godkjent tvangsmiddel», slik at listen over hvilke tvangsmidler som kan tas i bruk ikke blir uttømmende.

Når det gjelder kravet til nødvendighet, gir *Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)* mer generelt uttrykk for at vilkåret i blant annet § 38 a, om at tvangsmiddelbruken må være «strengt nødvendig», bidrar til at lovforslaget respekterer minste inngreps prinsipp etter EMK artikkel 8 og artikkel 3. *Kriminalomsorgsdirektoratet* legger til grunn at det bør gis nærmere retningslinjer om hva som mer konkret ligger i dette kravet til nødvendighet, blant annet for å sikre en høy terskel for bruk. *Kontaktutvalget i Halden fengsel* bemerker at håndjern etter deres erfaring brukes under transport uten at det er foretatt en vurdering av om tiltaket er nødvendig for den aktuelle innsatte.

Videre, når det gjelder hvilke situasjoner håndjern, transportjern, remmer, strips og spyttbeskytter kan brukes etter § 38 a, bemerker *Advokatforeningen* og *NIM* at begrepet «hindre» ikke er omtalt nærmere. Instansene legger til grunn at begrepet er ment å innebære et krav om at det må foreligge noe særskilt som viser at det er en aktuell fare i den aktuelle situasjonen.

Om kravet til fare, og særlig terskelen for bruk av håndjern og lignende bindingsinstrumenter overfor innsatte med psykisk sykdom, uttaler *Advokatforeningen* og *NIM* at EMD virker å legge terskelen for bruk av slike tvangsmidler høyere i psykiatrien sammenlignet med i fengsel. *NIM* antar at personenes sårbarhet og mentale helse-tilstand har like stor betydning uavhengig av grunnlaget for frihetsberøvelsen, i hvert fall ved mer inngripende bruk av bindingsinstrumenter. Begge høringsinstansene ønsker at det beskrives tydeligere i merknadene til § 38 a hvilken betydning utviklingshemming og alvorlig psykisk sykdom har ved forholdsmessighetsvurderingen etter § 38 a, jf. § 38.

Når det gjelder de enkelte tvangsmidlene, anbefaler *Norsk fengsels- og friomsorgsforbund* at ny § 38 a bør videreføre begrepet «bodycuff» fremfor det foreslåtte «remmer». Instansen viser til at det er «bodycuff» som brukes i praksis.

Når det gjelder bodycuff, uttrykker *Sivilombudet* ikke innvendinger mot at hjemmelen videreføres i ny § 38 a, men bemerker at slike «håndjernsystemer» kan medføre så strenge bevegelsesbegrensninger at det bør vurderes å inntas særlige regler i lov eller forskrift for å sikre trygg og skånsom bruk.

En rekke høringsinstanser har uttrykt innvendinger eller skepsis mot at adgangen til bruk av spyttbeskytter videreføres. Dette er *Advokatforeningen*, *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg*, *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*, *Jussbuss*, *Kirken bymisjon – Gatejuristen* og *Ung rettshjelp*, *NIM*, *Norsk forening for kriminalreform (KROM)*, *Rettspolitisk forening*, *Sivilombudet* og *Skandinavisk insolasjonsnettverk ved UiO*. Innvendingene knytter seg særlig til synspunkter om at bruk av spyttbeskytter kan innebære til dels alvorlig helserisiko av både fysisk og psykisk art, og at bruk av spyttbeskytter heller ikke fremstår nødvendig.

Blant disse mener *Advokatforeningen*, *JURK*, *Jussbuss*, *Kirken bymisjon – Gatejuristen* og *Ung rettshjelp*, *KROM*, *Rettspolitisk forening* og *Skandinavisk insolasjonsnettverk ved UiO* at hjemmelen for bruk av spyttbeskytter i kriminalomsorgen bør fjernes nå, mens blant andre *Advokatforeningen*, *NIM* og *Sivilombudet* mener at de helsemessige risikoene ved bruk av spyttbeskytter må utredes nærmere.

For det tilfellet at hjemmelen for bruk av spyttbeskytter videreføres, mener blant annet *JURK*, *NIM* og *Sivilombudet* at det må gis nærmere føringer for anvendelsesområdet etter § 38 a.

Også *Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter (KRUS)* stiller spørsmål om spyttbeskytter fortsatt bør kunne brukes i kriminalomsorgen, herunder under henvisning til EMK artikkel 8. KRUS påpeker at fengselsansatte vil kunne beskytte seg selv ved å ta i bruk munnbind og ansiktsvisir overfor personer som spytter.

Helsedirektoratet uttaler ikke at de er imot en videreføring av adgangen til å bruke spyttbeskytter, men viser til at direktoratet har frarådet bruk av spyttbeskytter som smitteverntiltak i politiet. Bakgrunnen for anbefalingen var blant annet at spytting ikke medfører vesentlig smitterisiko i Norge, og at direktoratet vurderer at det må utvises stor forsiktighet ved fortsatt bruk av spyttbeskytter, da det under noen omstendigheter vil kunne bidra til dødsfall.

Flere høringsinstanser, herunder *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg*, *NIM* og *KRUS*, påpeker at bruk av spyttbeskytter etter omstendighetene kan innebære risiko for krenkelse av EMK artikkel 2, artikkel 3 eller artikkel 8.

7.4.1.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder i all hovedsak høringsnotatets forslag til ny § 38 a, med enkelte tilpasninger og tillegg. Justeringene skyldes til

dels noe endret begrepsbruk, og til dels et mål om å forhindre at virkeområdet for bruk av disse tvangsmidlene snevres inn i større grad enn det som var tilsiktet eller det som er hensiktsmessig. I tillegg er den tekniske innretningen på bokstavalternativene justert.

Konkret innebærer forslaget at det i ny § 38 a inntas at håndjern, transportjern, ledsagerbelte (også kalt bodycuff), strips eller spyttbeskytter, eller en kombinasjon av disse tvangsmidlene, kan brukes dersom dette er strengt nødvendig for å

- hindre alvorlig angrep eller skade på person,
- hindre andre fysiske angrep på person, når angrepet er egnet til å skape frykt, smerte eller annet betydelig ubehag,
- hindre iverksettelse av alvorlige trusler eller betydelig materiell skade,
- hindre alvorlige opptøyer eller uroligheter, eller
- hindre rømning fra fengsel eller annet oppholdssted, eller rømning under transport.

Når det gjelder begrepsbruk, er betegnelsen «ledsagerbelte» valgt som erstatning for høringsnotatets formulering om «remmer», for å beskrive den typen tvangsmiddelsystem som i dagens § 38 kalles «bodycuff». «Ledsagerbelte» er ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet en mer dekkende betegnelse for denne innretningen, og brukes allerede for tilsvarende maktmiddel i politiet, se punkt 7.1.2.4.

Når det gjelder anvendelsesområdet for disse tvangsmidlene, angir forslaget et noe snevrere virkeområde enn hva dagens § 38 gir grunnlag for. Formålsalternativene som foreslås er ment som en mer treffende beskrivelse av de mest sentrale behovene som kriminalomsorgen har for bruk av disse tvangsmidlene i dag.

Anvendelsesområdet tilsvarende stort sett høringsnotatets forslag, med unntak av at det i lovutkastet er inntatt to tillegg som viderefører dagens adgang til å benytte de aktuelle tvangsmidlene for å hhv. hindre alvorlige opptøyer eller uroligheter og for å hindre iverksettelse av alvorlige trusler. Blant annet på bakgrunn av innspill fra Kriminalomsorgsdirektoratet, vurderer departementet det som sikkerhetsmessig nødvendig å beholde disse alternativene også for tiden fremover.

Når det gjelder kravet til nødvendighet, står departementet fast ved forslaget om å videreføre vilkåret om at håndjern, transportjern, ledsagerbelte, strips eller spyttbeskytter kun kan skje hvis situasjonen gjør bruken av tvangsmiddelet «strengt nødvendig».

I tillegg til reguleringen av virkeområdet for bruk av håndjern, transportjern, ledsagerbelte, strips og spyttbeskytter, står departementet fast ved at det inntas en regel om at disse tvangsmidlene bare kan brukes under tilsyn fra kriminalomsorgen, jf. forslaget til § 38 a andre ledd.

Avslutningsvis bemerker departementet at flere høringsinstanser har uttrykt bekymringer for, eller innvendinger mot, at adgangen til bruk av spyttbeskytter videreføres. Departementet er kjent med motforestillingene mot bruken av spyttbeskytter, som til dels også ble fremmet forut for vedtakelsen av hjemmelen for bruk av spyttbeskytter i kriminalomsorgen, se Prop. 143 L (2019–2020) punkt 9.3 side 32 og Innst. 215 L (2020–2021) på side 9 flg. Bruk av spyttbeskytter i kriminalomsorgen og politiet har vært omdiskutert. Bakgrunnen er blant annet synspunkter om den potensielle helsefaren, og synspunkter om at risikoen for fysiske og psykiske skadevirkninger ikke har vært godt nok utredet.

På oppdrag for Politidirektoratet foretok Helse- og omsorgsdepartementet i 2023 en helsefaglig vurdering av bruk av spyttbeskytter som smitteverntiltak i politiet. Vurderingen inneholdt ikke noen bred helsefaglig vurdering av eventuelle risikoer for den som spyttbeskytteren brukes på, men direktoratet uttalte likevel blant annet at politiet må utvise «stor forsiktighet ved fortsatt bruk av spyttbeskytter, da det under noen omstendigheter kan bidra til dødsfall». I 2024 fikk KRUS i oppdrag fra Kriminalomsorgsdirektoratet å foreta en fornyet risikovurdering av bruk av spyttbeskytter i kriminalomsorgen. Høsten 2024 anmodet departementet Helse- og omsorgsdepartementet om en bred helsefaglig vurdering av bruk av spyttbeskytter i kriminalomsorgen. Faglige spørsmål om bruk av spyttbeskytter i fengsel er altså under utredning, og vil, hvis det viser seg nødvendig, eventuelt følges opp i en senere lovprosess. Det foreslås derimot allerede nå et forbud mot bruk av spyttbeskytter overfor innsatte under 18 år, se punkt 7.6.1. Kriminalomsorgsdirektoratet har opplyst til departementet at bruken av spyttbeskytter i kriminalomsorgen er begrenset.

7.4.2 Skjold, kølle og gass

7.4.2.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven § 38 første ledd gir kriminalomsorgen hjemmel til, på nærmere vilkår, å ta i bruk sikkerhetscelle, sikkerhetsseng «eller annet godkjent tvangsmiddel» for formålene

nevnt i bestemmelsens bokstav a–f. Som «godkjent tvangsmiddel» etter første ledd regnes kølle og gass, se Prop. 143 L (2019–2020) punkt 9.4 side 33 og punkt 7.1.2.1 ovenfor.

Det er uttalt i forarbeidene til § 38 at kølle og gass i hovedsak brukes for å forhindre eller avverge svært alvorlige situasjoner i fengsel, herunder opptøyer, gisseltaking og forskansning, og at det er så vidt inngripende tvangsmidler at de bare må benyttes i svært alvorlige eller akutte situasjoner, jf. Prop. 143 L (2019–2020) punkt 9.4 side 33. Nærmere presiseringer av virkeområdene er også inntatt i Kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 38.5 og punkt 38.6.

Per i dag har Kriminalomsorgsdirektoratet godkjent bruk av teleskopbatong og langkølle, samt CS-gass (tåregass) og OC-gass (pepperspray), jf. Kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 38.1. Det følger av våpenforskriften § 1-5 nr. 10 at tåregass som brukes av kriminalomsorgen er unntatt våpenlovens virkeområde. Videre følger det av våpenforskriften § 3-6 fjerde ledd at pepperspray og batonger som tilhører kriminalomsorgen, ikke er underlagt bestemmelsen om forbudte gjenstander som ikke regnes som skytevåpen.

Bruk av kølle og gass etter straffegjennomføringsloven § 38 første ledd forutsetter at grunnvilkårene i § 38 tredje ledd er oppfylt. Beslutninger om bruk av kølle eller gass skal begrunnes på en måte som samsvarer med forvaltningslovens krav til begrunnelse ved enkeltvedtak, se punkt 7.1.3.1 ovenfor.

7.4.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å regulere bruk av kølle og gass, herunder tåregass og pepperspray, i ny § 38 b i straffegjennomføringsloven. Departementet uttalte at kølle og gass begge brukes for å at ansatte kan forsvare seg mot angrep fra innsatte, eller for å bryte inn i pågående opptøyer eller slåsskamper, og at plassering av kølle og gass i samme bestemmelse gir anledning til å spisse lovhjemlene slik at vilkårene for bruk blir tydeligere.

Når det gjelder virkeområdet for bruk, lå det i forslaget til ny § 38 b at kølle og gass, eller begge deler, kan tas i bruk dersom dette er strengt nødvendig for å

- stanset alvorlige opptøyer eller uroligheter,
- sikre adgang til sperret eller forskanset rom, eller
- stanset alvorlig angrep eller skade på person.

Forslaget videreførte dermed dagens vilkår om at tvangsmidler må være «strengt nødvendig», slik som etter gjeldende § 38 tredje ledd.

Når det gjelder virkeområdet, videreførte forslaget adgangen til å benytte kølle og gass for formålene i dagens § 38 første ledd bokstav a, c og f, med den forskjellen at dagens formuleringer om å «avverge» eller «hindre» hendelsene, ble byttet ut med begrepet «stanse». Det ble opplyst at formålet med ordlydsendringen var å angi at kølle og gass er ment å kunne brukes for å håndtere en oppstått situasjon, og ikke som et mer generelt forebyggende tiltak.

Mer generelt ble det også uttalt at forslagene som gjaldt blant annet kølle og gass først og fremst var ment å være av teknisk karakter. Høringsnotatets forslag inneholdt ikke regulering av skjold, se nærmere i punkt 7.1.2.2.

7.4.2.3 Høringsinstansenes syn

Blant høringsinstansene som uttaler seg om forslaget til ny § 38 b, er det få instanser som uttrykker seg om forslaget som helhet. *Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest* uttrykker at forslaget vil styrke rettssikkerheten til innsatte, ved at loven angir hvilke tvangsmidler som kan benyttes og i hvilke tilfeller de kan benyttes. *Kriminalomsorgen region nord* uttaler at den ikke har noen merknader til forslaget.

Norsk fengsels- og friomsorgsforbund mener at lovteksten bør være mer presis. Den bør angi hvilke typer gass og køller som kan benyttes.

Når det gjelder kravet til nødvendighet, gir *Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)* generelt uttrykk for at vilkåret om at tvangsmiddelbruken må være «strengt nødvendig» bidrar til at lovforslaget respekterer minste inngreps prinsipp etter EMK artikkel 8 og artikkel 3. *Kriminalomsorgsdirektoratet* legger til grunn at det bør gis nærmere retningslinjer om hva som konkret ligger i kravet til nødvendighet, blant annet for å sikre en høy terskel for bruk. *Norsk fengsels- og friomsorgsforbund* mener at det bør være høyere terskel for å bruke kølle enn gass.

Når det gjelder kravet til hvor nærliggende en handling eller hendelse må være for å kunne begrunne bruk av kølle eller gass, bemerker *Bergen fengsel* og *Kriminalomsorgen region vest* at endringen av ordlyden fra «avverge» i dagens § 38 første ledd til forslagets ordlyd «stanse» i ny § 38 b, innebærer at kølle og gass kun kan anvendes ved en pågående situasjon.

Instansene bemerker at forslaget i praksis betyr at en tjenesteperson allerede må ha blitt angrepet før tvangsmidlene kan tas i bruk for å stoppe det.

Når det gjelder forslagene til hvilke situasjoner som etter omstendighetene kan begrunne bruk av kølle og gass etter § 38 b, uttaler for det første *Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter (KRUS)* at det av sikkerhetshensyn fortsatt bør være adgang til å benytte kølle og gass for å forhindre inntrengning i fengsel.

For det andre bemerker *Bergen fengsel*, *KRUS*, *Kriminalomsorgen region vest* og *Sentralt hovedverneombud i Kriminalomsorgen* at kølle og gass ikke lenger vil kunne brukes for å forhindre rømmningsforsøk. Instansene mener det er behov for en slik adgang, herunder under transport og fremstillinger. Langs samme linje mener *Kriminalomsorgsdirektoratet* at det bør inntas i § 38 b at OC-gass (pepperspray) kan benyttes av kriminalomsorgens transporttjeneste under transport utenfor fengselet, herunder under fremstillinger, slik det fremgår av kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001). Også *Halden fengsel* og *Ringerike fengsel* uttrykker at det bør presiseres om det er tillatt å medbringe gass, og særlig pepperspray, ved fremstilling og transport.

Når det gjelder gass, mener *KRUS* videre at adgangen til bruk av pepperspray bør være snovere enn hva gjeldende rett og forslaget til § 38 b gir rom for. Det bør inntas i lovteksten at pepperspray ikke kan brukes i lukkede rom, og at pepperspray ikke kan brukes på mennesker med psykiske utviklingshemninger eller psykososiale funksjonsnedsettelser.

Sivilombudet mener det bør foretas en nærmere gjennomgang av hjemmelen for bruk av gass, herunder behovet for særlige regler for å redusere risikoen for umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

Kriminalomsorgsdirektoratet og *Kriminalomsorgen region øst* uttaler at helsetjenesten bør varsles ved bruk av gass. Instansene viser til at bruk av gass kan medføre helsemessige reaksjoner, og at helsepersonell er nærmest til å vurdere om den innsatte bør følges opp.

For øvrig tar flere høringsinstanser, deriblant *Kriminalomsorgsdirektoratet*, *NIM* og *Sivilombudet*, til orde for at skjold må inntas som tvangsmiddel i § 38, se punkt 7.1.2.3. *Kriminalomsorgsdirektoratet* vurderer at reguleringen av dette bør plasseres i ny § 38 b.

7.4.2.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder i all hovedsak høringsnotatets forslag til ny § 38 b, med enkelte tillegg og justeringer.

Når det gjelder hvilke typer tvangsmidler som bør reguleres av bestemmelsen, foreslår departementet at § 38 b utvides til å regulere bruk av skjold, i tillegg til høringsnotatets forslag om kølle og gass. At skjold reguleres som tvangsmiddel er anbefalt av flere høringsinstanser, herunder av Kriminalomsorgsdirektoratet, se også punkt 7.1.2.4. Forslaget innebærer at bruk av skjold for andre formål enn verneutstyr, typisk for å pasifisere en innsatt, må tilfredsstillende vilkårene i ny § 38 b for å være lovlig. Ettersom skjold og kølle innebærer bruk av fysisk makt, og typisk brukes for samme formål, er det etter departementets syn naturlig at de reguleres i samme bestemmelse, slik Kriminalomsorgsdirektoratet har anbefalt. Dette vil også være i tråd med hvordan bruken av skjold og kølle er regulert i dagens retningslinjer, jf. Kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 38.5.

Hva gjelder det nærmere innholdet i bestemmelsen, foreslår departementet at det i § 38 b inntas at skjold, kølle og gass, eller en kombinasjon av disse, kan tas i bruk dersom dette er strengt nødvendig for å

- a. hindre alvorlig angrep eller skade på person,
- b. stanse alvorlige opptøyer eller uroligheter,
- c. hindre rømning fra fengsel eller annet oppholdssted, eller rømning under transport, eller
- d. sikre adgang til sperret eller forskanset rom.

Det foreslåtte virkeområdet til ny § 38 b tilsvarer høringsnotatets forslag, med unntak av at det i lovutkastet er inntatt et tillegg som innebærer at også dagens adgang til å benytte tvangsmidlene for å hindre rømning fra fengsel eller annet oppholdssted, eller rømning under transport, videreføres. Flere høringsinstanser har spilt inn at denne muligheten bør beholdes, og dette er i etterkant av høringen også vurdert som sikkerhetsmessig nødvendig av Kriminalomsorgsdirektoratet. I tillegg er rekkefølgen på bokstavalternativene justert, av fremstillingsmessige hensyn.

Forslaget til ny § 38 b inneholder dermed en mer presis regulering av tvangsmidlenes anvendelsesområde enn ordlyden i dagens § 38. Bestemmelsen er ment å dekke de mest sentrale behovene som kriminalomsorgen har for bruk av skjold, kølle og gass i dag.

Enkelte høringsinstanser har tatt opp spørsmålet om hvor nærliggende en hendelse må være

for å kunne begrunne bruk av tvangsmidler etter § 38 b, og har uttalt seg kritisk til høringsnotatets forslag om at tvangsmidlene først kan tas i bruk for å «stanse» alvorlige opptøyer, uroligheter eller personangrep. Dette fordi formuleringen ville innebære at f.eks. alvorlig personskade faktisk må inntreffe før tvangsmiddelet kan tas i bruk. Etter en fornyet vurdering foreslår departementet at formuleringen «stanse» beholdes for situasjoner der tvangsmiddelet brukes for å avbryte alvorlige opptøyer eller uroligheter, men at bestemmelsen for de øvrige alternativene legger opp til at tvangsmidlene kan tas i bruk for å «hindre» at alvorlig personskade eller rømning skjer.

Når det gjelder kravet til nødvendighet, fastholder departementet forslaget om å videreføre dagens vilkår om at bruken må være «strengt nødvendig» for formålene.

For øvrig har enkelte høringsinstanser tatt til orde for at det bør lovfestes ytterligere begrensninger for bruk av gass. Ny § 38 b vil videreføre adgangen til bruk av CS-gass (tåregass) og OC-gass (pepperspray), som er inngripende virkemidler som vil være smertefulle og potensielt helse-skadelige, særlig der gass brukes i lukkede rom. Departementet mener at forslaget til § 38 b, anvendt sammen med grunnvilkårene og de generelle reglene i § 38, trekker opp hensiktsmessige rammer for dette, og finner ikke grunn til å foreslå nærmere regler for bruk av slik gass i lovteksten. Departementet understreker likevel at pepperspray så langt som mulig bør unngås brukt i lukkede rom, slik blant andre EMD og CPT har gitt anvisninger om, se punkt 3.2.4.

Det bemerkes at Kriminalomsorgsdirektoratet har gitt uttrykk for at det bør lovfestes at kriminalomsorgen skal varsle helsepersonell ved bruk av gass som tvangsmiddel. Departementet ser at det kan være gode grunner til å pålegge kriminalomsorgen en slik varslingsplikt. En eventuell lovfesting krever derimot utredning blant annet av hvilken rolle helsetjenesten skal ha. Det foreslås derfor ikke lovfesting av plikt til å varsle helsepersonell ved bruk av gass i denne proposisjonen. Gitt risikoen for helsemessige konsekvenser, legger departementet til grunn at innsatte som har vært utsatt for gass, gis nødvendig behandling og tilsyn.

Enkelte høringsinstanser har ønsket det avklart om gass kan tas i bruk under transport eller fremstilling. Departementet understreker at lovforslaget ikke er ment å endre gjeldende rett på dette punktet. Nærmere føringer for når det kan være aktuelt å ta i bruk av skjold, kølle og gass for formålene i § 38 b, kan inntas i kriminalomsorgens retningslinjer.

7.5 Særregler ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng

7.5.1 Kriminalomsorgens varsling av helse- og omsorgstjenesten

7.5.1.1 Gjeldende rett

Etter straffegjennomføringsloven § 38 skal uttalelse fra lege «så vidt mulig innhentes og tas i betraktning ved vurderingen av om det skal besluttet bruk» av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, jf. hhv. tredje ledd tredje punktum og fjerde ledd tredje punktum.

Straffegjennomføringsloven inneholder ikke noen generell plikt for kriminalomsorgen til å varsle helsepersonell om at en innsatt plasseres i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng. Dette til forskjell fra ved utelukkelse, der straffegjennomføringsloven § 37 syvende ledd generelt fastsetter at helsepersonell skal «varsles uten ugrunnet opphold».

Kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) fastsetter imidlertid at dersom det ikke lar seg gjøre å innhente uttalelse fra lege i forkant av at sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng tas i bruk, skal lege varsles snarest og gis anledning til å gi råd om videre oppfølging av den innsatte, jf. retningslinjene punkt 38.7. Kriminalomsorgen skal protokollere tidspunktet for når lege er varslet, jf. punkt 38.7.4.

7.5.1.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å lovfeste at ansvarlig helsetjeneste straks skal varsles om innsettelse i sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, jf. forslaget til nye § 38 c andre ledd og § 38 d andre ledd. Som bakgrunn viste departementet til at bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng kan være skadelig for den innsattes fysiske og psykiske helse, og at den innsatte bør få tilsyn fra helsepersonell så fort som mulig. I tillegg ble det for sikkerhetsseng foreslått presisert at helsetjenesten skal anmodes om tilsyn og oppfølging av den innsatte.

Dagens plikt for kriminalomsorgen til å innhente uttalelse fra lege og ta denne «i betraktning ved vurderingen av om det skal besluttet bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng», jf. § 38 andre og tredje ledd, ble ikke foreslått videreført. Departementet viste til at den siterte delen av bestemmelsen er påpekt som uheldig, fordi den kan bidra til å skape inntrykk av at lege skal involveres i selve beslutningen om å bruke tvangsmidlene, jf. Særskilt melding 2019 punkt 10.2 side 73. Slik involvering vil stride mot menneskeretts-

lige standarder og medisinske prinsipper, som angir at helsepersonell ikke skal ha andre føringer enn å ivareta pasientens helse og velferd, og derfor ikke delta i beslutningen om tvangsmidler skal brukes, jf. blant annet Mandela-reglene regel 46.1, Helsedirektoratets veileder for helsetjenester til innsatte i fengsel (IS-1971) punkt 4.7.

7.5.1.3 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstansene som uttaler seg om forslagene til nye §§ 38 c og 38 d andre ledd, støtter at det lovfestes en plikt for kriminalomsorgen til straks å varsle ansvarlig helsetjeneste ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, og at helsetjenesten ved sikkerhetsseng også skal anmodes om tilsyn og oppfølging av den innsatte. Dette er *Helsedirektoratet*, *Jussbuss*, *Kriminalomsorgsdirektoratet*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Norsk forening for kriminalreform (KROM)*, *Oslo kommune* og *Rettspolitisk forening*. *Den norske legeforening* uttaler seg konkret om forslaget til å innføre en varslingsplikt ved bruk av sikkerhetsseng, og støtter dette. *Norsk psykologforening* uttaler seg ikke konkret om forslaget, men uttaler at det er positivt at kriminalomsorgens lovpålagte plikter ved bruk av tvangsmidler tydeliggjøres.

Noen av høringsinstansene mener imidlertid at forslagene på enkelte punkter ikke går langt nok, eller har innspill til den nærmere utformingen av dem.

Helsedirektoratet og *Oslo kommune* påpeker at begrepet «ansvarlig helsetjeneste» kan skape uklarhet om hvem som skal varsles, og anbefaler at ordlyden bør presiseres. Ettersom det som regel er den kommunale helse- og omsorgstjenesten som koordinerer de ulike helse- og omsorgstjenestene som innsatte mottar, foreslår *Helsedirektoratet* at «ansvarlig helsetjeneste» endres til «den kommunale helse- og omsorgstjenesten».

Når det gjelder sikkerhetscelle, mener *Kriminalomsorgsdirektoratet*, *Jussbuss*, *KROM* og *Rettspolitisk forening* at det ikke er tilstrekkelig at lovteksten angir en plikt til at helsetjenesten skal «varsles», slik som foreslått. Lovteksten bør også angi at helsetjenesten skal anmodes om oppfølging og tilsyn av den innsatte, slik departementet foreslo for sikkerhetsseng.

Hva gjelder sikkerhetsseng, mener *Den norske legeforening* at det av ny § 38 d også bør fremgå at helsetjenesten «skal» tilse og følge opp den innsatte.

Enkelte høringsinstanser har kommentarer til forslaget om å ikke videreføre dagens formulering om at kriminalomsorgen skal innhente uttalelse fra lege og ta denne i betraktning ved vurderingen

av om sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng skal brukes.

Helsedirektoratet sier seg enig i departementets vurdering av dette spørsmålet, men uttaler at det likevel er viktig at behovet for dialog og samarbeid mellom kriminalomsorgen og helsesektoren, innenfor rammen av taushetsplikten, gjen speiles i regelverket.

Kriminalomsorgsdirektoratet uttrykker ikke motforestillinger mot at dagens formulering ikke videreføres, men understreker på sin side viktigheten av at kriminalomsorgen, innenfor rammene av taushetsplikt, kan få innspill fra helsetjenesten knyttet til hvilke helsemessige konsekvenser bruk av tvangsmidler vil kunne ha for den innsatte, for eksempel med hensyn til underliggende sykdom. Direktoratet er enig i at helsetjenesten ikke skal oppfattes som ansvarlig for beslutning om bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, men påpeker at det er avgjørende for proporsjonalitetsvurderingen som kriminalomsorgen skal gjøre at kriminalomsorgen har et klart bilde av hvordan bruk av tvangsmiddelet kan påvirke den innsattes helse-situasjon. Direktoratet uttaler at slike bidrag fra helsepersonell ligger innenfor menneskerettslige anbefalinger om helsepersonells rolle ved bruk av tvangsmidler i fengsel.

Også *Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO* stiller spørsmål om hvorvidt det er hensiktsmessig å holde fast ved et utgangspunkt om at helsetjenesten ikke skal delta i vurdering av bruk av sikkerhetsseng og sikkerhetscelle. Isolasjonsnettverket viser blant annet til at bruk av sikkerhetsseng og sikkerhetscelle kan forverre helse-tilstanden til den innsatte, gi risiko for alvorlig skade, og at behovet for bruk av disse tvangsmidlene kan skyldes alvorlig helserelatert problematikk. Så lenge helsepersonellet har det klart for seg, og gjør det tydelig for andre, at vedkommende ikke «klarerer» bruk av tvangsmidlene, mener høringsinstansen at helsepersonell med fordel kan veilede kriminalomsorgen i alternative og mindre inngripende tilnærminger i møte med den innsatte.

Kriminalomsorgens høgskole og utdannings-senter (KRUS) gir uttrykk for at helsevesenet bør involveres i beslutninger om tvangsmidler der bruken begrunnes i risiko for alvorlig selvskade, og stiller spørsmål om beslutninger om bruk av tvangsmidler i slike tilfeller bør ligge til Helsedirektoratet.

7.5.1.4 Departementets vurdering

Departementet går videre med forslaget i høringsnotatet om å lovfeste en varslingsplikt for

kriminalomsorgen ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, med enkelte mindre justeringer. Forslaget har fått positive tilbakemeldinger i høringsrunden, og vil også imøtekomme anbefalinger som blant annet har kommet til uttrykk i Særskilt melding 2019.

Departementet fastholder for det første at det i nye §§ 38 c og 38 d i straffegjennomføringsloven inntas at helse- og omsorgstjenesten straks skal varsles om en plassering i sikkerhetscelle og sikkerhetsseng (begge bestemmelsenes andre ledd). Etter innspill fra Helsedirektoratet foreslås begrepet «ansvarlig helsetjeneste» presisert til «den kommunale helse- og omsorgstjenesten».

For det andre foreslår departementet at det for både sikkerhetscelle og sikkerhetsseng presiseres at kriminalomsorgen, når helse- og omsorgstjenesten varsles, samtidig skal anmode helse- og omsorgstjenesten om tilsyn og oppfølging av den innsatte. I høringsnotatet ble denne plikten bare foreslått for sikkerhetsseng, uten at dette kommenteres særskilt. Ettersom formålet med varslingsplikten er å legge til rette for at helse- og omsorgstjenesten skal følge opp den innsatte, har det strengt tatt liten betydning hvordan kriminalomsorgen formulerer seg når de varsler. Departementet har likevel kommet til at det av informasjonshensyn vil være nyttig at tillegget om å anmode om tilsyn og oppfølging kommer tydelig frem også for sikkerhetscelle.

Bakgrunnen for forslagene er særlig at sikkerhetscelle og sikkerhetsseng vil kunne tas i bruk overfor personer i psykisk krise, og at tvangsmidlene i seg selv kan være skadelige for den innsattes fysiske og psykiske helse. En plikt til å varsle helse- og omsorgstjenesten når slike tvangsmidler tas i bruk, vil legge til rette for at helsemessig tilsyn og oppfølging kommer raskt i gang. Viktigheten av at helsepersonell umiddelbart orienteres om bruk av sikkerhetscelle, er blant annet påpekt i CPTs rapport til Norge fra 2025, jf. CPT/Inf (2025) 03 avsnitt 134. En korresponderende plikt for helse- og omsorgstjenesten til å føre tilsyn med innsatte i sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, foreslås inntatt i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9, se punkt 7.5.3.

Departementet står videre fast ved at forslaget om at nye §§ 38 c og 38 d ikke bør inneholde formuleringer som kan gi inntrykk av at helsepersonell skal delta i kriminalomsorgens vurdering av om sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng skal brukes i fengsel. Helsepersonellens rolle er å vurdere og å ivareta den innsattes fysiske og psykiske helse som pasient, og det er derfor viktig, herunder av hensyn til pasientens tillit til helse- og

omsorgstjenestene, at regelverket ikke gir inntrykk av at det ligger til helsepersonellens rolle å «klarere» bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng. Å unngå slike formuleringer vil imøtekomme menneskerettslige anbefalinger knyttet til helsepersonells rolle under straffegjennomføring, jf. Mandela-reglene regel 46.1, jf. også Helsedirektoratets veileder for helsetjenester til innsatte i fengsel (IS-1971) punkt 4.7. En slik ansvarsfordeling harmonerer også med den norske importmodellen.

Departementet understreker likevel at forslaget om å utelate dagens formulering om at kriminalomsorgen skal innhente uttalelse fra lege før beslutningen fattes, ikke er ment å være til hinder for at kriminalomsorgen og helsetjenestene, innenfor rammene av lovpålagt taushetsplikt, utveksler informasjon som kan bidra til at den som er plassert i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng følges opp på en helsemessig forsvarlig måte. God kommunikasjon og samhandling mellom kriminalomsorgen og helse- og omsorgstjenesten kan også bidra til at behovet for bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng reduseres eller, i beste fall, unngås helt.

Videre kan departementet ikke se at menneskerettslige anbefalinger skulle stå i veien for at informasjon fra helse- og omsorgstjenesten kan inngå i kriminalomsorgens beslutningsgrunnlag, så lenge taushetsplikten overholdes og det kommer klart frem at helsepersonell verken kan eller skal «klarere» bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng. Det følger av internasjonale standarder at helsepersonell skal varsle kriminalomsorgen om, og eventuelt fraråde, bruk av tvangsmidler som viser seg å ha en negativ effekt på den innsattes fysiske eller psykiske helse, se Mandela-reglene regel 46.2 og De europeiske fengselsreglene regel 43.3. Det er viktig at kriminalomsorgen settes i best mulig stand til å danne seg en begrunnet oppfatning om hvilke helsemessige konsekvenser bruk av disse tvangsmidlene vil ha for den innsatte. Kriminalomsorgens ansatte har ikke nødvendigvis helsefaglig kompetanse, og helse- og omsorgstjenesten kan kjenne til informasjon om helsemessige forhold som kriminalomsorgen etter omstendighetene bør ta hensyn til i sin vurdering av om bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng ville være uforholdsmessig. At kriminalomsorgens beslutninger om bruk av virkemidler som tar den innsatte ut av fellesskapet med andre innsatte bør ta hensyn til den innsattes helsetilstand, gjenspeiles for eksempel i De europeiske fengselsreglene regel 53 A bokstav b.

Hvorvidt sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng kan og skal tas i bruk i det enkelte tilfellet, vil derimot helt og holdent være kriminalomsorgens ansvar å avgjøre.

7.5.2 Tilsyn fra kriminalomsorgen

7.5.2.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven angir ikke noen generell plikt for kriminalomsorgen til å følge opp eller føre tilsyn med innsatte som er plassert i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng etter § 38.

I praksis vil likevel overholdelse av plikten til fortløpende å vurdere om det er grunnlag for å opprettholde bruken av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, jf. § 38 tredje ledd fjerde punktum, forutsette at kriminalomsorgen holder jevnlig oppsyn med den innsatte så lenge tiltaket varer. Tilsvarende gjelder for kravet om at tvangsmidler skal brukes med varsomhet, slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse, jf. § 38 tredje ledd andre punktum, som også innebærer en plikt til å iverksette tiltak for å sørge for at negative konsekvenser i størst mulig grad minimeres, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 11.9.4 side 152 (om tilsvarende forpliktelse for utelukkelse etter § 37).

Kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 38.7 fastsetter at innsatte i sikkerhetscelle og sikkerhetsseng skal ha nødvendig tilsyn og pleie så lenge tiltaket varer. Som et minimum skal det føres tilsyn fra kriminalomsorgen minst én gang per time ved bruk av sikkerhetscelle, og kontinuerlig ved bruk av sikkerhetsseng. Kontinuerlig tilsyn skal iverksettes ved bruk av sikkerhetscelle hvis situasjonen tilsier det. Med «kontinuerlig tilsyn» menes at minst én ansatt alltid skal være i nærheten, og at den innsatte til enhver tid skal kunne kontakte personalet. Ved bruk av sikkerhetsseng fastsetter retningslinjene at det i utgangspunktet bør være personell i samme rom som den innsatte, eventuelt i et naborom. For øvrig fastsetter retningslinjene at det alltid bør foretas en fortløpende vurdering av i hvilket omfang isolasjonsskadeforebyggende tiltak kan iverksettes ved bruk av sikkerhetscelle, samt andre tiltak ment for å motivere den innsatte til at grunnlaget for tvangsmiddelbruken kan opphøre.

Gjennomførte tilsyn skal protokolleres, jf. kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 38.7. Retningslinjene punkt 38.7.4 oppstiller krav for hva tilsynsprotokollen minimum skal inneholde.

7.5.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått å lovfeste krav til tilsyn fra kriminalomsorgen med innsatte i sikkerhetscelle og i sikkerhetsseng, i tråd med det som i dag ligger i kriminalomsorgens retningslinjer. Departementet foreslo at innsatte i sikkerhetscelle skal ha tilsyn fra kriminalomsorgen «så ofte som forholdene tilsier» og «minst én gang i timen», jf. ny § 38 c tredje ledd, og at innsatte i sikkerhetsseng skal ha «kontinuerlig tilsyn», jf. ny § 38 d tredje ledd. For sikkerhetsseng ble det i tillegg foreslått presisert at kriminalomsorgen skal sørge for at oppholdet blir gjennomført på mest mulig skånsom måte.

Når det gjelder det nærmere innholdet og frekvensen av tilsynet, uttalte departementet at dette bør reguleres i kriminalomsorgens retningslinjer.

7.5.2.3 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstanser som uttaler seg om forslaget, støtter at det lovfestes minstekrav til kriminalomsorgens tilsyn med innsatte i sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Enkelte høringsinstanser mener at forslagene ikke går langt nok.

Når det gjelder forslaget om at innsatte i sikkerhetscelle skal ha tilsyn så ofte som forholdene tilsier, og minst én gang i timen (ny § 38 c tredje ledd), støtter *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*, *Jussbuss*, *Kirkens bymisjon – Gatejuristen* og *Ung rettshjelp*, *Kriminalomsorgsdirektoratet*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Norsk forening for kriminalreform (KROM)*, *Rettspolitisk forening* og *Sivilombudet* dette i sin helhet. *Sivilombudet* er også enig med departementet i at kravene til tilsyn bør presiseres i retningslinjer. *Jussformidlingen* og *Kriminalomsorgen region sørvest* mener at tilsyn to ganger i timen bør være et minimum.

Som et tillegg mener *Jussbuss*, *KROM* og *Rettspolitisk forening* at det også bør inntas i ny § 38 c at innsatte i sikkerhetscelle alltid skal kunne ta kontakt med fengselets ansatte. Videre ønsker disse instansene at betydningen av innsattes individuelle behov for tilsynsfrekvensen, presiseres i lovteksten.

Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO mener det er positivt og helt nødvendig at det foreslås krav til tilsyn fra kriminalomsorgen med innsatte i sikkerhetscelle, men uttaler at høringsnotatets forslag ikke er tilstrekkelig til å ivareta den innsatte i den svært alvorlige og sårbare situasjonen som bruk av sikkerhetscelle representerer.

Når det gjelder forslaget om å lovfeste at kriminalomsorgen skal føre kontinuerlig tilsyn med

innsatte i sikkerhetsseng, og sørge for at oppholdet blir gjennomført på mest mulig skånsom måte (ny § 38 d tredje ledd), støtter *JURK*, *Jussformidlingen*, *Kirkens bymisjon – Gatejuristen* og *Ung rettshjelp* og *Sivilombudet* forslaget slik det ble fremsatt. *Sivilombudet* er også enig med departementet i at det er behov for å presisere kravet til tilsyn nærmere i retningslinjer.

Jussbuss, *KROM* og *Rettspolitisk forening* støtter at det lovfestes krav om kontinuerlig tilsyn ved bruk av sikkerhetsseng, samt en plikt til å gjøre oppholdet så skånsomt som mulig, men mener at det bør presiseres i lovteksten at kriminalomsorgen, ved vurderingen av hvordan det kontinuerlige tilsynet skal gjennomføres, skal ta særlig hensyn til den innsattes behov og privatliv. Instansene viser til at sikkerhetsseng er det mest inngrepene tiltaket fengselet kan iverksette, og dette skjerper kravet til klar og presis lovtekst.

Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO støtter at det inntas krav til tilsyn fra kriminalomsorgens ansatte med innsatte i sikkerhetsseng, men bemerker at godt tilsyn krever helsefaglig kompetanse, og at tilsyn fra ansatte i fengselet ikke kan sidestilles med tilsyn fra helse- eller pleiepersonell. Departementet forstår høringsinstansen slik at den ikke nødvendigvis har innvendinger mot at kriminalomsorgen gis en lovfestet plikt til å føre tilsyn med innsatte i sikkerhetsseng, men at kontinuerlig tilsyn bør utføres av ansatte fra helsetjenesten, se nærmere i punkt 7.5.3.

Generelt uttaler *Norges Røde Kors* at det er positivt at ordningene for tilsyn ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng styrkes. Også *Norsk psykologforening* uttaler generelt at det er positivt at kriminalomsorgens lovpålagte plikter ved bruk av tvangsmidler tydeliggjøres. Foreningen bemerker likevel at ansatte i kriminalomsorgen ikke har helsefaglig kompetanse.

For øvrig bemerker *JURK* og *Likestillings- og diskrimineringsombudet* at kriminalomsorgens ansatte bør få nødvendig opplæring i hvordan den innsatte skal følges opp mens de er i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, blant annet slik at den menneskelige kontakten mellom den innsatte og ansatte er meningsfull.

7.5.2.4 Departementets vurdering

Innsatte som plasseres i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng vil kunne være i en psykisk krise, og vil være avhengig av ansatte for å få dekket grunnleggende behov. Både sikkerhetsmessige, helsemessige og humane grunner tilsier at kriminalomsorgen foretar jevnlig tilsyn og oppfølging så

lenge tiltaket varer. Dessuten er tilsyn en nødvendig forutsetning for at kriminalomsorgen skal kunne legge til rette for at tiltaket avsluttes så snart forholdene tilsier det. Til dette kommer det at EMD, i sin helhetsvurdering av om isolasjon eller bruk av sikkerhetsseng i fengsel har utgjort en krenkelse av EMK artikkel 3, har sett hen til om det har vært etablert et system for jevnlig monitorering av den innsattes fysiske og psykiske tilstand, se f.eks. Babar Ahmad og andre mot Storbritannia 10. april 2012 (24027/07 m.fl.) avsnitt 212, Julin mot Estland 29. mai 2012 (16563/08 m.fl.) avsnitt 125 og punkt 3.2.2 ovenfor.

Departementet går på denne bakgrunnen videre med høringsnotatets forslag til lovfesting av minstekrav til kriminalomsorgens tilsyn og oppfølging av innsatte i sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, med enkelte mindre justeringer og tillegg.

Når det gjelder *sikkerhetscelle*, foreslår departementet for det første, som i høringsnotatet, å lov feste at innsatte i sikkerhetscelle skal ha tilsyn fra kriminalomsorgen «så ofte som forholdene tilsier», og «minst én gang i timen», jf. ny § 38 c tredje ledd. Kravet om tilsyn minst én gang i timen er et minimumskrav. Kriminalomsorgen skal føre tilsyn oftere enn én gang per time dersom forholdene tilsier at det er behov for det.

Enkelte høringsinstanser har tatt til orde for at det bør lovfestes en hyppigere tilsynsfrekvens for sikkerhetscelle. Departementet deler synet på at hyppige tilsyn er viktig både for den innsattes sikkerhet og opplevelse av trygghet, og som grunnlag for å sikre at oppholdet i sikkerhetscellen ikke videreføres lenger enn strengt nødvendig. Det nærmere behovet og omstendighetene vil likevel kunne variere, og det er derfor behov for noe fleksibilitet i lovteksten. Departementet mener at den foreslåtte formuleringen oppstiller et hensiktsmessig minstekrav til hvor ofte tilsynet skal skje, samtidig som behovet for konkrete tilpasninger ivaretas, og holder fast ved at nærmere regulering av tilsynets frekvens og innhold heller bør tas inn i kriminalomsorgens retningslinjer.

For det andre foreslår departementet å lov feste en ny plikt for kriminalomsorgen til å søke å avhjelpe negative virkninger av et opphold i sikkerhetscelle, jf. ny § 38 c tredje ledd. En slik plikt følger allerede implisitt av kravet om at tvangsmidler skal brukes med varsomhet slik at ingen blir påført unødige skade eller lidelse, se punkt 7.1.2, men kan med fordel komme eksplisitt og mer konkret til uttrykk i loven. Tilsvarende foreslås for utelukkelse etter § 37, se punkt 6.1.2. Departementet legger til grunn at kriminalomsor-

gens ansatte gis tilstrekkelig opplæring i hvordan innsatte i sikkerhetscelle bør følges opp.

Når det gjelder *sikkerhetsseng*, går departementet videre med forslaget om å lov feste at innsatte i sikkerhetsseng skal ha «kontinuerlig tilsyn» fra kriminalomsorgen, og at kriminalomsorgen skal sørge for at oppholdet blir gjennomført på en mest mulig skånsom måte, jf. ny § 38 c tredje ledd. Innsatte som er lagt i sikkerhetsseng har ikke mulighet til å bevege armer eller ben, og er derfor helt avhengig av bistand fra andre for å kunne ivareta sine behov. I tillegg til at mangelen på kontroll og bevegelsesfrihet kan oppleves skremmende og belastende psykisk, kan beltelegging være smertefullt fysisk, og gi risiko for somatiske skadevirkninger. Av hensyn både til den innsattes sikkerhet og trygghet, og for å gjøre oppholdet i sikkerhetsseng mest mulig skånsomt, er det derfor nødvendig at den innsatte er under kontinuerlig tilsyn så lenge sikkerhetssengen er i bruk.

Hvordan tilsynet skal gjennomføres, må vurderes konkret og individuelt ut fra hva som anses forsvarlig og hensiktsmessig ut fra sakens omstendigheter og den aktuelle innsattes ønsker og behov. Departementet holder derfor fast ved at nærmere detaljer om det kontinuerlige tilsynets innhold, bør inntas i kriminalomsorgens retningslinjer. Det avgjørende er at kriminalomsorgens ansatte til enhver tid er tilgjengelige for den innsatte på en måte som bidrar til å trygge vedkommende, og at tilsynet gjennomføres på en måte som gjør det mulig for kriminalomsorgens ansatte løpende å kunne fange opp, og respondere på, signaler om den innsattes fysiske og psykiske tilstand.

I tillegg foreslår departementet at det også for sikkerhetsseng presiseres at kriminalomsorgen skal søke å avhjelpe negative virkninger av belteleggingen, se videre i forslaget til § 38 d tredje ledd. En slik presisering er strengt tatt ikke rettslig nødvendig, sett hen til at en slik plikt allerede vil følge implisitt av plikten til å sørge for at belteleggingen gjennomføres på mest mulig skånsom måte etter ny § 38 d tredje ledd, og den generelle plikten til å benytte tvangsmidler med varsomhet etter § 38 nytt fjerde ledd. Som følge av sikkerhetssengens skadepotensiale, mener departementet likevel at plikten til å aktivt søke å avhjelpe negative virkninger med fordel kan komme frem som et tillegg.

Departementet har for øvrig merket seg at enkelte høringsinstanser vurderer at det kontinuerlige tilsynet ved sikkerhetsseng bør utføres av personer med helsefaglig kompetanse. Departe-

mentet har forståelse for synspunktet, men finner ikke grunn til å endre forslaget på dette punktet. Det vises til forslaget om å lovfeste en plikt for kriminalomsorgen til å varsle den kommunale helse- og omsorgstjenesten ved bruk av sikkerhetsseng, se punkt 7.5.1, og lovfestingen av en plikt for helsepersonell til å gjennomføre jevnlig helsetilsyn underveis i belteleggingen, se punkt 7.5.3.

7.5.3 Tilsyn fra helsepersonell

7.5.3.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven inneholder ikke krav om at innsatte som er plassert i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, skal ha tilsyn av helsepersonell. Heller ikke helselovgivningen inneholder detaljerte krav til oppfølgingen av innsatte i fengsel.

Det følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 at kommuner hvor det ligger fengsler, skal tilby helse- og omsorgstjenester til innsatte. De innsatte har samme rett til kommunale helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenester som resten av befolkningen, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 1-2 første ledd første punktum. Helsetjenestene skal være forsvarlige, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1, spesialisthelsetjenesteloven § 2-2 og helsepersonelloven § 4.

Kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 38.7 fastsetter at innsatte i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng så vidt mulig skal ha tilsyn av helsepersonell minst én gang om dagen. Kriminalomsorgen skal føre protokoll over når lege er varslet, og for hver gang innsatte får tilsyn av helsepersonell, jf. retningslinjene punkt 38.7.4. Helsedirektoratets veileder for helsetjenester til innsatte i fengsel (IS-1971) punkt 4.7 gir enkelte føringer for helsepersonells ansvar når innsatte plasseres i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng.

7.5.3.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det på bakgrunn av kontakt med Helse- og omsorgsdepartementet foreslått inntatt i helse- og omsorgstjenesteloven at helsepersonell skal se til innsatte i sikkerhetscelle minst én gang per døgn, jf. § 3-9 nytt andre ledd, og at innsatte i sikkerhetsseng skal ha tilsyn snarest mulig, og videre minst én gang per døgn, jf. § 3-9 nytt tredje ledd. Det ble lagt til grunn at Helsedirektoratet vil gi nærmere retningslinjer om gjennomføringen av tilsynet fra helsepersonell.

Som bakgrunn for forslaget viste departementet blant annet til at det i Særskilt melding

2019 og i Sivilombudets temarapport 2020 ble konstatert at norsk lovgivning ikke er i tråd med menneskerettslige standarder på dette området, som angir at helsepersonell skal se til isolerte innsatte daglig. Både Sivilombudet og CPT har anbefalt myndighetene å lovfeste helsetjenestens oppfølgingsansvar, slik at innsatte som er isolert, daglig følges opp av helsepersonell.

7.5.3.3 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstansene som uttaler seg om forslaget, støtter at det inntas minstekrav til helsepersonellens tilsyn med innsatte i sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, men har ulike innspill til det nærmere innholdet i forslaget. Flere mener at forslagene til lovfesting ikke går langt nok, eller at de bør presiseres.

Kriminalomsorgen region sør og *Norsk fengsels- og friomsorgsforbund* støtter forslagene til endringene i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 uten nærmere merknader til innholdet. Også *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg*, *Helsedirektoratet* og *Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest* støtter forslagene i høringsnotatet. Helsedirektoratet ser det som positivt at helsetjenestens plikt til å føre tilsyn vil fremgå tydelig av regelverket. Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest påpeker at innsatte i sikkerhetscelle og sikkerhetsseng som regel vil være i en krisesituasjon, og at det er helt nødvendig at slike innsatte jevnlig følges opp av kompetent helsepersonell.

Blant høringsinstansene som støtter at det lovfestes minstekrav for helsepersonells tilsyn, er det enkelte som mener at innholdet i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 må utformes mer konkret.

For det første mener *Bergen kommune*, *Den norske legeforening*, *Mental Helse*, *Norsk psykologforening* og *Oslo kommune* at begrepet «helsepersonell» må presiseres, slik at loven stiller konkrete kompetansekrav for tilsynet. Enkelte mener at det er lege som skal vurdere den innsatte i slike tilfeller, mens andre stiller spørsmål ved om det er forsvarlig at tilsynsansvaret kun plasseres hos førstelinjetjenesten.

For det andre mener enkelte instanser at lovteksten bør angi nærmere føringer for innholdet og gjennomføringen av det helsemessige tilsynet. *Jussbuss*, *Norsk forening for kriminalreform (KROM)* og *Rettspolitisk forening* mener det må fremgå klarere av ordlyden at innsatte skal tilses hyppigere enn én gang om dagen dersom en medisinsk faglig vurdering tilsier det. *Kriminalomsorgsdirektoratet* påpeker at en nærmere regule-

ring av innholdet i kravet til tilsyn fra helsepersonell vil gjøre det enklere for innsatte, ansatte og pårørende å vite hva slags helsemessig oppfølging den innsatte har krav på mens tvangsbruken pågår. *Norsk psykologforening* mener at det ikke er tilstrekkelig at ansvaret for å følge opp den innsatte presiseres i Helsedirektoratets veileder.

Videre er det en rekke instanser som på ulike måter mener at høringsnotatets forslag ikke går langt nok.

Når det gjelder sikkerhetscelle, gir *Kriminalomsorgen region øst* og *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)* uttrykk for at tilsynsplikten bør utformes likt for sikkerhetscelle som for sikkerhetsseng, slik at det også for sikkerhetscelle angis at helsemessig tilsyn skal skje «snarest mulig» og videre minst én gang per døgn. *Jussbuss*, *Jussformidlingen*, *KROM* og *Rettspolitisk forening* uttaler at helsemessig tilsyn én gang i døgnet er for lite for innsatte i sikkerhetscelle. Det bør etter *Jussformidlingens* syn stilles krav om flere tilsyn fra helsepersonell i løpet av et døgn. Situasjonen kan endre seg brått, og det kan være tale om psykiske og fysiske endringer som bare helsepersonell kan se.

Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO synes det er helt nødvendig at det lovfestes regler om at helsepersonell skal føre tilsyn med innsatte i sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, men mener at forslagene ikke på langt nær vil ivareta den innsatte i den svært alvorlige og sårbare situasjonen bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng representerer. Høringsinstansen mener at helsemessig tilsyn bør gjøres langt hyppigere ved sikkerhetscelle enn foreslått, og at tilsynet fra helsepersonell i utgangspunktet bør være kontinuerlig ved bruk av sikkerhetsseng. Blant annet viser instansen til at god oppfølging krever helsefaglig kompetanse om skadevirkninger av mangel på menneskelig kontakt, og at tilsyn fra ansatte i fengsel ikke kan sidestilles med tilsyn fra helse- eller pleiepersonell.

Langs samme linje tar også andre høringsinstanser, deriblant *Bergen kommune*, *Jussbuss*, *Jussformidlingen*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Norsk psykologforening*, *Rådet for psykisk helse*, *Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO*, *Norsk institusjon for menneskerettigheter (NIM)* og *Sivilombudet*, til orde for at kravene til helsemessig tilsyn ved sikkerhetscelle og sikkerhetsseng bør tilsvare eller ligge tettere opp mot kravene som gjelder for helsetjenestenes tilsyn med pasienter som er underlagt lignende tvangsmidler i det psykiske helsevernet, jf. psykisk helsevernloven § 4-8. Særlig mener flere at det

bør inntas at innsatte i sikkerhetsseng skal gis «kontinuerlig» tilsyn av helsepersonell så lenge belteleggingen varer. Som bakgrunn vises det blant annet til at sikkerhetscelle og sikkerhetsseng brukes overfor innsatte i alvorlig psykisk krise, herunder for å hindre alvorlig selvskading og selvmord. Enkelte viser til at kriminalomsorgens ansatte ikke har helsefaglig kompetanse, og derfor ikke kan erstatte kontinuerlig tilsyn fra helsepersonell.

Den norske legeforening uttaler generelt at det bør lovfestes krav om kontinuerlig observasjon ved lengre tids bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng.

Rådet for psykisk helse uttrykker ikke innvendinger mot forslagene til formulering av tilsynsbestemmelsene i § 3-9, men uttaler at myndighetene må sikre at innsatte som utsettes for bruk av tvangsmidler i fengsel, får samme rett til medisinske vurderinger og helsehjelp som mennesker som er lagt inn på tvang i psykisk helsevern.

For øvrig mener *Likestillings- og diskrimineringsombudet* at minstekravet til helsemessig tilsyn også bør inntas i straffegjennomføringsloven.

Kriminalomsorgen region vest understreker viktigheten av at tilsynet skjer etter helse- og omsorgstjenestens eget tiltak, uten å være avhengig av henvendelse fra innsatte selv eller kriminalomsorgens vurdering.

Björgvin fengsel kommenterer ikke forslaget konkret, men bemerker at ungdomsenheten region vest erfarer at det er behov for bedre tilgang til helsetjenestene når sikkerhetscelle er i bruk. *Sentralt hovedverneombud i kriminalomsorgen* slutter seg til innspillet.

Kriminalomsorgen region vest mener at det bør settes inn en henvisning til psykisk helsevernloven § 3-6 om den kommunale helse- og omsorgstjenestens plikt til å fremme begjæring om tvungen psykisk helsevern.

7.5.3.4 Departementets vurdering

Ved bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng vil den innsatte ikke selv ha mulighet til å kunne kontakte helsepersonell. Ofte vil psykiske lidelser inngå i begrunnelsen for hvorfor tiltakene må brukes, som en årsak til svært utagerende atferd eller risiko for alvorlig selvskade eller selvmord. Videre er det godt dokumentert at bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng kan føre til fysiske og psykiske skadevirkninger, at bruk av disse tiltakene kan utgjøre en særlig belastende form for isolasjon, og at innsatte kan være særlig sårbare for skadevirkninger av slik isolasjon. Samlet er det

er derfor viktig at den innsatte raskt får forsvarlig og jevnlig medisinsk tilsyn så lenge disse tvangsmidlene er i bruk. Departementet står derfor fast ved at det i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 bør lovfestes krav om tilsyn fra helsepersonell ved bruk av disse tvangsmidlene.

Nasjonale og internasjonale aktører har anbefalt at innsatte i sikkerhetscelle og sikkerhetsseng skal ha tilsyn fra helsepersonell minst én gang per dag, jf. Mandela-reglene regel 46 nr. 1 og De europeiske fengselsreglene regel 43.2. Tilsvarende ble nylig anbefalt i CPTs nyeste rapport til Norge, jf. CPT/Inf (2025) 03 punkt 134. Som beskrevet i punkt 2.1.1 til 2.1.3, har Sivilombudet ved flere anledninger funnet det som omtales som store svakheter ved tilsyn fra helsepersonell ved bruk av disse tvangsmidlene. Etter EMK vil mangelfullt helsemessig tilsyn kunne inngå blant annet som relevante momenter i helhetsvurderingen av tvangsmiddelbruken har utgjort en krenkelse av EMK artikkel 3, eller eventuelt artikkel 2, se punkt 3.2 og 3.4.

På denne bakgrunnen foreslår departementet å gå videre med forslaget i høringsnotatet. Det foreslås dermed at det i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 inntas at innsatte i sikkerhetscelle skal ha tilsyn av helsepersonell minst én gang per døgn (nytt andre ledd), og at innsatte i sikkerhetsseng skal ha slikt tilsyn snarest mulig etter at tiltaket er iverksatt, og videre minst én gang per døgn (nytt tredje ledd). Forslaget vil løfte frem helsetjenestens plikt til å følge opp innsatte ved bruk av de mest inngripende tvangsmidlene i fengsel, og etablere tydelige og absolutte minstekrav som i alle tilfelle må følges. Tilsynet fra helsepersonell skal sikre at den innsatte får forsvarlig helsehjelp, og bidra til å redusere risikoen for at den innsatte påføres helsemessige skader av tiltaket.

Forslaget innebærer at det lovfestes et minimumskrav til hvor ofte helsepersonell skal se til innsatte i sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Departementet understreker at den innsatte skal ha tilsyn oftere enn én gang per døgn hvis forholdene tilsier det.

Enkelte høringsinstanser mener at lovkravene i § 3-9 bør utformes likt for sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Departementet holder likevel fast ved at lovkravet om tilsyn fra helsepersonell skal formuleres noe strengere ved bruk av sikkerhetsseng enn ved bruk av sikkerhetscelle, ved at det for sikkerhetsseng presiseres at tilsynet skal skje «snarest mulig ... og videre minst én gang per døgn», mens kravet ved bruk av sikkerhetscelle skal være «minst én gang per døgn». Det vil har-

monere godt med det generelle forsvarlighetskravet til helsetjenester å differensiere tilsynskravene noe etter hvor inngripende tiltakene er. Sikkerhetsseng er det mest inngripende tvangsmiddelet kriminalomsorgen har tilgjengelig. Sikkerhetsseng vil utelukkende kunne brukes der dette er strengt nødvendig for å avverge alvorlig selvskadings- eller selvmordsrisiko, og innebærer i seg selv en risiko for helseskade. Dette tvangsmiddelet står derfor i en særstilling. Det presiseres likevel at forslaget til regulering i § 3-9 ikke er ment å gi uttrykk for at helsetjenesten kan vente så lenge den vil med å gjennomføre det første tilsynet ved bruk av sikkerhetscelle, men heller at lovkravet er særlig strengt ved bruk av sikkerhetsseng. Kriminalomsorgen skal straks varsle den kommunale helse- og omsorgstjenesten også ved bruk av sikkerhetscelle, se punkt 7.5.1.

Når det gjelder tilsynsfrekvens, har departementet merket seg at flere høringsinstanser mener at kravene som inntas til helsemessig tilsyn ved sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, bør tilsvare eller ligge tettere opp mot kravene som gjelder for helsemessig tilsyn med pasienter som er underlagt lignende tvangsmidler i det psykiske helsevernet, se psykisk helsevernloven § 4-8. Særlig mener enkelte høringsinstanser at det bør lovfestes at innsatte i sikkerhetsseng gis «kontinuerlig» tilsyn av helsepersonell.

Departementet ser at helserisikoen særlig ved bruk av sikkerhetsseng kan være den samme i fengsler som i institusjon for døgnopphold i psykisk helsevern, men holder fast ved tilsynsfrekvensen som ble foreslått i høringsnotatet. Det vises til at det ved bruk av sikkerhetsseng foreslås et lovkrav om kontinuerlig tilsyn fra kriminalomsorgens ansatte, se punkt 7.5.2, som skal gjennomføres i tillegg til helsepersonellens tilsyn. Når det gjelder høringsinstansenes innspill om at kriminalomsorgens ansatte ikke har helsefaglig kompetanse, vises det til at det heller ikke i det psykiske helsevernet er et krav om at personellet som gjennomfører det kontinuerlige tilsynet ved bruk av sikkerhetsseng, skal ha helsefaglig utdanning. Begrepet «helsepersonell» favner alle som deltar i ytelsen av helsehjelp, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 1-3 bokstav e og helsepersonelloven § 3. Dessuten følger det av det generelle kravet om at helsetjenestene skal være forsvarlige, at den kommunale helse- og omsorgstjenesten i det konkrete tilfellet må vurdere, for både sikkerhetsseng og sikkerhetscelle, om det skal iverksettes kontinuerlig tilsyn fra helsepersonell i tillegg til kriminalomsorgens ansatte. Helse- og omsorgsloven § 3-9 bør begrenses til å lovfeste den nedre

grensen for hvor ofte helsepersonell skal følge opp innsatte som er lagt i sikkerhetsseng. Kommunene står fritt til å stille mer helsepersonell til disposisjon for kriminalomsorgen enn det som følger av minimumskravet, hvis kommunen mener at det er en riktig prioritering generelt eller i det konkrete tilfellet. Hvis det synes å oppstå behov for helsemessig tilsyn underveis i belteleggingen, er det videre slik at kriminalomsorgen skal varsle helse- og omsorgstjenesten om dette uavhengig av «rytmen» i helsepersonellens tilsyn med situasjonen, se punkt 7.5.2.

For øvrig minner departementet om at den kommunale helse- og omsorgstjenesten, på samme måte som kriminalomsorgen, kan fremme begjæring om tvungen undersøkelse, tvungen observasjon eller tvungent psykisk helsevern, jf. psykisk helsevernloven § 3-6. Departementet finner det ikke nødvendig at denne forpliktelsen gjentas i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9, slik enkelte høringsinstanser har ønsket.

Blant andre Kriminalomsorgsdirektoratet har gitt uttrykk for at det bør inntas nærmere føringer for gjennomføringen tilsynet i lovteksten. Departementet holder fast ved at det nærmere innholdet i helsepersonellens tilsyn bør gå frem av Helse- og omsorgstjenestelovens retningslinjer, slik det ble lagt til grunn i høringsnotatet. Det følger av forsvarlighetskravet at helsepersonell må vurdere konkret i hvert enkelt tilfelle hvor ofte en pasient som er i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng trenger tilsyn. Vurderingen må blant annet baseres på hva helsepersonellet faktisk observerer når de ser til den innsatte, og ulike individuelle forhold ved den innsatte.

Forslaget retter seg mot den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Enkelte høringsinstanser ønsker at det lovfestes konkrete kompetansekrav for det helsemessige tilsynet i forslaget til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 nytt andre og tredje ledd. Departementet står fast ved at det, som ellers i helsetjenesten, må gjøres en konkret vurdering av hva som er forsvarlig i situasjonen, slik at det vil være opp til helsetjenesten å sørge for at ansatte har tilstrekkelig kompetanse til å utføre oppgavene de settes til, i tråd med det generelle forsvarlighetskravet.

7.5.4 Formkrav, beslutningskompetanse og involvering av overordnet nivå

7.5.4.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven regulerer ikke i hvilken form beslutninger om bruk av sikkerhetscelle

eller sikkerhetsseng skal fattes. I forarbeidene til straffegjennomføringsloven § 38 er det imidlertid lagt til grunn at kriminalomsorgens beslutninger om bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. Prop. 143 L (2019–2020) punkt 9.4 side 36 og punkt 7.1.3.1.

I utgangspunktet ligger myndigheten til å beslutte bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng til enhetslederen i det aktuelle fengselet, se punkt 7.1.3.1. Straffegjennomføringsloven § 38 femte og sjette ledd inneholder særlige regler om beslutningsmyndighet og ulike former for involvering av overordnet nivå ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng.

Etter bestemmelsene i § 38 femte og sjette ledd kan involvering av overordnet nivå skje ved at bruken av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng etter nærmere angitte frister enten «meldes» til overordnet nivå, som en orientering, eller ved at beslutningskompetansen overføres slik at regionalt nivå «tar stilling» til om tiltaket skal videreføres. Fristene er korte fordi disse tvangsmidlene er særlig inngripende overfor innsatte, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 13.1 side 165.

Etter straffegjennomføringsloven § 38 femte ledd første punktum skal bruk av sikkerhetsseng som overstiger 24 timer, meldes til regionalt nivå som «tar stilling til» om tiltaket skal opprettholdes. Spørsmålet skal vurderes på nytt etter 24 timer, jf. andre punktum. At regionalt nivå skal «ta stilling til» om tiltaket skal opprettholdes, innebærer at det er regionalt nivå som eventuelt fatter ny beslutning. Dermed har lokalt nivå kompetanse til å beslutte bruk av sikkerhetsseng i inntil 24 timer, før beslutningskompetansen overtas av regionalt nivå, jf. Kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 38.7.5. Dersom regionalt nivå vurderer at tiltaket skal forlenges, følger det av retningslinjene at regionalt nivå kan beslutte forlengelse med inntil 24 timer av gangen.

Etter § 38 sjette ledd første punktum skal bruk av sikkerhetscelle som overstiger tre døgn, meldes til regionalt nivå som «tar stilling til» om tiltaket skal opprettholdes. Følgelig har lokalt nivå kompetanse til å beslutte bruk av sikkerhetscelle i inntil tre døgn, før beslutningskompetansen overtas av regionalt nivå, jf. også kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 38.7.5.

Dersom regionalt nivå skal fatte ny beslutning i saken, er det en forutsetning at lokalt nivå fremlegger saken for regionen. Det er gitt nærmere presiseringer av når fengslene bør fremsette begjæring om fortsatt bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, og hva denne skal inne-

holde, i kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 38.7.5.

For tilfellene der det etter straffegjennomføringsloven er regionalt nivå som skal treffe beslutningen, presiserer retningslinjene punkt 38.3 at beslutningsmyndigheten er tillagt regiondirektøren eller den direktøren delegerer myndigheten til.

Når det gjelder involvering av Kriminalomsorgsdirektoratet, følger det av § 38 femte ledd andre punktum at bruk av sikkerhetscelle skal «meldes» til Kriminalomsorgsdirektoratet når tiltaket overstiger seks døgn. Bruk av sikkerhetsseng skal «meldes» til Kriminalomsorgsdirektoratet når belteleggingen overstiger tre døgn, jf. § 38 sjette ledd tredje punktum. At slik melding gis, innebærer ikke at beslutningskompetansen overføres til direktoratet.

7.5.4.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det i straffegjennomføringsloven foreslått skjerpede krav til hvor ofte kriminalomsorgen må fatte fornyede vedtak om videre bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, og hvor raskt regionalt nivå skal involveres i saken. Departementet uttalte at formålet med forslagene var å redusere risikoen for at sikkerhetscelle og sikkerhetsseng brukes lengre enn det som er absolutt nødvendig, og å legge til rette for kontroll fra overordnet nivå.

For sikkerhetscelle ble det foreslått at kriminalomsorgen, dersom det er behov for å opprettholde innsettelsen, må fatte nytt vedtak om dette innen seks timer etter innsettelsen i sikkerhetscellen fant sted, og videre hver nye sjettime, jf. § 38 c fjerde ledd første punktum. Denne vedtakshyppigheten er betraktelig hyppigere enn dagens ordning, som gir rom for at vedtak om bruk av sikkerhetscelle kan fattes for inntil tre døgn. Videre ble det foreslått at bruk av sikkerhetscelle som overstiger to døgn, skal meldes til regionalt nivå, som «avgjør» om tiltaket skal opprettholdes, jf. fjerde ledd andre punktum. Med dette ble det foreslått at vedtakskompetansen overføres fra lokalt til regionalt nivå etter to døgn, sammenlignet med dagens tre døgn.

Når det gjelder sikkerhetsseng, ble det foreslått at kriminalomsorgen, dersom det er behov for å opprettholde belteleggingen, må fatte nytt vedtak om dette innen seks timer etter at bruken startet, og videre hver nye sjettime, jf. § 38 d nytt fjerde ledd første punktum. Kravet til vedtakshyppighet tilsvarte dermed den som ble foreslått for sikkerhetscelle, og var knappere enn dagens

frekvens på 24 timer. Videre ble det foreslått at bruk av sikkerhetsseng som overstiger 12 timer, skal meldes til regionalt nivå, som «avgjør» om tiltaket skal opprettholdes, jf. fjerde ledd andre punktum. Det ble dermed foreslått at vedtakskompetansen overføres fra lokalt til regionalt nivå etter 12 timer, sammenlignet med dagens skjæringstidspunkt på 24 timer.

Departementet presiserte i høringsnotatet at det allerede følger av kravet til at bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng skal være «strengt nødvendig», samt den foreslåtte lovfestingen av at bruken heller ikke skal vare lenger enn nødvendig, at spørsmål om å videreføre eller oppheve bruken av tiltaket må vurderes fortløpende. Departementet fant likevel grunn til å fremheve denne forpliktelsen også gjennom § 38 c og § 38 d.

Plikten til å melde fra om bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng til Kriminalomsorgsdirektoratet etter visse tidsfrister, jf. dagens § 38 femte og sjette ledd, ble ikke inntatt i høringsnotatets lovforslag. Utelatelsen ble ikke særskilt drøftet eller kommentert.

7.5.4.3 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstanser som uttaler seg om forslagene, støtter at straffegjennomføringslovens særlige regler om beslutningskompetanse og involvering av overordnet nivå ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng skjerpes. Flere høringsinstanser har likevel merknader til det nærmere innholdet. En rekke instanser mener innstrammingene går for langt, mens noen helt få mener at fristene for når det skal fattes nytt vedtak, eller for når beslutningskompetansen løftes til overordnet nivå, bør være enda kortere.

Overordnet uttrykker *Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest* at forslagene vil sikre både intern og ekstern kontroll med bruken av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Også *Sivilombudet* støtter forslagene om å stramme inn reglene for når og hvor ofte kriminalomsorgen må treffe fornyede vedtak i disse sakene. Ombudets erfaringer fra besøk fra fengsler viser et klart behov for strenge kontrollregler på dette området.

Når det gjelder høringsnotatets forslag om å lovfeste at vedtak om sikkerhetscelle må fornyes hver sjettime, er *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)* bekymret for at tidsfristen kan signalisere at et vedtak automatisk varer i seks timer. Instansen støtter heller ikke forslaget om at også vedtak om sikkerhetsseng skal fornyes hver sjettime, som etter instansens syn er for sjelden.

I motsatt retning er det mange høringsinstanser som mener at høringsnotatets forslag om å øke frekvensen for hvor ofte det må fattes vedtak om bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng går for langt. Dette inkluderer *Bergen fengsel, Halden fengsel, Ila fengsel og forvaringsanstalt, Kriminalomsorgsdirektoratet, Kriminalomsorgen region sør, Kriminalomsorgen region sørvest, Kriminalomsorgen region vest, Kriminalomsorgen region øst, Norsk fengsels- og friomsorgsforbund, Ringerike fengsel, Romerike fengsel og Åna fengsel*.

Disse høringsinstansene gir uttrykk for å dele departementets syn på viktigheten av at det gjøres hyppige vurderinger av tiltakets nødvendighet og forholdsmessighet, samt at slike vurderinger dokumenteres. Instansene er også enige i at kravene til vedtaksfrekvens bør være strengere enn i dag. Disse instansene peker imidlertid på at en vedtaksfrekvens på seks timer døgnet rundt vil være svært vanskelig å håndtere rent praktisk, både for lokalt og regionalt nivå. For eksempel understreker *Kriminalomsorgen region sør* og *Kriminalomsorgen region sørvest* at det ikke vil være mulig å bedrive en forsvarlig saksbehandling mellom fengsel og region hver sjette time gjennom hele døgnet, med mindre det gjennomføres en administrativ omlegging på regionalt nivå med betydelige budsjettmessige konsekvenser. *Norsk fengsels- og friomsorgsforbund* uttrykker at saksbehandlingsreglene bør være strenge, men at det ikke kan innføres regler som ikke lar seg gjennomføre i praksis. *Kriminalomsorgsdirektoratet* oppsummerer det praktiske slik:

Når det gjelder lokalt nivå så begrunnes dette primært i tidsbruken et slikt forslag vil innebære og at enhetene da må bruke sårt tiltrengte ressurser på å skrive hyppige vedtak, noe som vil gå utover ivaretagelsen av den innsatte. [...]. Når det gjelder regionalt nivå, så vises det til at regionskontorene ikke har bemanning på kveld, natt eller i helger, noe som vil vanskeliggjøre overholdelse av seks timers fristen. Dersom regionalt nivå skal fatte vedtak hver sjette time så må det vurderes å opprette en beredskapsturnus for dette som vil innebære økt ressursbehov.

Videre mener flere av ovennevnte høringsinstanser at forslaget ikke reelt sett vil bidra til å styrke den innsattes stilling, men tvert imot kan svekke den innsattes reelle rettssikkerhet. Krav til at det skal fattes nye enkeltvedtak hver sjette time vil etter instansenes syn kunne føre til at saken ikke blir tilstrekkelig opplyst før nytt vedtak må treffes,

og vil i verste fall kunne føre til et uhensiktsmessig fokus på vedtaksfesting fremfor faktisk vurdering, oppfølging og innsats overfor den innsatte som er underlagt tiltaket. For eksempel påpeker *Kriminalomsorgen region sørvest* at en så vidt høy frekvens kan resultere i en mengde stort sett likegyldende vedtak, og slik sett ende som en byråkratisk øvelse uten særlig verdi. *Kriminalomsorgen region sør* vurderer forslaget som problematisk med tanke på muligheten til å kunne sette seg godt nok inn i saken før nytt vedtak treffes. *Kriminalomsorgsdirektoratet* uttrykker at for hyppig vedtaksfatting vil kunne resultere i dårligere kvalitet på vurderingene og vedtakene.

På denne bakgrunn foreslår *Kriminalomsorgsdirektoratet* en alternativ løsning, der det for sikkerhetscelle og sikkerhetsseng heller lovfestes et krav om at det må treffes nytt vedtak hver tolvte time. I tillegg bør det registreres en skriftlig interim-vurdering midtveis i hvert vedtaksintervall, altså hver sjette time, som dokumenterer en oppdatert vurdering av hvorfor vilkårene fortsatt anses oppfylt. Direktoratet påpeker at den innsatte vil ha sine prosessuelle rettsikkerhetsgarantier i behold, uansett vedtaksintervall, gitt at vedtaket kan påklages så lenge det er i effekt. Også *Kriminalomsorgen region sør* og *Norsk fengsels- og friomsorgsforbund* anser det tilstrekkelig at det hver sjette time nedtegnes en vurdering om hvorfor det anses rettmessig å opprettholde tiltaket.

Det er få høringsinstanser som uttaler seg konkret om høringsnotatets forslag om å stramme inn tidspunktene for hvor raskt beslutningskompetansen løftes fra lokalt til regionalt nivå.

Kriminalomsorgsdirektoratet og *JURK* støtter at beslutningskompetansen overføres fra lokalt til regionalt nivå etter henholdsvis to døgn for sikkerhetscelle og 12 timer for sikkerhetsseng, slik som foreslått. *Jussformidlingen* støtter at beslutningskompetansen løftes etter 12 timer for sikkerhetsseng, men mener at kompetansen bør løftes raskere for sikkerhetscelle enn de to døgnene som ble foreslått i høringsnotatet.

I motsatt retning uttrykker *Halden fengsel* og *Ringerike fengsel* skepsis mot forslaget om at lokalt nivås beslutningskompetanse skal eskaleres raskere enn i dag, og vurderer at lokalt nivå er godt rustet til å gjøre gode vurderinger av tiltaket like lenge som i dag.

For øvrig uttaler *Kriminalomsorgen region øst* at det oppfattes som noe uklart om vedtakskompetansen blir liggende hos regionalt nivå etter at den er eskalert dit.

Når det gjelder beslutningskompetansen for øvrig, stiller *Kriminalomsorgens høgskole og utdan-*

ningssenter (KRUS) spørsmål om ikke beslutningen om bruk av tvangsmidler for å hindre at innsatte skader seg selv, bør ligge hos Helse direktoratet. *Norsk psykologforening* peker mer generelt på at tvangsmiddel i institusjon for døg-nopphold i psykisk helsevern bare kan benyttes etter vedtak av lege eller klinisk psykolog.

Enkelte høringsinstanser kommenterer også forhold knyttet til lovtekstens formulering av formkrav mv. *JURK* støtter at lovteksten angir at beslutningene skal fattes i form av «vedtak», ettersom vedtaksformen innebærer at det gis en begrunnelse som gjør det mulig å etterprøve vurderingene og bidrar til at kriminalomsorgen får oversikt over det totale omfanget. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* uttrykker seg langs samme linje. *Kriminalomsorgen region øst* bemerker at det bør ryddes i begrepsbruken i høringsnotatet, herunder i bestemmelsene om tvangsmidler, ettersom ord som «beslutning», «vedtak» og «avgjørelse» brukes om hverandre. Det kan gjøre meningsinnholdet uklart. *Kriminalomsorgen region sør* mener at det i lovteksten bør stå «enkeltvedtak» i stedet for «vedtak», for å fjerne tvil om beslutningsform.

Ellers når det gjelder begrepsbruk, bemerker *Sivilombudet* at det bør vurderes å justere lovfor-slaget slik at det ikke gis feilaktig inntrykk av terskelen for opprettholdelse er lempeligere enn ved iverksettelsen av tiltaket.

Når det gjelder det faktum at høringsnotatet ikke videreførte dagens krav om gi melding til Kriminalomsorgsdirektoratet om vedvarende bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, gir *Kriminalomsorgsdirektoratet* uttrykk for at dette bør videreføres.

7.5.4.4 Departementets vurdering

Departementet følger opp forslagene om å skjerpe de særlige reglene som gjelder for beslutnings-myndighet og involvering av overordnet nivå ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, jf. nye §§ 38 c og 38 d. Innholdet justeres likevel noe.

For det første holder departementet fast ved at det i straffegjennomføringsloven bør inntas en presisering som reflekterer at beslutninger om bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng er enkeltvedtak. Det foreslås at lovteksten uttrykkelig angir at beslutninger om bruk disse tvangs-midlene skal følge reglene for enkeltvedtak, jf. nye §§ 38 c og 38 d begges femte ledd. Dette er lagt til grunn også for gjeldende praksis, se punkt 7.1.3.1, men har tidligere ikke kommet direkte til uttrykk i lovteksten.

Bakgrunnen for forslaget er særlig at bruk av enkeltvedtaksreglene er en viktig rettssikkerhetsgaranti ved bruk av så inngripende tiltak som sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Regelverket for enkeltvedtak angir særlige saksbehandlings-regler, og gir også den innsatte klageadgang. Også EMDs praksis tilsier at det prosessuelle rammeverket for bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng er relevant i vurderingen etter EMK artikkel 3, se punkt 3.2.3.

Den foreslåtte presiseringen er også ønskelig av pedagogiske grunner. Norske myndigheter har mottatt kritikk for det som beskrives som betydelige og gjentatte svakheter ved kriminalomsorgens føring av vedtak ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Sivilombudet har identifisert både mangel på vedtak og mangelfulle begrunnelser i fattede vedtak. Om sikkerhetsseng uttales det blant annet følgende i Sivilombudets tema-rapport 2020 om sikkerhetsseng punkt 7 side 25:

Selv om beltebruk er et av de mest inngripende tiltakene fengslene kan bruke, viser kvaliteten på vedtak og tilsynsprotokoller betydelige hull i rettssikkerheten til dem det gjelder. Et stort antall vedtak mangler begrunnelse for at tiltaket er strengt nødvendig, det er ikke dokumentert hvorfor det skal opprettholdes og det mangler dokumentasjon på at mindre inngripende tiltak er forsøkt. De omfattende manglene hindrer en reell klagemulighet og reiser også store utfordringer for internkontroll. Mange av forholdene peker i retning av krenkelse av forbudet mot umenneskelig behandling, nedfelt i FNs torturkonvensjon og EMD artikkel 3, slik denne er tolket av Den europeiske menneskerettighetsdomstol.

I enkelte fengsler hadde mange vedtak så lav kvalitet at vedtakene etter Sivilombudets syn ikke kunne begrunne bruk av beltelegging. Lignende funn ble gjort for beslutninger om bruk av sikkerhetscelle, se Særskilt melding 2019 punkt 9.5 side 68. At reglene for enkeltvedtak skal følges, kan derfor med fordel komme klart til uttrykk i loven.

Når det gjelder innholdet i beslutningene, understreker departementet viktigheten av at det fattes vedtak med en konkret begrunnelse som gjør det mulig å etterprøve de vurderingene som er gjort. Beslutninger om sikkerhetscelle og sikkerhetsseng er av stor betydning for den innsatte, og det er dermed grunn til å stille strenge krav til begrunnelsen. Vedtakene må oppfylle minimums-kravene til hvordan enkeltvedtak skal begrunnes etter forvaltningsloven. Begrunnelsesplikten skal

både sikre at kriminalomsorgen har et godt faktisk grunnlag for sine avgjørelser, og at det foretas faglige vurderinger og avveininger av motstridende hensyn. Videre sikrer begrunnelsen at partene, overordnet myndighetsorgan, tilsynsorganer og eventuelt domstolene har mulighet for å etterprøve vedtaket, herunder at saksbehandlingen og skjønnsutøvelsen har vært forsvarlig.

For det andre går departementet videre med høringsnotatets forslag om å øke frekvensen for hvor ofte kriminalomsorgen må treffe beslutninger om bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetseng, men med noe justert innhold, se forslaget til §§ 38 c og 38 d, begge femte ledd. Departementet står fast ved at reglene bør strammes inn, slik at lovkravene til beslutningshyppighet skjerpes, men har i lys av innspillene i høringen kommet til at frekvensen bør nedjusteres noe sammenlignet med høringsnotatet.

Flere høringsinstanser fra alle nivåer i kriminalomsorgen, herunder Kriminalomsorgsdirektoratet, har spilt inn at høringsnotatets forslag om at det må fattes nytt vedtak hver sjettede time døgnet rundt, ikke er mulig å gjennomføre i praksis, og at det heller ikke vil ha den ønskede rettssikkerhetsmessige effekten. I etterkant av innspillene i høringsrunden, har departementet innhentet nærmere vurderinger og fornyede innspill fra Kriminalomsorgsdirektoratet.

På bakgrunn av dette har departementet vurdert ulike alternativer for hvordan dagens regler om vedtakshyppighet kan skjerpes inn, for å sikre at det i hele perioden tiltaket er i bruk foretas og dokumenteres hyppige vurderinger av om alle vilkår for bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetseng er oppfylt. Formålet er å forhindre at tiltakene ikke brukes i større utstrekning enn det som til enhver tid er strengt nødvendig og forholdsmessig.

Etter en helhetlig vurdering har departementet landet på at det for sikkerhetscelle bør inntas et minstekrav i loven om at kriminalomsorgen, dersom et behov for å bruke sikkerhetscelle vedvarer, må fatte ny beslutning om videre bruk senest innen 24 timer etter innsettelsen, og videre senest hvert nye døgn, jf. forslaget til § 38 c femte ledd. Forslaget innebærer at det må fattes beslutning tre ganger så ofte som etter dagens bestemmelse, og vil etter departementets syn balansere hensynet til rettssikkerhet og kontroll opp mot hensynet til praktiske behov for reell oppfølging.

For sikkerhetsseng har departementet landet på at det bør inntas et minstekrav som angir at kriminalomsorgen, dersom et behov for beltelegging skulle vedvare, må fatte ny beslutning om videre

bruk senest innen 12 timer etter belteleggingen startet, og videre senest hver nye tolvte time, jf. forslaget til § 38 d femte ledd. Forslaget halverer dagens frist på 24 timer.

Departementet understreker at minstekravene til beslutningshyppighet ikke påvirker kriminalomsorgens plikt til fortløpende å vurdere om det fortsatt er grunnlag for tvangsmiddelbruken etter § 38 nytt tredje ledd. På bakgrunn av innspillene i høringsrunden, og nærmere vurderinger og fornyede innspill fra Kriminalomsorgsdirektoratet, mener departementet at de fortløpende vurderingene av nødvendighet og forholdsmessighet bør dokumenteres skriftlig oftere enn ved vedtak hver tolvte time, og at det bør gis nærmere føringer for dette i kriminalomsorgens retningslinjer.

Departementet understreker videre at angivelsen av konkrete tidsfrister fastsetter prosessuelle minstekrav for kriminalomsorgens saksbehandling, og at forslagene ikke er ment å gi uttrykk for hva som vil være en normal eller akseptabel varighet av et opphold i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng.

For det tredje går departementet videre med høringsnotatets forslag om at regionalt nivå skal overta beslutningskompetansen etter noe kortere enn tid etter dagens regler, i saker der behovet for å bruke sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng vedvarer over noe tid. Som foreslått i høringsnotatet, mener departementet at det for sikkerhetscelle bør inntas at regionalt nivå overtar beslutningskompetansen når varigheten av oppholdet overstiger 48 timer. For sikkerhetsseng foreslås det at regionalt nivå overtar beslutningskompetansen når varigheten av belteleggingen har overseget 12 timer. Lokalt nivå vil dermed bare kunne treffe beslutninger for hhv. de tolv og 48 første timene, før regionalt nivå overtar beslutningskompetansen. For å gjøre det helt klart at det er beslutningskompetansen som løftes, har departementet foreslått enkelte språklige justeringer sammenlignet med høringsnotatet.

Som et nytt tillegg, foreslår departementet for det fjerde at det lovfestes en regel om at regionalt nivå umiddelbart skal gis en orienterende melding om bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, jf. §§ 38 c og 38 d begge sjette ledd. Dagens ordning, der tidspunktet for når det skal meldes faller sammen med tidspunktet for når beslutningskompetansen løftes til regionen, gjør at meldingsfunksjonen mellom lokalt og regionalt nivå får liten praktisk betydning i den enkelte saken. Departementet mener at det ville være hensiktsmessig om regionen får en orienterende melding om bruk av disse tvangsmidlene allerede

når bruken starter. Dette gjør at regionen vil bli oppmerksom på saken fra et tidlig tidspunkt, selv om beslutningskompetansen ikke løftes før noe senere, og vil slik sett også legge grunnlaget for at regionen vil være best mulig forberedt til å overta beslutningskompetansen hvis behovet for å bruke tiltaket skulle vedvare. I tillegg vil meldingene kunne inngå i regionens mer generelle rapporterings- og styringsformål.

For det femte foreslår departementet, etter en fornyet vurdering og supplerende innspill fra Kriminalomsorgsdirektoratet, å videreføre dagens regler om at det etter visse tidsfrister skal sendes en orienterende melding til Kriminalomsorgsdirektoratet om bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Meldingsplikten ble ikke tatt med i høringsnotatets lovforslag, men har gode grunner for seg. Departementet foreslår derfor at det for sikkerhetscelle inntas at bruk som overstiger seks døgn skal meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet, jf. § 38 c sjette ledd, og tilsvarende for bruk av sikkerhetsseng som overstiger 72 timer, jf. § 38 d sjette ledd.

For øvrig stilte KRUS i sitt høringssvar spørsmål om beslutninger om bruk av tvangsmidler for å hindre at innsatte skader seg selv, slik som ved sikkerhetsseng og ofte også sikkerhetscelle, bør ligge hos Helsedirektoratet. Departementet ser at bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng for å forhindre alvorlig selvskade eller selvmord har et grensesnitt til helsesektoren, men holder fast ved den grunnleggende ordningen der det er kriminalomsorgen, og ikke helsemyndighetene, som innehar ansvaret for å beslutte bruk av tvangsmidler i fengsel. Det bemerkes for øvrig at lovgiver også innenfor straffelovgivningen har gått bort fra det medisinske prinsipp, herunder ved vurderingen av utilregnelighet, se Prop. 154 L (2016–2017) punkt 3.1.1.

7.5.5 Rett til å kontakte advokat

7.5.5.1 Gjeldende rett

Det er ikke inntatt noen regler i § 38 eller ellers i straffegjennomføringsloven om innsattes mulighet til å kunne kontakte advokat eller andre personer utenfor fengselet mens bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng pågår.

7.5.5.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å innta en ny bestemmelse som gir innsatte som er plassert i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, rett til å kon-

takte advokat eller andre personer utenfor fengselet, jf. forslaget til § 38 nytt femte ledd.

Som bakgrunn viste departementet til at det kan være betryggende for den innsatte at noen utenfor fengselet har kjennskap til at personen er underlagt disse tvangsmidlene, og eventuelt kan følge opp situasjonen, for eksempel ved å utforme en klage. Grunnen til at forslaget ikke bare omfattet en rett til å kontakte advokat, men også andre personer utenfor fengselet, var at ikke alle innsatte vil ha en «aktiv» advokat som kan kontaktes, og at mange heller ikke vil ha midler til å dekke advokatutgifter. Det ble derfor foreslått en mulighet til at innsatte også skal kunne kontakte for eksempel en pårørende eller venn.

7.5.5.3 Høringsinstansenes syn

Forslaget om å lovfeste at innsatte i sikkerhetscelle eller i sikkerhetsseng skal gis anledning til å kontakte advokat eller annen person utenfor fengselet mens tiltaket varer, har fått blandede tilbakemeldinger i høringsrunden.

Blant instansene som har uttalt seg om forslaget, støtter *Kriminalomsorgsdirektoratet*, *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)* og *Jussformidlingen* i utgangspunktet alle sider av forslaget. Kriminalomsorgsdirektoratet uttaler at det kan virke som en sikkerhetsgaranti for den innsatte at noen på utsiden har kjennskap til at vedkommende er underlagt tvangsmidler. Jussformidlingen viser til at denne muligheten kan gi den innsatte en trygghetsfølelse. *JURK* stiller likevel spørsmål om hvor gjennomførbart det vil være i praksis.

I tillegg til høringsinstansene nevnt ovenfor, støtter også *Kriminalomsorgen region sør* og *Kriminalomsorgen region øst* den delen av forslaget som vil gi innsatte rett til å kontakte en advokat mens tiltaket pågår.

Ila fengsel og forvaringsanstalt uttrykker forståelse for forslaget i sin helhet, men viser til at en «skal»-regel kan være utfordrende i praksis, blant annet fordi det kan oppstå tilfeller hvor slik kontakt ikke er praktisk mulig eller vil medføre en sikkerhetsmessig risiko.

Når det gjelder forslaget om at den innsatte skal ha anledning til å kontakte en annen person utenfor fengselet enn advokat, ser flere av høringsinstansene utfordringer. *Kriminalomsorgsdirektoratet* støtter forslaget, men mener at det i retningslinjer bør angis hvilken personkrets som kan kontaktes, herunder at det bør være en grense på at vedkommende må være over 18 år. Dette av sikkerhetsmessige hensyn, og av hensyn til den som kontaktes. Også *Kriminalomsor-*

gen region sør støtter forslaget, men mener at det bør tas et forbehold om hvem den innsatte skal kunne få kontakte, og at rettigheten kun kan gjelde dersom det er sikkerhetsmessig forsvarlig. *Kriminalomsorgen region øst* mener at begrepet «annen person» må spesifiseres eller tas ut av forslaget. Dersom den innsatte skal ha anledning til å kontakte andre enn en advokat, bør det åpnes for at kriminalomsorgen kan begrense hvem den innsatte kan få kontakte. Også *Ila fengsel og forvaringsanstalt* uttaler at fengselet må ha mulighet til å avskjære kontakt dersom sikkerhetsmessige grunner tilsier det. *Norsk fengsels- og friomsorgsforbud* støtter av lignende årsaker ikke forslaget.

Likestillings- og diskrimineringsombudet uttaler seg ikke konkret om forslaget, men uttaler mer generelt at bruk av sikkerhetscelle er et så inn- gripende tiltak at den innsatte bør tilbys samtale med advokat uten omkostninger.

7.5.5.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår at det inntas i straffegjennomføringsloven at innsatte som er plassert i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng skal gis anledning til å kontakte advokat, jf. nye §§ 38 c og 38 d begges fjerde ledd. Dette tilsvarer deler av høringsnotatets forslag, og har fått positive tilbakemeldinger fra høringsinstansene.

Bakgrunnen er at det kan oppleves betryggende for den innsatte at en advokat kjenner til at han eller hun er plassert i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng mens det pågår, og at den innsatte, hvis vedkommende ønsker det, kan få hjelp til å klage eller vurdere å klage på vedtaket også før det er avsluttet. Tilgang til advokat kan også være et beskyttelsestiltak mot ulovlig behandling.

Den innsatte skal gis anledning til å kontakte advokat så snart som mulig etter at beslutningen er truffet. I Særskilt melding 2019 punkt 9.2 side 66 femgår det at Sivilombudet har sett eksempler på at innsatte i sikkerhetscelle har bedt om å få kontakte advokat, men fått beskjed om at vedkommende må vente til bruken av sikkerhetscelle er avsluttet. Sivilombudet påpeker at en slik håndtering av den innsattes forespørsel medfører forhøyet risiko for integritetskrenkelser, og en sveking av den innsattes rettssikkerhet. Departementet understreker at den innsatte skal gis mulighet til å kontakte advokat uten å måtte vente til tvangstiltaket er avsluttet.

Når det gjelder den delen av høringsnotatets forslag som omhandlet innsattes rett til å kontakte en annen person utenfor fengselet enn advokat, er det flere grunner til at departementet ikke går videre med dette. Først og fremst vises det til at begrunnelsen for å innføre denne bestemmelsen, har falt bort. I høringsnotatet begrunnet departementet denne delen av forslaget med at ikke alle innsatte ville ha en advokatforbindelse å kontakte, eller midler til å bekoste advokat. Etter at høringsnotatets forslag ble utformet, har det imidlertid blitt innført en ubetinget rett for innsatte som er eller har vært plassert i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng til å motta fritt rettsråd for å klage eller vurdere å klage på vedtaket, jf. retts- hjelpsloven § 11 første ledd nr. 10, jf. Prop. 103 L (2024–2025) punkt 5.4 side 29. Det er uttalt i forarbeidene at kriminalomsorgen skal veilede den innsatte om retten til fri rettshjelp, og at kriminalomsorgen skal legge til rette for at den innsatte får kontaktet advokat, jf. Prop. 103 L (2024–2025) punkt 5.4 side 31. I tillegg kommer det at enkelte høringsinstanser har spilt inn at den delen av høringsnotatets forslag som gjaldt muligheten til å kontakte en annen person enn advokat, kan by på utfordringer av blant annet sikkerhetsmessig art, som kan være vanskelige å operasjonalisere.

Departementet mener at innsattes mulighet til å kunne kontakte advokat mens han eller hun er plassert i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, bør komme til uttrykk i straffegjennomføringsloven. I tilfeller der vilkårene til fritt rettsråd etter rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 10 er oppfylt, vil bestemmelsene i straffegjennomføringslovens nye §§ 38 c og 38 d fungere som en pedagogisk påminnelse om at den innsatte skal gis mulighet til å benytte seg av denne rettigheten mens tiltaket pågår. Bestemmelsene er likevel ikke ment å være begrenset til slike tilfeller. Plikten til å gi den innsatte mulighet til å kontakte advokat mens han eller hun er i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, vil gjelde generelt.

Innsatte i sikkerhetscelle og sikkerhetsseng kan være i en slik tilstand at de ikke er i stand til å benytte seg av muligheten til å kontakte advokat mens tiltaket pågår. For helhetens skyld bemerker departementet at retten til fritt rettsråd vil gjelde så lenge den innsatte har rett til å inngi klage, jf. Prop. 103 L (2024–2025) punkt 16.1 side 85. Det vil også være i en tid etter at tvangsmiddelbruken er avsluttet, se punkt 8.3.

7.6 Særregler ved bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år

7.6.1 Tvangsmiddelbruk overfor innsatte under 18 år

7.6.1.1 Gjeldende rett

Reglene om bruk av tvangsmidler i straffegjennomføringsloven § 38 gjelder generelt for alle innsatte, herunder innsatte under 18 år. Etter dagens regler kan dermed mindreårige innsatte utsettes for bruk av samme typer tvangsmidler som voksne innsatte, og for de samme formålene som voksne. Straffegjennomføringsloven § 38 fjerde til sjette ledd inneholder likevel flere særregler for denne gruppen.

For det første gjelder det en forhøyet terskel for bruk av alle tvangsmidler overfor innsatte under 18 år. Dette ved at det overfor innsatte under 18 år kreves at bruk av tvangsmidler må være «tvingende nødvendig» for formålene nevnt i første og andre ledd, jf. straffegjennomføringsloven § 38 fjerde ledd første punktum. Dette er ment å angi et snevrere inngangsvilkår enn det alminnelige inngangsvilkåret som gjelder for voksne innsatte etter § 38 tredje ledd, som angir at tvangsmiddelbruken må være «strengt nødvendig». Formuleringen innebærer at det skal vesentlig mer til for å benytte tvangsmidler overfor innsatte under 18 år enn overfor voksne. I forarbeidene er det lagt til grunn at bruk av tvangsmidler overfor mindreårige innsatte bør begrenses til et absolutt minimum, i tråd med Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 11.9.4 side 153. Det er presisert at kravet om «tvingende nødvendig» innebærer at det er tale om en meget snever unntaksadgang, for det tilfellet at det kan være behov for å benytte tvangsmidler i enkelte ekstreme situasjoner. Vilkårene skal tolkes strengt, og hensynet til barnets beste skal alltid tas med i vurderingen av om tvangsmidler kan brukes, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 14.9 side 183. Departementet har lagt til grunn at det bare unntaksvis vil kunne benyttes tvangsmidler mot barn, jf. Prop. 143 L (2019–2020) punkt 9.4 side 34.

Kriminalomsorgens retningslinjer (KSF-2008-9001) punkt 38.2 presiserer at det i kravet om at et tvangsmiddel må være «tvingende nødvendig» ligger at det skal være fare for særdeles alvorlige skadefølger. Av kriminalomsorgens retningslinjer til § 10 a punkt 8.11.1 følger det videre at tvangsmidler overfor denne gruppen bare kan benyttes

som en siste utvei. Kriminalomsorgsdirektoratets rundskriv KDI-2022-7 oppstiller særlig strenge føringer for bruk av spyttbeskytter overfor innsatte under 18 år.

Bakgrunnen for dagens særregler er særlig Grunnloven § 104, FNs barnekonvensjon, andre internasjonale standarder og anbefalinger, og økt bevissthet om at barn har særlige behov som må ivaretas når de unntaksvis må i fengsel, herunder ved bruk av tvangsmidler, se punkt 3.6.

7.6.1.2 Forslaget i høringsnotatet

På bakgrunn av at personer under 18 år kan være særlig sårbare, og at de negative sidene ved å benytte tvangsmidler generelt vil være større når tvangen utøves overfor ungdommer enn overfor voksne mennesker, foreslo departementet å videreføre den forhøyede terskelen om at tvangsmidler bare kan brukes overfor innsatte under 18 år hvis det er «tvingende nødvendig», jf. høringsnotatets forslag til ny § 38 e første ledd.

Videre ble det i høringsnotatet foreslått lovfestet at innsatte under 18 år ikke kan plasseres i sikkerhetsseng, jf. § 38 e andre ledd. Sett hen til at mindreårige innsatte kan være ekstra utsatt for negative konsekvenser av bruk av sikkerhetsseng, mente departementet at det ville være et naturlig første steg mot en total avvikling av sikkerhetsseng å foreslå et forbud mot bruk overfor innsatte under 18 år.

I tillegg foreslo departementet å lovfeste at spyttbeskytter ikke kan brukes på innsatte under 18 år, jf. ny § 38 e tredje ledd. Departementet uttalte at kriminalomsorgens adgang til å bruke spyttbeskytter anses godt begrunnet, men at det likevel kan være rom for å unnta mindreårige fra bruk av dette tvangsmiddelet.

7.6.1.3 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstanser som uttaler seg konkret om forslaget, støtter en videreføring av vilkåret om at tvangsmidler bare kan tas i bruk overfor innsatte under 18 år dersom det er «tvingende nødvendig». Dette er *Jussformidlingen*, *Kriminalomsorgsdirektoratet*, *Kriminalomsorgen region øst*, *Kirkens bymisjon – Gatejuristen og Ung rettshjelp*, *Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)* og *Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest*. Blant disse understreker Kriminalomsorgsdirektoratet at tvangsmidler som et utgangspunkt ikke skal benyttes overfor innsatte under 18 år, men påpeker at det samtidig må erkjennes at mindreårige som plasseres i fengsel, ofte har svært sammen-

satte utfordringer, omfattende historikk og et utageringspotensiale som tidvis gjør det tvingende nødvendig å benytte tvangsmidler. Dette for å beskytte den innsatte mot seg selv, men også for å verne andre mindreårige innsatte og de ansatte.

Norsk fengsels- og friomsorgsforbund bemerker generelt at terskelen for bruk av tvangsmidler overfor barn skal være svært høy, og høyere enn for voksne.

Enkelte høringsinstanser mener at den særlig høye terskelen bør komme enda tydeligere frem i loven.

Barneombudet uttrykker ikke motforestillinger mot at dagens terskel videreføres, men bemerker at det ikke er entydig hva som ligger i vilkåret om at bruk av sikkerhetscelle overfor mindreårige innsatte må være «tvingende nødvendig».

NIM vurderer at terskelen «tvingende nødvendig» på en dekkende måte reflekterer det menneskerettslige kravet om forholdsmessighet for bruk av tvangsmidler ovenfor barn. Høringsinstansen ber likevel departementet vurdere om vilkårene for bruk av tvangsmidler overfor barn kan gjøres mer presise, for eksempel ved å oppstille et krav om akutt fare, eller ved å differensiere mellom graden av fare basert på det rettsgodet som skal beskyttes. For eksempel kan tvangsmidler som brukes for å hindre betydelig skade på eiendom underlegges strengere vilkår enn der formålet er å hindre skade på person.

Også *Sivilombudet* uttrykker støtte til at det skal gjelde en særlig høy terskel for bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år, men mener det er uklart hva vilkåret «tvingende nødvendig» er ment å innebære. Ombudet mener at det i tillegg bør inntas skjerpede vilkår for bruk av tvangsmidler overfor denne gruppen, slik at det går klart frem at tvangsmidler bare kan brukes som en siste utvei, for å avverge umiddelbar eller nært forestående skade på den innsatte. Dette i lys av FNs barnekonvensjon artikkel 37 bokstav c og FNs barnekomités tolkning av denne i Generell kommentar nr. 24, 2019, CRC/C/GC/24, avsnitt 95 bokstav f, hvor det fremgår at «[r]estraint or force can be used only when the child poses an imminent threat of injury to himself or herself or others».

Kriminalomsorgen region nord, Ringerike fengsel og *Åna fengsel* uttaler at instansene ikke har merknader til forslaget til ny § 38 e første ledd.

Et klart flertall av høringsinstansene som har uttalt seg om hvilke typer tvangsmidler innsatte under 18 år kan bli utsatt for, støtter forslaget om å fjerne adgangen til bruk av sikkerhetsseng. Dette

er *Barneombudet*, *Björgvin fengsel*, *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg*, *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*, *Jussformidlingen*, *Kriminalomsorgsdirektoratet*, *Kriminalomsorgen region vest*, *Kirkens bymisjon – Gatejuristen* og *Ung rettshjelp*, *Rådet for psykisk helse*, *Sentralt hovedverneombud i kriminalomsorgen*, *Sivilombudet* og *Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest*.

I motsatt retning ønsker *Bergen fengsel* at en hjemmel for bruk av sikkerhetsseng videreføres. Fengselet ser ingen grunn til at kriminalomsorgen skal ha færre alternativer for, i ytterste konsekvens, å redde livet til innsatte under 18 år, sammenlignet med voksne.

Norsk fengsels- og friomsorgsforbund uttrykker ikke klar motstand mot at hjemmelen for sikkerhetsseng fjernes, men synes å gi uttrykk for at adgangen til bruk av sikkerhetsseng bør tillates overfor mindreårige i gitte situasjoner. Heller ikke *Trondheim fengsel* uttrykker klar motstand, men synes å uttrykke bekymring for kriminalomsorgens handlingsrom der den innsatte er suicidal.

Når det gjelder forslaget om å fjerne adgangen til å bruke spyttbeskytter overfor innsatte under 18 år, har også dette mottatt støtte fra majoriteten av høringsinstansene som har uttalt seg om det. Dette er *Barneombudet*, *Björgvin fengsel*, *Dommerforeningens menneskerettsutvalg*, *Kirkens bymisjon – Gatejuristen* og *Ung rettshjelp*, *Kriminalomsorgsdirektoratet*, *Kriminalomsorgen region vest*, *Kriminalomsorgen region øst*, *NIM*, *Rådet for psykisk helse*, *Sentralt hovedverneombud i kriminalomsorgen* og *Sivilombudet*. For eksempel bemerker *NIM* at forslaget bidrar til en betryggende menneskerettslig oppfyllelse.

Ringerike fengsel uttaler at instansen ikke har merknader til forslaget. *Romerike fengsel* og *Åna fengsel* ønsker at en hjemmel for bruk av spyttbeskytter overfor innsatte under 18 år videreføres.

For øvrig gir enkelte høringsinstanser uttrykk for at departementet på ulike måter bør snevre ytterligere inn virkeområdet for bruk av sikkerhetscelle overfor innsatte under 18 år.

Barneombudet mener at det bør presiseres i loven at sikkerhetscelle bare kan brukes som «aller siste utvei og for kortest mulig tidsrom».

Videre mener *NIM* at departementet bør vurdere å utforme lovteksten slik at adgangen til å bruke sikkerhetscelle overfor innsatte under 18 år begrenses til bruk for å forhindre alvorlig personskade, og dermed ikke også for å hindre betydelig skade på eiendom. Som bakgrunn viser høringsinstansen særlig til ovennevnte uttalelse fra FNs barnekomité om at «[r]estraint or force»

bare kan brukes når det foreligger nærliggende fare for personskade. NIM har ikke kunnet bringe på det rene at FNs barnekomite har uttalt seg særskilt om bruk av sikkerhetscelle overfor barn, men antar at komiteen vil bygge på tilsvarende vilkår for sikkerhetscelle som for bruk av «[r]estraint or force».

Norsk fengsels- og friomsorgsforbund gir uttrykk for at sikkerhetscelle ikke under noen omstendigheter bør kunne brukes overfor mindreårige innsatte.

Kriminalomsorgsdirektoratet bemerker at ungdomsenhetene har opplyst at sikkerhetscelle er lite brukt overfor innsatte under 18 år, og at sikkerhetscelle bare brukes i helt ekstraordinære tilfeller og i svært korte perioder.

7.6.1.4 Departementets vurdering

Departementet understreker at kriminalomsorgen så langt som mulig bør unngå å benytte tvangsmidler overfor mindreårige innsatte. Departementet opprettholder at tvangsmiddelbruk overfor denne gruppen bør begrenses til et absolutt minimum, i tråd med Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser, og at det er tale om en meget snever unntaksadgang forbeholdt enkelte ekstreme situasjoner, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 11.9.4 side 153.

Innholdet i særreglene som foreslås for innsatte under 18 år tilsvarer i all hovedsak det som ble foreslått i høringsnotatet, men er til dels formulert og til dels plassert på en annen måte.

Etter dagens regelverk kan som nevnt innsatte under 18 år utsettes for samme typer tvangsmidler som voksne. Departementet foreslår, som i høringsnotatet og etter stort sett positive tilbakemeldinger i høringen, å innføre to begrensninger for dette.

For det første går departementet videre med forslaget om å lovfeste at innsatte under 18 år ikke kan påføres spyttbeskytter, jf. forslaget til ny § 38 a første ledd. Departementet er ikke i tvil om at spyting kan oppleves svært plagsomt og forulempende, men har kommet til at spyting fra innsatte under 18 år må håndteres på annen måte.

For det andre står departementet fast ved forslaget om å lovfeste at innsatte under 18 år ikke kan plasseres i sikkerhetsseng, jf. forslaget til ny § 38 d første ledd. Forslaget har mottatt tydelig støtte i høringsrunden, herunder fra Barneombudet, Kriminalomsorgsdirektoratet, NIM og Sivilombudet. Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser har uttalt at det kan ses som paradoksalt at kriminalomsorgen skal ha

færre virkemidler for å avverge alvorlig selvskade eller selvmord overfor innsatte under 18 år, enn overfor voksne innsatte, og har forståelse for dette. I praksis er det likevel slik at innsatte under 18 år normalt skal settes inn i en av kriminalomsorgens ungdomsenheter, hvor det ikke er sikkerhetsseng. Hvis den innsatte unntaksvis skulle være plassert i et vanlig fengsel, og deretter skulle komme i en så prekær situasjon at det er alvorlig fare for den innsattes liv eller helse, mener departementet at dette må kunne håndteres forsvarlig ved hjelp av andre tiltak enn sikkerhetsseng. Departementet ser ikke bort fra at dette vil kunne være utfordrende, men holder fast ved at et forbud mot bruk av sikkerhetsseng overfor mindreårige innsatte er et naturlig første skritt mot en total avvikling av sikkerhetsseng i kriminalomsorgen, se punkt 7.3.4. Dette også i lys av at sikkerhetsseng etter det opplyste ikke har vært benyttet overfor innsatte under 18 år de senere årene.

Videre står departementet fast ved forslaget om at dagens forhøyede terskel for bruk av alle tvangsmidler overfor innsatte under 18 år videreføres, jf. § 38 e første ledd. Samtlige høringsinstanser som har uttalt seg om temaet, mener at det skal gjelde en særlig høy terskel for bruk av tvangsmidler overfor mindreårige, og de aller fleste har uttrykt støtte til dagens formulering om at tvangsmiddelbruken må være «tvingende nødvendig». Formuleringen videreføres, og er ment å gi uttrykk for at bruk av tvangsmidler må være siste utvei.

Enkelte høringsinstanser, deriblant NIM og Sivilombudet, har tatt til orde for at departementet bør vurdere om adgangen til å ta i bruk tvangsmidler overfor innsatte under 18 år kan snevres ytterligere inn, for eksempel ved at adgangen differensieres ut fra hvilket formål de ulike tvangsmidlene skal ivareta, eller ved at kravet til fare tydeliggjøres. Departementet deler synet om at bruk av tvangsmidler overfor mindreårige innsatte bør søkes begrenset ikke utelukkende gjennom et strengt nødvendighetskrav og forbud mot bruk av enkelte typer tvangsmidler, men også gjennom en så snever angivelse som mulig av hvilke formål tvangsmidlene kan brukes for å oppnå. Departementet har vurdert om det kan foreslås slike andre begrensninger enn det som ble gjort i høringsnotatet, men har kommet til at det ikke vil være hensiktsmessig.

Når det gjelder sikkerhetscelle, legger departementet til grunn at det først og fremst vil være tilfeller der sikkerhetscelle er tvingende nødvendig for å avverge alvorlig angrep eller skade på

person, eller for å avverge at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade, som vil være aktuelle overfor innsatte under 18 år. Departementet legger til grunn at kravet til forholdsmessighet ofte vil føre til at vilkårene for bruk av sikkerhetscelle for å avverge betydelig materiell skade, ofte ikke vil være oppfylt overfor mindreårige innsatte. Bestemmelsen skal tolkes snevert for voksne, og desto snevrere for barn. Departementet kan ikke se at denne løsningen vil stride mot menneskerettslige forpliktelser. Så langt departementet kan se, har verken EMD eller FNs barnekomité uttalt seg særskilt om bruk av sikkerhetscelle overfor barn i fengsel. Departementet er kjent med FNs barnekomités nevnte anbefalinger for bruk av «restraint and force» mot mindreårige innsatte, og at barnekomiteen i sin nyeste rapport til Norge uttalte at isolasjon av innsatte under 18 år skal unngås så langt som mulig, se punkt 2.1.4.4. Departementet kan ikke se at uttalelsene innebærer at bruk av sikkerhetscelle for å unngå betydelig materielle skader, besluttet og benyttet i tråd med reglene i § 38, jf. nye §§ 38 c og 38 e, nødvendigvis vil stride mot FNs barnekonvensjon eller EMK.

7.6.2 Saksbehandlingsregler

7.6.2.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven oppstiller ikke noen særlige saksbehandlingsregler for situasjonen der kriminalomsorgen vurderer å ta i bruk tvangsmidler overfor innsatte under 18 år. I forarbeidene til lovens § 38 er det imidlertid presisert at hensynet til barnets beste alltid skal tas med i vurderingen av om tvangsmidler kan brukes, jf. se Prop. 135 L (2010–2011) punkt 14.9 side 183.

Videre er det generelle prinsippet om at alle handlinger og avgjørelser som berører barn, skal ta hensyn til barnets beste, slått fast i straffegjennomføringsforskriften § 3-1b første ledd første punktum. Det fremgår videre at barnet skal kunne gi uttrykk for egne synspunkter, og at det skal fremgå av enkeltvedtak som gjelder barn, at hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn og hvilken vekt hensynet til barnets beste er tillagt.

7.6.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det ikke foreslått lovfestet noen særlige saksbehandlingsregler for beslutninger om bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år. Dette til forskjell fra situasjonen der

en innsatt under 18 år vurderes utelukket fra fellesskapet, se punkt 6.4. Ved utelukkelse foreslo departementet å lovfeste at kriminalomsorgen skal legge vekt på hensynet til barnets beste i vurderingen, og at det skal fremgå av vedtaket at hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn og hvordan dette hensynet er avveid mot øvrige hensyn. Videre ble det foreslått inntatt at kriminalomsorgen skal innhente uttalelse fra et tverretattlig team ved en av ungdomsenhetene, og fra ansvarlig helsetjeneste. Forskjellen ble ikke kommentert.

7.6.2.3 Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser har uttrykt seg om hvordan hensynet til barnets beste bør ivaretas i kriminalomsorgens vurderinger av om tvangsmidler skal benyttes overfor innsatte under 18 år.

Barneombudet og Kriminalomsorgsdirektoratet mener at det bør inntas en tilsvarende bestemmelse som i høringsnotatets forslag om utelukkelse av mindreårige innsatte, slik at det også for vurderingen av bruk av tvangsmidler lovfestes at hensynet til barnets beste skal vektlegges og fremgå av vedtaket, og at det skal innhentes uttalelse fra tverretattlig team og ansvarlig helse-tjeneste. I tillegg bemerker *Barneombudet* at departementet bør se på en formulering som fremhever at det ved beslutning om bruk av tvangsmidler skal tas særlig hensyn til barns særlige sårbarhet.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) bemerker generelt at i tilfeller der det er tale om bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år, bør en beskrivelse av hvordan hensynet til barnets beste er vektlagt som et grunnleggende hensyn, fremgå av begrunnelsen.

Björgvin fengsel og Sentralt hovedverneombud i kriminalomsorgen bemerker generelt at når det oppstår behov for bruk av tvangsmidler mot innsatte under 18 år, skal hensynet til «barnets beste» ivaretas overfor både den mindreårige som står i situasjonen, samt de andre mindreårige som er i enheten.

7.6.2.4 Departementets vurdering

For å sikre at beslutninger om bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år er tilstrekkelig opplyst, foreslår departementet å lovfeste at kriminalomsorgen så vidt mulig skal innhente informasjon fra det tverretattlige teamet og den kommunale helse- og omsorgshelsetjenesten før beslutningen fattes, jf. ny § 38 e andre ledd.

Som nærmere omtalt i punkt punktene 7.5.1.4 og 7.5.3.4, understreker departementet at det ikke ligger til helsepersonellens rolle å «klarere» bruk av tvangsmidler. Helsepersonellet skal kun bidra til å opplyse saken innenfor rammene av taushetsplikten, og eventuelt fraråde bruk av det aktuelle tvangsmiddelet dersom helsemessige grunner tilsier det. For øvrig legger departementet til grunn at de nærmere rutinene og rammene for innhenting av nødvendig informasjon bør klargjøres i kriminalomsorgens retningslinjer.

Videre foreslår departementet å lovfeste et krav om at det skal fremgå av beslutningen at hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn, og hvordan dette hensynet er avveid mot øvrige hensyn. Forslaget vil følge opp anbefalinger fra FNs barnekomites avsluttende merknader 22. juli 2025 til Norges syvende periodiske rapport (CRC/C/NOR/CO/7) punkt 42 e.

Forslaget tilsvarende reglene som foreslås for utelukkelse av innsatte under 18 år fra fellesskapet etter § 37 c. For en nærmere redegjørelse for hva som ligger i forpliktelsene som foreslås inntatt i § 38 e andre ledd, vises det derfor til merknadene til § 37 c.

7.6.3 Tilsyn og involvering av overordnet nivå ved sikkerhetscelle

7.6.3.1 Gjeldende rett

I tillegg til en forhøyet terskel for bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år, angir straffegjennomføringsloven § 38 fjerde til sjette ledd særlige regler om blant annet involvering av overordnet nivå i kriminalomsorgen ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Bestemmelsene etablerer kortere frister for slik involvering sammenlignet med tilfellene der tvangsmidlene brukes overfor voksne innsatte.

Bruk av sikkerhetsseng overfor innsatte under 18 år skal omgående meldes til regionalt nivå, som tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes, jf. § 38 femte ledd femte punktum. Tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet når bruken av sikkerhetsseng overstiger 24 timer, jf. femte ledd sjette punktum.

For innsatte under 18 år er det videre fastsatt at bruk av sikkerhetscelle som overstiger 24 timer, skal meldes til regionalt nivå, som tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes, jf. § 38 sjette ledd tredje punktum. Tiltaket skal meldes til direktoratet når bruk av sikkerhetscelle overstiger 3 døgn, jf. sjette ledd fjerde punktum.

I tillegg angir § 38 fjerde ledd fjerde punktum at innsatte under 18 år skal ha kontinuerlig tilsyn ved bruk av sikkerhetscelle. Med «kontinuerlig tilsyn» menes at minst én ansatt alltid skal være i umiddelbar nærhet, og at den innsatte til enhver tid skal kunne kontakte personalet, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 14.9 side 183 med videre henvisninger. Hvis den mindreårige er plassert i sikkerhetsseng, bør det i utgangspunktet være personell i samme rom, med mindre den innsatte opplever dette som belastende.

7.6.3.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å videreføre straffegjennomføringslovens regel for hvor raskt beslutningskompetansen eskaleres fra lokalt til regionalt nivå når en innsatt under 18 år er plassert i sikkerhetscelle. Det ble dermed foreslått inntatt at innsettelse i sikkerhetscelle utover 24 timer må besluttet av regionalt nivå, jf. ny § 38 e andre ledd tredje punktum.

Videre foreslo departementet å videreføre dagens krav om at innsatte under 18 år som er plassert i sikkerhetscelle, skal ha kontinuerlig tilsyn fra kriminalomsorgen, jf. § 38 e andre ledd første punktum.

I tillegg ble forslaget om å stramme inn kravene til hvor ofte kriminalomsorgen generelt må fatte beslutning om fortsatt bruk av sikkerhetscelle, se punkt 7.5.4 om § 38 c fjerde ledd, foreslått gjentatt i § 38 e om innsatte under 18 år. Dermed fremgikk det klart at forslaget var ment å gjelde likt for innsatte over og under 18 år.

Høringsnotatets forslag til ny § 38 e inneholdt ikke noen regel om at bruk av sikkerhetscelle etter en gitt tidsperiode skal meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet, slik det følger av dagens § 38 sjette ledd fjerde punktum. Utelatelsen ble ikke omtalt særskilt.

Ettersom det i høringsnotatet ble foreslått å lovfeste at sikkerhetsseng ikke skal kunne brukes overfor innsatte under 18 år, inneholdt ikke forslaget til ny § 38 e noen særregler om tilsyn eller involvering av overordnet nivå ved bruk av sikkerhetsseng.

7.6.3.3 Høringsinstansenes syn

Få høringsinstanser uttaler seg om forslaget om å videreføre kriminalomsorgens plikt til å føre kontinuerlig tilsyn med mindreårige innsatte i sikkerhetscelle.

Jussformidlingen og *Kriminalomsorgen region øst* støtter forslaget. *Kriminalomsorgen region*

nord, Ringerike fengsel og Åna fengsel uttaler at de ikke har merknader til forslaget.

Kirkens bymisjon – Gatejuristen og Ung retts-hjelp uttrykker ikke motforestillinger mot forslaget, men mener at det bør presiseres hva «kontinuerlig tilsyn» innebærer.

Kriminalomsorgsdirektoratet, Kriminalomsorgen region øst og Romerike fengsel uttrykker at høringsnotatets forslag om at det må fattes vedtak om fortsatt bruk av sikkerhetscelle senest hver sjette time så lenge sikkerhetscellen er i bruk, er for hyppig, også når den innsatte er under 18 år. *Kriminalomsorgsdirektoratet* viser til at det vil være ressursmessig krevende for ungdomsenhetene å fatte vedtak hver sjette time, og at dette er tid som heller bør benyttes blant annet til konflikt-demping og oppfølging av den aktuelle innsatte, slik at oppholdet kan vare så kort som mulig, og til oppfølging av andre innsatte. *Kriminalomsorgsdirektoratet* og *Kriminalomsorgen region øst* mener at den mindreåriges rettssikkerhet vil være tilstrekkelig ivaretatt ved at det føres kontinuerlig tilsyn med vedkommende. På samme måte som for den tilsvarende regelen som ble foreslått inn-tatt for voksne, mener *Kriminalomsorgsdirekto-ratet* at det kunne være tilstrekkelig, på både lokalt og regionalt nivå, å fatte vedtak hver tolvte time, men slik at det skal registreres en skriftlig vurde-ring av om vilkårene er oppfylt hver sjette time.

For øvrige innspill knyttet til høringsnotatets forslag om å lovfeste et krav om at vedtak om fort-satt bruk av sikkerhetscelle må fattes hver sjette time, vises det til punkt 7.5.4.3.

Når det gjelder forslaget om å videreføre dagens regel om at kompetansen til å treffe ved-tak om fortsatt bruk av sikkerhetscelle løftes til regionalt nivå etter 24 timer, er det kun *Kriminal-omsorgsdirektoratet* og *Kriminalomsorgen region øst* som uttaler seg om dette. Begge støtter forsla-get.

7.6.3.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår at særreglene om bruk av sikkerhetscelle overfor innsatte under 18 år sam-les i ny § 38 e tredje ledd.

For det første går departementet videre med høringsnotatets forslag om å videreføre regelen

om at innsatte under 18 år, som er plassert i sik-kerhetscelle, skal ha kontinuerlig tilsyn fra krimi-nalomsorgens ansatte. Departementet presiserer at det med «kontinuerlig tilsyn» menes, som i dag, at én ansatt alltid skal være i umiddelbar nærhet, og at den innsatte til enhver tid skal kunne kon-takte personalet, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 14.9 side 183 med videre henvisninger. Løpende kontakt og tilstedeværelse med den innsatte er ikke bare viktig for at den innsattes trygghets-behov skal kunne ivaretas best mulig, men også for at kriminalomsorgen skal kunne arbeide for at oppholdet kan avsluttes raskt. For øvrig vises det til omtalen av de generelle minimumskravene til tilsyn med innsatte i sikkerhetscelle i merknaden til ny § 38 c i punkt 7.5.2.4.

For det andre fastholder departementet forsla-get om å videreføre dagens regel om å overføre beslutningskompetansen fra lokalt til regionalt nivå når oppholdet i sikkerhetscelle har vart i 24 timer. Departementet legger til grunn at det sjel-den vil være behov for såpass langvarig bruk av sikkerhetscelle overfor innsatte under 18 år, men mener at behovet for kontroll fra overordnet nivå like fullt er til stede hvis det skulle være tilfellet. Beslutningskompetansen vil med dette forslaget løftes raskere i disse tilfellene enn for voksne inn-satte.

For det tredje foreslår departementet å videre-føre dagens krav om at Kriminalomsorgsdirekto-ratet skal gis melding om bruk av sikkerhetscelle overfor innsatte under 18 år som overstiger 72 timer. Denne regelen ble ikke foreslått i høringsnotatet, men har gode grunner for seg, se punkt 7.5.4 om § 38 c. Forslaget innebærer at plik-ten til å melde fra om bruk av sikkerhetscelle til direktoratet fortsatt vil inntreffe dobbelt så raskt i disse tilfellene, sammenlignet med tilfeller der den innsatte er over 18 år.

Når det gjelder minimumskrav til hvor hyppig kriminalomsorgens må fatte fornyede beslutnin-ger ved bruk av sikkerhetscelle, står departemen-tet for det fjerde fast ved høringsnotatets forslag om å videreføre samme beslutningsfrekvens for voksne og mindreårige innsatte, se punkt 7.5.4.4. Beslutningsfrekvens foreslås derfor ikke regulert i § 38 e.

8 Endringer i generelle bestemmelser

8.1 Henvisning til den alminnelige retten til helsehjelp

8.1.1 Gjeldende rett

Innsatte i fengsel har krav på samme helse- og velferdstjenester som befolkningen ellers. Den norske importmodellen innebærer at det er de ordinære helse- og velferdstjenestene som yter tjenester også til de innsatte, men slik at kriminalomsorgen skal legge til rette for at de innsatte kan motta tjenestene, se straffegjennomføringsloven § 4 og nærmere omtale av importmodellen i punkt 2.2.5 ovenfor.

Retten til helse- og omsorgstjenester er nærmere regulert i pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 2, og omfatter blant annet rett til nødvendig helsehjelp fra kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten, jf. § 2-1 andre ledd og § 2-2 andre ledd.

8.1.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å innta i straffegjennomføringsloven at innsatte i fengsel har rett til helsehjelp fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten, i samsvar med pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 2.

Forslaget skulle verken utvide eller innskrenke innsattes rett til helsehjelp etter dagens regelverk. Den foreslåtte bestemmelsen skulle i stedet sikre oversikt og informasjon for både innsatte selv, rettshjelpere og andre som bistår innsatte, kriminalomsorgen og de øvrige som arbeider med innsatte, og dermed ha et rent pedagogisk formål.

Begrunnelsen for å fremheve nettopp retten til helsehjelp etter pasient- og brukerrettighetsloven var at tilgang til helsehjelp er en grunnleggende rettighet, og at fravær av slik hjelp etter omstendighetene kan innebære brudd på grunnleggende rettigheter etter Grunnloven og EMK.

8.1.3 Høringsinstansenes syn

Nærmere 20 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å lovfeste en henvisning til retten til helsehjelp etter pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 2.

Av disse gir litt over halvparten uttrykk for at de overordnet er positive til forslaget. Dette gjelder *Helsedirektoratet*, *Institutt for psykologi ved NTNU*, *Jussformidlingen*, *Jussgruppen WayBack*, *Kontaktutvalget ved Halden fengsel*, *Kriminalomsorgen region nord*, *Kriminalomsorgen region sørvest*, *Kriminalomsorgsdirektoratet*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Rettspolitisk forening* og *Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest*.

Flere av disse mener imidlertid også at loven bør gå lengre i å regulere det nærmere innholdet i ansvaret til både kriminalomsorgen og helse- og omsorgstjenestene. *Jussformidlingen* og *Norsk Psykologforening* mener det bør tydeliggjøres hvilket organ som har ansvar for oppfølgingen og behandlingen av de innsatte. *Jussgruppen WayBack* foreslår at det i lov eller forskrift utformes en ikke-uttømmende liste over innsattes pasient- og brukerrettigheter, alternativt at forvaltningens veiledningsplikt om de innsattes pasient- og brukerrettigheter lovfestes i straffegjennomføringsloven. *Kriminalomsorgen region vest* mener det bør presiseres at kriminalomsorgen har en plikt til å legge til rette for at innsatte får ivaretatt pasientrettighetene sine.

Norsk psykologforening mener at det foreslåtte tillegget i § 4 andre ledd ikke er tilstrekkelig for å sikre innsattes rett til individuelt tilpasset helsehjelp. Psykologforeningen viser til at innsatte har en overhyppighet av psykiske lidelser, og at ansatte i Kriminalomsorgen ikke har helsefaglig kompetanse. Videre mener foreningen at Sivilombudets varsel om kritiske og livstruende forhold ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt, og Riksrevisjonens påpekning av at innsatte med rusmiddelproblemer og psykiske lidelser ikke får god nok tilgang til helsetjenester, også viser at det er behov for en klar presisering av helsetjenestenes ansvar.

Kriminalomsorgen region nord problematiserer at forslaget også innebærer en henvisning til retten til fritt behandlingsvalg og sykehusvalg, noe som vil kunne være problematisk under soning i fengsel eller overgangsbolig.

Institutt for psykologi ved NTNU mener at det bør nedfelles i veileder eller lignende hvordan lovens krav skal oppfylles, da innsatte ofte ikke har tilgang til de digitale kommunikasjonsverktøyene som vanligvis benyttes for å etterspørre offentlige tjenester. Videre mener instituttet at de foreslåtte lovendringene medfører større behov for opplæring av helsepersonell som skal ivareta innsatte, samt bedre implementering av veileder for helse- og omsorgstjenesten som skal ivareta den innsatte.

KS – Kommunesektorens organisasjon mener at forslaget innebærer en risiko for at det bygges opp en forventning om at kommunene skal tilby bedre helsetjenester i fengsel enn det de gjør i dag, og at det i så fall vil være uheldig. KS viser til at det allerede er «et stort problem at forventningene om hvilke helsetjenester det er mulig å tilby befolkningen langt overskrider ressursene».

Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region sør bemerker at det er svært stor ulikhet i hva kommunene vurderer som nødvendig og forsvarlig helsehjelp, samt svært stor variasjon i tilbudet, herunder antall helsepersonell per innsatt, uten at tilsynsrådet ser at forskjellen samsvarer med de innsattes faktiske helsebehov.

Kriminalomsorgen region nord peker på at det er viktig for deres enheter at vertskapskommunene til fengslene er bevisst på utviklingstrekk i innsattepopulasjonen og hvilken betydning dette vil kunne få for helse- og omsorgstilbudet som kommunene er pliktige å tilby.

Hå kommune er opptatt av loven ikke bør regulere at helsehjelpen skal gis på en bestemt måte.

Kontaktutvalget ved forvaringsavdelingen i Trondheim fengsel uttaler at innsatte, grunnet lav bemanning, noen ganger må vente i flere uker på eksterne kontroller eller spesialisthelsetjenesten. For øvrig mener kontaktutvalget at innsatte får dårlig informasjon om rettighetene sine, herunder manglende eller direkte feil informasjon om klagerettigheter.

8.1.4 Departementets vurdering

Innholdet i innsattes rett til offentlige tjenester og ytelser reguleres i utgangspunktet av annen lovgivning enn straffegjennomføringsloven, her-

under pasient- og brukerrettighetsloven. Pasient- og brukerrettighetsloven inneholder ikke noen uttømmende oppregning av hvilke konkrete helsetjenester borgere har krav på. Som for andre rettighetslover må det nærmere innholdet i hver enkelt rettighet fastlegges gjennom en tolkning av lovteksten. Innsattes rettigheter utvikles på samme måte som for andre borgere. Departementet vil ikke endre dette. Etter departementets syn bør likevel innsattes rett til helsehjelp etter helselovgivningen komme tydeligere til uttrykk i straffegjennomføringsloven enn det som er tilfelle i dag.

Departementet fastholder derfor forslaget i høringsnotatet om å lovfeste en henvisning i straffegjennomføringsloven til pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 2, jf. forslaget til § 4 andre ledd.

Departementet understreker at forslaget verken vil utvide eller innskrenke innsattes rettigheter etter pasient- og brukerrettighetsloven. Pasient- og brukerrettighetsloven regulerer forholdet mellom, i dette tilfellet, innsatte og helse- og omsorgstjenestene, og forslaget innebærer kun en henvisning til disse rettighetene.

Videre har kriminalomsorgen etter gjeldende rett en plikt til å legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får tjenester som lovgivningen gir dem krav på, jf. straffegjennomføringsloven § 4. Til Kriminalomsorgen region nords påpeking av at retten til fritt behandler- og sykehusvalg vil kunne være problematisk under soning i fengsel eller overgangsbolig, bemerker departementet at forslaget ikke er ment å endre dagens retts-tilstand, og at det i hvert tilfelle må foretas en konkret vurdering av hvordan innsattes rettigheter best kan ivaretas på en måte som er forenlig med frihetsberøvelsen.

Som i høringsnotatet, og i likhet med flere av høringsinstansene, anerkjenner departementet at innsatte i fengsel kan ha enkelte særlige utfordringer med å etterspørre offentlige tjenester. Dette skyldes blant annet at innsatte ikke disponerer en egen mobiltelefon eller PC, og at tilgangen til slike kommunikasjonsverktøy er begrenset. I tillegg kjennetegnes de innsatte som gruppe blant annet av et lavt utdanningsnivå og språkvansker. Også dette kan påvirke de innsattes muligheter til å etterspørre offentlige tjenester. Det er behov for ulike tiltak for å redusere disse utfordringene. Etter departementets syn bidrar imidlertid disse utfordringene til å understreke behovet for at lovgivningen gir de innsatte veiledning om deres rettigheter.

8.2 Kriminalomsorgens ansvar for å forebygge isolasjon og isolasjonsskader

8.2.1 Gjeldende rett

Det følger av straffegjennomføringsloven § 2 tredje ledd at kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon ved varetektsfengsling. Bestemmelsen angir ingen tilsvarende forpliktelse overfor domfelte som gjennomfører fengselsstraff, og heller ingen direkte forpliktelse til å forebygge isolasjon.

Etter straffegjennomføringsforskriften § 1-2 andre ledd skal varetektsinnsatte og andre som ikke kan delta i fellesskap, prioriteres med hensyn til aktiviteter og samvær med ansatte med sikte på å redusere skadevirkningene av isolasjon. I tillegg følger det av forskriften § 3-35 andre ledd at skadelige følger av utelukkelse fra fellesskapet så vidt mulig skal forebygges eller bøtes på.

8.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å lovfeste at kriminalomsorgen skal «legge forholdene til rette for fellesskap mellom innsatte, arbeide for å forebygge isolasjon, og så langt mulig avhjelpe negative virkninger av isolasjon», jf. forslaget til § 2 andre ledd.

Som begrunnelse for forslaget viste departementet blant annet til at det er en sentral del av kriminalomsorgens oppdrag å skape fellesskap som kan inkludere flest mulig av de innsatte, og på den måten forebygge isolasjon og isolasjonsskader, og også ellers bidra til en positiv utvikling for den enkelte innsatte. Videre pekte departementet på at Sivilombudet i Særskilt melding 2019 anbefaler at det etableres en plikt i lov eller forskrift til å forebygge bruk av isolasjon i fengsel, jf. meldingen kapittel 12 side 82–87.

Ettersom forslaget omfattet både varetektsinnsatte og domfelte som gjennomfører fengselsstraff, ble gjeldende § 2 tredje ledd foreslått opphevet.

8.2.3 Høringsinstansenes syn

Totalt 10 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å fremheve tydeligere i straffegjennomføringsloven at kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for fellesskap mellom innsatte, arbeide for å forebygge isolasjon, og avhjelpe negative virkninger av isolasjon. *Institutt for psykologi ved NTNU, Kriminalomsorgen region sørvest,*

Kriminalomsorgsdirektoratet, Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest og Sivilombudet stiller seg positive til forslaget.

Flere høringsinstanser foreslår at ordlyden gjøres mer forpliktende ved at formuleringen «så langt mulig» tas ut. *Sivilombudet* peker på at det alltid er mulig å sette inn en form for avhjelpende tiltak, men at formuleringen kan leses som at det finnes tilfeller der det ikke er mulig med avhjelpende tiltak mot isolasjonsskader.

Kriminalomsorgsdirektoratet foreslår i tillegg at formuleringen «arbeide for» tas ut. Gitt de potensielle skadevirkningene av isolasjon mener direktoratet at det er viktig at loven klart og tydelig pålegger kriminalomsorgen en plikt til å forebygge isolasjon.

Kriminalomsorgen region vest og *Kriminalomsorgens høyskole og utdanningssenter (KRUS)* er kritiske til forbeholdet som er fremholdt i høringsnotatet, om at § 2 andre ledd bare skal forplikte kriminalomsorgen til å forebygge, og avhjelpe, negative virkninger av isolasjon så langt det er mulig innenfor de ressursene kriminalomsorgen disponerer.

Kriminalomsorgen region nord fremhever at forslaget til § 2 andre ledd stiller store krav til ansatte og bygningsmassen i etaten, og at særlig de mindre fengslene, med få eller bare én avdeling, vil kunne få til dels store utfordringer med å håndtere den fleksibiliteten som synes å være forutsatt.

8.2.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget om å innta kriminalomsorgens ansvar for å legge til rette for fellesskap mellom innsatte, forebygge, og avhjelpe, negative virkninger av isolasjon i straffegjennomføringslovens formålsbestemmelse.

En formålsbestemmelse gir i seg selv ikke konkrete rettigheter eller plikter, men sier noe om lovens intensjon og målsettinger. I tillegg er formålsbestemmelsen viktig ved tolkningen av øvrige bestemmelser i loven og ved utøvelse av skjønn.

Etter departementets syn vil det foreslåtte tillegget i straffegjennomføringslovens formålsbestemmelse tydeliggjøre at det er en sentral del av kriminalomsorgens oppdrag å legge til rette for fellesskap, forebygge isolasjon, og avhjelpe negative virkninger av den isolasjonen som finner sted, både for domfelte og varetektsinnsatte.

Bestemmelsen må tolkes i lys av Norges menneskerettslige forpliktelser og andre internasjonale standarder og anbefalinger på feltet. Blant

annet følger det av De europeiske fengselsreglene regel 53 A at jo lengre en innsatt er isolert, desto flere tiltak bør iverksettes for å avhjelpe de negative virkningene av isolasjonen, ved å maksimere deres kontakt med andre, og ved å gi dem tilgang til fasiliteter og aktiviteter. I henhold til de reviderte kommentarene til bestemmelsen kan kontakt med andre omfatte fengselsansatte, sosialarbeidere, medlemmer av organisasjoner, familie og venner.

Videre følger det av Mandela-reglene regel 38 nr. 2 at fengselet skal treffe nødvendige tiltak for å avhjelpe potensielle skadelige virkninger av isolasjon. Om den rettskildemessige vekten av Mandela-reglene og De europeiske fengselsreglene vises det til punkt 3.5.

Også EMD har oppstilt en plikt til å forebygge og avhjelpe negative virkninger av isolasjon. I EMDs dom 7. juni 2011 Csüllög mot Ungarn (30042/08) medførte blant annet manglende avhjelpende tiltak brudd på EMK artikkel 3, se blant annet avsnitt 37:

The authorities did not apply any measures to counter the negative effects of protracted solitary confinement on the applicant's physical and mental condition. In the Court's view, open air stays or sport opportunities, of limited availability, cannot under the present circumstances be considered as capable of remedying those negative effects, especially since all the movements of the applicant entailed handcuffing in an otherwise secure environment.

Sivilombudet viser i sitt høringsinnspill blant annet til at Norge er folkerettslig forpliktet til å forebygge situasjoner som utgjør en risiko for tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Den skaderisikoen som ligger i å være innelåst på egen celle store deler av døgnet, medfører etter Sivilombudets syn at det stilles strenge krav til fengslenes forebygging av isolasjon.

Departementet er videre enig med de høringsinstansene som har påpekt at det kan være grunn til enkelte språklige justeringer, og foreslår derfor å ta ut formuleringene om at kriminalomsorgen skal «arbeide for» å forebygge isolasjon, og «så langt mulig» avhjelpe negative virkninger av isolasjon i formålsbestemmelsen. Dette vil tydeliggjøre kriminalomsorgens ansvar. Det konkrete innholdet i forpliktelsene vil imidlertid fremgå andre steder i loven. Det vises særlig til reglene om fellesskap og tid utenfor cellen i § 17, om utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte i

§§ 37 følgende, og om bruk sikkerhetscelle og sikkerhetsseng i §§ 38 følgende.

Formålsbestemmelsen retter seg mot alle nivåer i kriminalomsorgen, både fengslene, regionene og Kriminalomsorgsdirektoratet. For å redusere omfanget av isolasjon kreves det en samlet innsats, og de ulike nivåene disponerer ulike virkemidler som kan være relevante i arbeidet med å forebygge isolasjon og isolasjonsskader. Grunnstammen i kriminalomsorgens arbeid for å nå disse målene, er å skape trygge fellesskap som inkluderer flest mulig av de innsatte. Trygge fengselsfellesskap bidrar også til en positiv utvikling for den enkelte innsatte.

8.3 Klagefrister under straffegjennomføring

8.3.1 Gjeldende rett

Etter forvaltningsloven § 28 første ledd kan enkeltvedtak påklages til det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket. Etter § 29 er fristen for å klage tre uker, og den begynner som hovedregel å løpe fra det tidspunktet underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part. Forvaltningsloven gjelder i utgangspunktet også for saker om straffegjennomføring, men med de unntakene som følger av straffegjennomføringsloven § 7.

Etter § 7 bokstav e er klagefristen syv dager i saker etter straffegjennomføringsloven, med unntak av saker om reaksjoner på brudd ved gjennomføring av fengselsstraff og forvaring etter § 40 første til og med sjette ledd, eller reaksjon på brudd ved gjennomføring av samfunnsstraff etter § 58 første ledd. I slike saker er klagefristen 48 timer.

I forarbeidene er det vist til at klagefristen på 48 timer «først og fremst [er] praktisk begrunnet for å kunne ivareta behovet for en hurtig saksbehandling», se Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 13.1 side 151.

8.3.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å presisere i straffegjennomføringsloven § 7 bokstav e at fristen for å klage på vedtak om utelukkelse fra fellesskapet eller bruk av tvang ikke skal utløpe mens inngrepet er under gjennomføring.

Som begrunnelse for forslaget viste departementet til at straffegjennomføringsloven angir kortere klagefrister enn forvaltningsloven, samtidig som loven ikke angir særskilte regler om

når klagefristen skal begynne å løpe. Særlig i saker som gjelder utelukkelse fra fellesskapet vil situasjonen med dagens regelverk dermed kunne bli at klagefristen på syv dager utløper mens den innsatte fortsatt er utelukket. Departementet bemerket at kriminalomsorgen i praksis ikke anser klagefristen som utløpt så lenge vedtaket er under gjennomføring, men at det likevel, ut fra hensynet til den innsatte som er utelukket, var grunn til å forbedre lovgivningen på dette punktet.

8.3.3 Høringsinstansenes syn

8.3.3.1 Høringsinstansenes innspill til forslaget i høringsnotatet

Totalt 15 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget til endringer i straffegjennomføringsloven § 7 bokstav e. *Kriminalomsorgen region vest* og *Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region vest* gir uttrykk for at de støtter forslaget om at klagefristen over vedtak om utelukkelse fra fellesskap eller bruk av tvang ikke skal utløpe mens inngrepet er under gjennomføring.

Ni høringsinstanser gir uttrykk for at særreguleringen heller bør gå ut på at fristen ikke begynner å løpe før utelukkelsen eller tvangsmiddelbruken har opphørt. Dette gjelder *Advokatforeningen*, *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg*, *Jussbuss*, *Kirkens bymisjon – Gatejuristen og Ung rettshjelp*, *Kriminalomsorgen region øst*, *Kriminalomsorgsdirektoratet*, *Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)*, *Sivilombudet* og *Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO*. *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)* og *Kirkens bymisjon – Gatejuristen og Ung rettshjelp* påpeker også at noe av saksbehandlingen i fengslene er muntlig før den blir skriftlig bekreftet, noe som kan skape forvirring om forkynningstidspunktet og videre om når klagefristen begynte å løpe.

I tillegg har flere høringsinstanser uttalt seg kritisk til de særskilte klagefristene etter straffegjennomføringsloven mer generelt.

Advokatforeningen, *Jussformidlingen i Bergen*, *Kontaktutvalget ved Romerike fengsel* og *Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO* uttaler på generelt grunnlag at klagefristene etter straffegjennomføringsloven er for korte, og *Jusshjelpa i Nord-Norge* etterlyser en vurdering av om klagefristene bør utvides.

JURK og *Jussbuss* påpeker at mange innsatte er avhengig av bistand utenfor fengselet for å fremsette en klage, for eksempel av advokat eller andre rettshjelpere, og at korte klagefrister derfor

i praksis kan gjøre klagemulighetene til innsatte utilgjengelige.

Advokatforeningen, *JURK*, *Jussbuss* og *Kirkens bymisjon – Gatejuristen og Ung rettshjelp* mener at klagefristen bør være tre uker, som er utgangspunktet etter forvaltningsloven § 29 første ledd. *Advokatforeningen* påpeker at når utgangspunktet etter forvaltningsloven er tre uker, så innebærer gjeldende regulering i straffegjennomføringsloven en svært betydelig innstramming til de innsattes ugunst.

Sivilombudet, *Advokatforeningen* og *Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO* ønsker også en bredere vurdering av klagefristene. *Sivilombudet* etterlyser spesifikt en drøftelse av hvordan kriminalomsorgens behov for korte frister er avveid mot innsattes rettssikkerhet. Ombudet påpeker at straffegjennomføringsloven er en av svært få lover som gir forvaltningen hjemmel til å gjøre inngrep mot enkeltpersoner med en kortere klagefrist enn den alminnelige fristen på tre uker som følger av forvaltningsloven § 29 første ledd.

Skandinavisk isolasjonsnettverk ved UiO mener at det i saker om utelukkelse bør gjelde en klagefrist på tre måneder, og at det bør åpnes for en lengre frist i særlige tilfeller. Nettverket viser blant annet til at innsatte ofte har dårlige forutsetninger for å ivareta egen rettssikkerhet, at velkjente og utbredte effekter av isolasjon kan påvirke innsattes evne til å fremstille og argumentere for sin sak, at innsatte ofte ikke har tilgang til hjelpemidler der de selv kan lete opp rettskilder eller annen relevant informasjon, at innsatte kan ha en forsinket reaksjon på utelukkelsen, og at organisatoriske forhold og rutiner i fengslene gjør det vanskelig å få rettshjelp tidnok til å få behandlet en henvendelse innen fristen.

Advokatforeningen, *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg* og *Kirkens bymisjon – Gatejuristen og Ung rettshjelp* er særlig kritiske til at klagefristen i saker om reaksjon på brudd kun er 48 timer. Både *Advokatforeningen* og *Kirkens bymisjon* uttaler at klagefristen også i slike saker bør være 3 uker.

Sivilombudet påpeker at det er noe uklart hva «bruk av tvang» i lovutkastet er tenkt å omfatte, og ber om at dette klargjøres i lovproposisjonen.

8.3.3.2 Foreleggelse av spørsmål om klagefristene i straffegjennomføringsloven

I lys av høringsinnspillene om klagefristens lengde, har departementet innhentet Kriminalomsorgsdirektoratets syn på behovet for å videre-

føre straffegjennomføringslovens unntak fra klagefristene i forvaltningsloven, og bedt direktoratet forelegge spørsmålet for underliggende enheter i kriminalomsorgen.

Kriminalomsorgsdirektoratet uttaler at det ikke synes å foreligge vektige grunner som tilsier at de særlige klagefristene etter straffegjennomføringsloven opprettholdes. Hva gjelder disiplinærsaker, mener direktoratet at det er vektigere hensyn som underbygger behovet for en lengre klagefrist enn at vedtaket kan iverksettes hurtig, og at kriminalomsorgen alltid må vurdere konkret om en klage skal gis oppsettende virkning.

I tillegg til Kriminalomsorgsdirektoratet, har følgende enheter formidlet sine synspunkter på spørsmålet om å utvide klagefristene i straffegjennomføringsloven: *Agder fengsel*, *Hordaland friomsorgskontor*, *Kriminalomsorgen region sør*, *Kriminalomsorgen region sørvest*, *Kriminalomsorgen region vest*, *Kriminalomsorgen region øst*, *Møre og Romsdal friomsorgskontor*, *Sogn og Fjordane friomsorgskontor* og *Åna fengsel*.

Kriminalomsorgen region sør, *Kriminalomsorgen region sørvest*, *Kriminalomsorgen region vest*, *Kriminalomsorgen region øst*, *Kriminalomsorgsdirektoratet* og *Åna fengsel* har gitt uttrykk for at klagefristene i straffegjennomføringsloven bør utvides til tre uker.

Kriminalomsorgen region sør uttaler at behovet for forkortede frister i stor grad har falt bort, og at det vil bidra til økt rettssikkerhet, lik behandling og bedre forvaltningspraksis innen kriminalomsorgen dersom klagefristene endres i samsvar med forvaltningsloven.

Kriminalomsorgen region sørvest og *Kriminalomsorgen region vest* er imidlertid i tvil om hensiktsmessigheten av å utvide klagefristen for reaksjonssaker etter straffegjennomføringsloven §§ 40 og 58 til tre uker.

Agder fengsel, *Hordaland friomsorgskontor*, *Kriminalomsorgen region sør* og *Kriminalomsorgen region vest* påpeker at det uansett er praksis for å ikke håndheve de korte klagefristene strengt. Samtidig påpeker region sør at dette bidrar til rettslig uforutsigbarhet og svakere rettssikkerhet for innsatte, og at også dette derfor taler for en tydelig og enhetlig klagefrist. *Agder fengsel*, *Hordaland friomsorgskontor*, *Møre og Romsdal friomsorgskontor* og *Sogn og Fjordane friomsorgskontor* gir uttrykk for at en utvidelse av klagefristen vil kunne få uheldige konsekvenser i saker hvor domfelte får avslag på straffegjennomføring med elektronisk kontroll og påklager dette. De nevnte friomsorgskontorene viser til at en utvidelse av klagefristen vil innebære en større risiko

enn i dag for at domfelte må møte til soning før klagen er realitetsbehandlet. *Hordaland friomsorgskontor* og *Sogn og Fjordane friomsorgskontor* påpeker imidlertid også at denne utfordringen kan møtes ved å utsette soningen til klagen er behandlet.

Agder fengsel er den eneste enheten som mener at klagefristene i § 7 bør opprettholdes som i dag. Fengselet er blant annet bekymret for at flere søknadsprosesser vil stoppe opp i påvente av avklaring i en klagesak.

Agder fengsel skriver at fengselsansatte har et ansvar for å sikre at den innsatte forstår innholdet i og grunnlaget for et vedtak, og gjennomgår vedtaket med den berørte innsatte. Dermed mener fengselet at en innsatt har bedre forutsetninger for å ivareta sine interesser enn ellers i forvaltningen, der man må forstå et vedtak og sette seg inn i relevant lovverk på egenhånd.

8.3.4 Departementets vurdering

I lys av høringsinnspillene og uttalelsene fra Kriminalomsorgsdirektoratet og de underliggende enhetene, foreslår departementet å oppheve særreguleringen av klagefrister i straffegjennomføringsloven § 7 bokstav e. Dette gjelder både den generelle klagefristen på straffegjennomføringslovens anvendelsesområde på syv dager, og den særskilte fristen på 48 timer for reaksjoner på brudd etter § 40 første til og med sjette ledd og § 58 første ledd. Etter forslaget vil den alminnelige klagefristen på tre uker etter forvaltningsloven, gjelde for alle enkeltvedtak truffet i medhold av straffegjennomføringsloven.

Departementet har sett hen til at kortere klagefrister kan innebære en mer effektiv og smidig sakshåndtering, og en mulighet for raskere avklaring av pågående saker. For disiplinærsaker er det også et relevant hensyn at det bør være nærhet i tid mellom brudd og konsekvens. Departementet påpeker imidlertid at den gjeldende klagefristen på 48 timer utgjør et vesentlig avvik fra den alminnelige regelen om tre uker i forvaltningsloven. Departementet kan ikke se at behovet for en slik særregulering er godt begrunnet, verken i forarbeidene til straffegjennomføringsloven, eller andre steder.

Videre har Kriminalomsorgsdirektoratet opplyst at kriminalomsorgen rutinemessig innvilger utvidet klagefrist, og har en romslig praksis for formell oppfriskning av oversittet klagefrist og aksept av oversittet klagefrist. De korte klagefristene representerer derfor sjelden en reell utfordring for klager. Etter departementets syn

kan dette tilsi at behovet for hurtig behandling i reaksjonssaker i praksis er begrenset. Departementet antar at en utvidelse av klagefristene både vil kunne redusere forespørsler om fristutsettelse, og forhindre vilkårlighet i vurderingen av fristutsettelser.

Fristen for å klage må være lang nok til at domfelte får en rimelig mulighet til å vurdere og ta standpunkt til om vedtaket skal påklages. I noen tilfeller vil det også være behov for å rådføre seg med andre og eventuelt ta kontakt med en advokat. Dette kan ta lenger tid for innsatte i fengsel enn for andre, ettersom innsatte har mindre tilgang på informasjon og kontakt med omverdenen. Det avgjørende for den totale saksbehandlingstiden er ikke nødvendigvis hvor lang klagefristen er, men derimot hvor lang tid det går før klagen fremsettes og hvor lang tid den påfølgende klagesaksbehandlingen tar. Innsatte som ønsker rask avklaring i en reaksjonssak, vil ha et insentiv til å klage raskt.

Departementet har merket seg innvendingene mot en utvidelse av klagefristen for saker om avslag på straffegjennomføring med elektronisk kontroll, fordi dette kan medføre en risiko for at domfelte må møte til soning før klage over avslag på søknad om soning med elektronisk kontroll er behandlet. Departementet legger imidlertid ikke avgjørende vekt på disse. Det vises til de retts-

sikkerhetshensyn som gjør seg gjeldende, og til at kriminalomsorgen blant annet kan vurdere om det er grunnlag for å utsette soningen, der spørsmålet kommer på spissen.

Når det gjelder saker om utelukkelse eller bruk av særlig inngripende tvangsmidler, mener departementet – som i høringsnotatet – at det bør innføres en særregulering som sikrer at klagefristen ikke utløper mens tiltaket er under gjennomføring. I lys av høringsinnspillene, og for å unngå usikkerhet rundt klagefristens utløp, har imidlertid departementet kommet til at reguleringen heller bør gå ut på at fristen ikke begynner å løpe før utelukkelsen eller tvangsmiddelbruken har opphørt.

Denne særreguleringen skal ikke tolkes slik at innsattes adgang til å klage først oppstår ved klagefristens utgangspunkt. Forutsatt at vilkårene for å klage er oppfylt, inntretr klageretten så snart beslutningen er truffet.

Departementet foreslår videre å presisere i lovteksten at særreguleringen skal gjelde beslutning om sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, jf. straffegjennomføringsloven §§ 38 c og 38 d. I saker hvor det treffes flere sammenhengende beslutninger om utelukkelse eller bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, vil særreguleringen i praksis innebære at klagefristen for alle beslutningene først begynner å løpe etter at tiltaket har opphørt.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

9.1 Innledning

Straffegjennomføring bør ha høy kvalitet og være relevant, slik at straffedømte settes i stand til å leve gode liv uten kriminalitet etter gjennomføring av straff. Tiltak for å motvirke isolasjon under straffegjennomføringen er viktig for å oppnå dette, og skal øke omfanget av relevante aktiviteter og fellesskap med andre. Dette vil bidra til at innsatte blir tilbakeført til et liv uten kriminalitet.

Redusert kriminalitet sparer samfunnet for store økonomiske kostnader og betydelige menneskelige lidelser. Samfunnsøkonomisk analyse AS har beregnet de samfunnsøkonomiske kostnadene av kriminalitet til å være mellom 110 og 177 milliarder kroner i 2019, med et beste anslag på 144 milliarder kroner. En straffegjennomføring som bidrar til å forebygge kriminalitet, vil dermed ha betydelige samfunnsøkonomiske gevinster, inkludert ikke-målbare gevinster ved ikke å bli utsatt for kriminalitet.

For å motvirke isolasjon er det nødvendig med tilstrekkelig bemanning. Med for få ansatte på jobb er det vanskelig å sikre tilstrekkelig aktivitet og fellesskap for de innsatte. Dette er en utfordring som preger mange av fengslene i dag. En vellykket gjennomføring av lovforslagene i proposisjonen forutsetter derfor at bemanningen må styrkes. I tillegg er det nødvendig med bygningsmessige tiltak, ettersom mange av dagens fengsler mangler tilstrekkelige fellesskapsarealer og ikke er egnet for aktivitet og fellesskap.

Lovforslagene vil ikke tre i kraft før det er budsjettmessig dekning for dette, noe som må tas i de ordinære budsjettprosessene.

Nedenfor omtales tiltakene som vil ha betydelige økonomiske og administrative konsekvenser (se punkt 9.2). Flere av forslagene i proposisjonen er imidlertid vurdert å ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser (se punkt 9.3). Departementet legger til grunn at disse forslagene kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjettrammer.

9.2 Tiltak som medfører merbehov

9.2.1 Kort om forslagene

I punkt 5.1 foreslår departementet å lovfeste i § 17 første ledd første og andre punktum at kriminalomsorgen skal sikre at innsatte daglig har tilgang til fellesskap under aktiviteter som arbeid og opplæring, og i fritiden, og at tilbudt tid utenfor cellen normalt skal tilsvare åtte timer eller mer hver dag. Regelen er ment som en nasjonal standard, som skal sikre at innsatte som hovedregel skal ha tilbud om minimum åtte timer utenfor cellen hver dag. Kravet kan anses oppfylt dersom innsatte får tilbud om åtte timer utenfor cellen i gjennomsnitt hver dag, uken sett under ett. Videre følger det av bestemmelsen at tilbudt tid utenfor cellen på en enkelt dag aldri skal være mindre enn fire timer. Det kan kun gjøres unntak fra dette hvis det er bestemt i medhold av loven. I praksis omfatter dette innsatte som er utelukket fra fellesskapet av kriminalomsorgen eller domstolen, innsatte som er plassert på sikkerhetscelle eller i sikkerhetsseng, og innsatte som selv velger å avstå fra fellesskapet.

I punkt 5.2 foreslår departementet å innta i straffegjennomføringsloven § 17 andre ledd at innsatte som ikke deltar i ordinært fellesskap etter bestemmelsens første ledd, daglig skal tilbys mer enn to timer meningsfull kontakt med andre personer. Forslaget vil gjelde innsatte som er utelukket fra fellesskapet av kriminalomsorgen eller retten, innsatte som er plassert på sikkerhetscelle eller i sikkerhetsseng, og innsatte som selv velger å avstå fra fellesskapet.

9.2.2 Merbehov bemanning

For å beregne merbehovet som kreves for at kriminalomsorgen normalt skal kunne tilby innsatte åtte timer utenfor cellen, har Kriminalomsorgsdirektoratet kartlagt omfanget av innsatte som er tilbudt *mindre* enn åtte timer utenfor cellen daglig. Ifølge årsrapporten for 2024 var det dette året over 800 innsatte som daglig hadde tilgang på mindre enn åtte timer utlåsningstid. Direktoratet

har anslått at grunnbemanningen på sikt må økes med ca. 170 årsverk, gitt bemanningssituasjonen i 2024, for at tilbudt tid utenfor cellen normalt skal kunne tilsvare minimum åtte timer per dag, i snitt uken sett under ett. Dette utgjør på sikt om lag 170 mill. kroner i varig utgiftsøkning. Bemanningssøkningen vil særlig gjelde forsterkninger for å oppnå mer fellesskap i helgene, og i mottaks-, varetekts- og restriktive avdelinger.

Store deler av bemanningssøkningen vil gjelde flere fengselsbetjenter i fengslene. En mindre del av behovet vil imidlertid være mer spesifikt rettet mot innsatte som ikke deltar i fellesskapet, for å kunne tilby denne gruppen mer enn to timer meningsfull kontakt med andre personer hver dag. Det er de senere år etablert flere aktiviseringsteam for å redusere omfanget av isolasjon i fengslene. Kriminalomsorgen har gode erfaringer med disse teamene, og rapporterer at de både bidrar til at færre innsatte er isolert, og til å forebygge selvmord, selvskading og vold og trusler i fengslene. I NOU 2025: 2 gis det blant annet uttrykk for at aktiviserings- og ressursteam kan være en god løsning for å ha mulighet til å sette inn en ekstra innsats der hvor den alminnelige bemanningen og de alminnelige tilbudene ikke er tilstrekkelig. Av det totale merbehovet til bemanning på om lag 170 mill. kroner, foreslår departementet at deler av midlene bør anvendes på ressurser i slike aktiviseringsteam. Behovet er anslått å være i størrelsesorden 50 mill. kroner. I tillegg til fengselsbetjenter, vil teamene bestå av annen yrkesfaglig personell, og innebære styrket bemanning mer spesifikt rettet mot oppfyllelse av forslaget om at kriminalomsorgen skal tilby mer enn to timer meningsfull kontakt med andre personer hver dag.

Kriminalomsorgen har hatt en utfordrende bemanningssituasjon de siste årene. Dette gjelder særlig fengslene, som har hatt en reduksjon på om lag 300 faste årsverk de siste fire årene. I tillegg til at flere nyutdannede slutter, er det også flere enn tidligere som vil ta ut pensjon i tiden som kommer. Også uavhengig av forslagene i denne lovproposisjonen vil det derfor være behov for økt bemanning og rekruttering av fengselsbetjenter, herunder økt opptak ved Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS. Kriminalomsorgsdirektoratet har utredet at det vil være behov for å øke opptaket ved Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS med 75 plasser årlig (fra dagens 175 til et opptak på 250), for å sikre tilstrekkelig bemanning. Regjeringen har derfor prioritert midler til å øke opptaket ved KRUS med 75 plasser i revidert nasjonalbudsjett

for 2025. Helårseffekten må følges opp i de ordinære budsjettprosessene.

9.2.3 Merbehov bygg

Det er ikke tilstrekkelig med økt bemanning for at kriminalomsorgen skal klare å sikre at tilbudt tid utenfor cellen normalt tilsvarende åtte timer hver dag. Flere av dagens fengsler har avdelinger som mangler lokaler tilrettelagt for aktiviteter og fellesskap. Det er derfor nødvendig med bygningsmessige tilpasninger for å oppfylle lovforslag i denne proposisjonen. Kostnader til bygningsmessige tiltak vil både gjelde ombygging og nybygg. Målet er å etablere lokaler som er egnet for aktivitet og fellesskap, der dette ikke finnes i dag. Det nevnes at det i dag særlig er mottaks-, varetekts- og restriktive avdelinger som er uten egnede oppholdsarealer for innsatte utenfor cellen. Kostnadene er beregnet til rundt 60 mill. kroner, fordelt på om lag 3 år. Det gjøres samtidig oppmerksom på at tilstanden til store deler av bygningsmassen i kriminalomsorgen generelt er i kritisk dårlig forfatning med et stort vedlikeholdsbehov og behov for mer egnede lokaler til helse- tjenestene, skolen mv. Estimert beløp på om lag 60 mill. kroner til bygningsmessige tilpasninger skal være tilstrekkelig for å oppfylle konkrete lovforslag i denne lovproposisjonen. Beløpet er imidlertid ikke tilstrekkelig for å sikre nødvendige utbedringer i bygningsmassen generelt, se nærmere omtale i Straff som virker – straffegjennomføring for et tryggere Norge, Meld. St. 31 (2024–2025) punkt 6.4 side 90 med videre henvisninger.

9.2.4 Oppsummering

Kostnadene er oppgitt med helårseffekt. Samlet vurderes kostnadene å utgjøre om lag 230 millioner kroner. Dette inkluderer en varig økning på rundt 170 millioner kroner i bemanningskostnader og rundt 60 millioner kroner i byggekostnader.

Lovforslagene vil ikke tre i kraft før det er budsjettmessig dekning for dette. Ettersom det også vil kunne ta noe tid å få på plass tilstrekkelig bemanning og å ferdigstille nødvendige bygningsmessige tiltak, tar departementet videre forbehold om at det vil kunne ta noe tid før deler av et eventuelt lovvedtak vil kunne settes i kraft. Dette gjelder særlig forslaget til § 17 andre ledd andre punktum om en nasjonal standard som skal sikre om at innsatte normalt skal få tilbud om åtte timer eller mer utenfor cellen hver dag, og aldri mindre enn fire timer.

Tabell 9.1 Oversikt over anslått merbehov på sikt
(i mill. kroner)

	2 t. meningsfull kontakt og 8 t. utenfor cellen (gj.snitt)
Utgifter bygnings- messige tilpasninger	60
Bemanningsmessige kostnader (varige)	170
Sum	230

9.3 Kort om øvrige forslag i proposisjonen

9.3.1 Konsekvenser for kriminalomsorgen

I proposisjonen foreslås det enkelte endringer i straffegjennomføringslovens alminnelige bestemmelser i kapittel 1 og 2.

Forslaget om at det tydeliggjøres i lovens formålsbestemmelse i § 2 at det er en sentral del av kriminalomsorgens oppdrag å legge til rette for fellesskap, å forebygge isolasjon, og å avhjelpe negative virkninger av isolasjon, både for varetektsinnsatte og domfelte, innebærer ikke i seg selv konkrete rettigheter eller plikter som danner grunnlag for merkostnader eller besparelser.

Proposisjonen inneholder også forslag om å oppheve særreguleringen av klagefrister i gjeldende § 7 bokstav e. Etter denne bestemmelsen er klagefristen syv dager i saker etter straffegjennomføringsloven, med unntak av saker om reaksjoner på brudd ved gjennomføring av fengselsstraff og forvaring etter § 40 første til sjettededd, eller reaksjon på brudd ved gjennomføring av samfunnsstraff etter § 58 første ledd. I slike saker er klagefristen 48 timer.

Forslaget innebærer at den alminnelige klagefristen etter forvaltningsloven § 29 på tre uker også vil gjelde i saker etter straffegjennomføringsloven. Kriminalomsorgen har opplyst at det rutinemessig innvilges utvidet klagefrist eller oppreisning for oversittet klagefrist, og at de korte klagefristene i dagens straffegjennomføringslov derfor ikke nødvendigvis gjenspeiler dagens praksis. Forslaget vil imidlertid kunne ha enkelte administrative konsekvenser, blant annet at det kan bli behov for enkelte endringer i rutineene i saker om avslag på straffegjennomføring med elektronisk kontroll. På den andre siden vil kriminalomsorgen ikke lenger trenge å behandle like mange forespørsler om

utsatt klagefrist eller oppreisning for oversittet klagefrist. Samlet sett er det departementets vurdering at forslaget vil ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser.

Videre inneholder proposisjonen forslag til en mer forpliktende bestemmelse om at innsatte skal få mulighet til å oppholde seg i friluft hver dag (forslaget til § 22). Opphold i friluft er et bemaningskrevende tiltak, siden det er begrenset hvor mange innsatte som kan være ute samtidig, og siden varetektsinnsatte under restriksjoner må være ute alene. Opphold i friluft krever dessuten at fengslene har tilgang på egnede uterom. Forslaget til en mer forpliktende bestemmelse er imidlertid i all hovedsak i tråd med det som allerede er dagens praksis, og departementet vurderer det slik at den foreslåtte bestemmelsen ikke vil ha vesentlige økonomiske konsekvenser.

Proposisjonen inneholder også en rekke forslag som innebærer en omredigering og klargjøring av dagens lovbestemmelser om bruk av utelukkelse og tvangsmidler i fengsel, særlig sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, se kapittel 7.2 og 7.3. Blant annet oppstilles det tydeligere vilkår for å kunne benytte utelukkelse, sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, og det lovfestes minstekrav til tilsyn og oppfølging fra kriminalomsorgen med innsatte som er underlagt disse tiltakene. Videre foreslås det innstramninger i kravene til saksbehandling og kontroll fra overordnet nivå, samt mer generelle rapporteringskrav. Til disse endringene har Kriminalomsorgsdirektoratet påpekt at den foreslåtte reguleringen vil medføre at flere saker må besluttes på regionalt nivå, og at det må etableres en beredskapsturnus på regionalt nivå for saker hvor det kreves hyppige fornyede beslutninger, og at endringene derfor har en administrativ konsekvens. På den andre siden vil det bidra til forenkling å gå bort fra konstruksjonen om at det skal treffes vedtak om utelukkelse for innsatte som selv velger å avstå fra fellesskap med andre innsatte, slik det ligger i forslaget til § 37 d. Disse konsekvensene er ikke tallfestet fra direktoratets side. Departementet legger til grunn at det ikke ligger vesentlige endringer i ressursbehovet i disse elementene i forslaget, verken i retning av økte kostnader eller besparelser.

9.3.2 Konsekvenser for helsetjenestene

Proposisjonen inneholder forslag om at straffegjennomføringsloven skal opplyse om at innsatte i fengsel har rett til helsehjelp fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelse-

tjenesten i samsvar med pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 2. Denne delen av lovforslaget er bare en orientering om rettigheter som følger av annen lovgivning, og danner derfor ikke grunnlag for nye kostnader eller besparelser.

Videre har proposisjonen forslag om at den kommunale helse- og omsorgstjenesten skal varsles om innsatte som er utelukket (forslaget til § 37 e andre ledd), og om bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng (forslaget til § 38 c andre ledd og § 38 d andre ledd), og anmodes om tilsyn og oppfølging av den innsatte. Ved bruk av sikkerhetscelle følger det videre av forslag til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 nytt andre ledd at helsepersonell skal se til den innsatte minst én gang per døgn, mens det ved bruk av sikkerhetsseng følger av forslag til samme bestemmelse tredje ledd at helsepersonell skal se til den innsatte snarest mulig etter at tiltaket er iverksatt, og videre minst én gang per døgn.

Kommunene har etter helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 en plikt til å påse at helse- og omsorgstjenester som tilbys eller ytes i kommunen er forsvarlige. Det følger av forsvarlighetskravet at tjenestene må holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i tilstrekkelig omfang. Kravet om forsvarlighet er en rettslig standard. Det innebærer at innholdet bestemmes av normer utenfor loven og vil endre seg over tid.

I gjeldende nasjonal veileder for helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel (2016) punkt 4.7 side 47 er det slått fast at helse- og omsorgstjenesten i fengselet bør være spesielt oppmerksom på innsatte under bruk av tiltak som sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Innholdet i hva som kan anses som forsvarlig helsehjelp i forbindelse med bruk av tvangsmidler har videre blitt nærmere avklart i tiden etter veilederen ble utgitt, blant annet som følge av Sivilombudets Særskilt melding 2019. På denne bakgrunnen har Helse- og omsorgsdepartementet gitt Helsedirektoratet i oppdrag å revidere den nevnte veilederen for helse- og omsorgstjenester til innsatte, for å sikre at denne reflekterer hva som allerede etter gjeldende rett er å anse som forsvarlig helsehjelp i slike situasjoner. I utkastet til ny veileder, som har vært på høring, er det foreslått at den kommunale helse- og omsorgstjenesten skal oppsøke innsatte i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng så raskt som mulig og følge opp vedkommende minst én gang om dagen. Anbefalingene samsvarer med minstekravene som foreslås inntatt i lovens § 3-9.

Helse- og omsorgsdepartementet vurderer at forslaget til ny bestemmelse presiserer forsvarlighetskravet når det gjelder oppfølgingen av innsatte under bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, og derfor ikke er å anse som merkrav eller ny oppgave som kommunen skal kompenseres for. Det vises i denne sammenheng også til forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten.

Det bemerkes videre at kommunene selv kan bestemme hvordan de organiserer helse- og omsorgstjenestene til innsatte. Forslaget til lovfesting av minstekrav til hvor ofte innsatte ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng skal ha tilsyn fra helsepersonell kan medføre behov for endringer i organiseringen i enkelte kommuner, men kommunene velger selv hvordan plikten skal følges opp. Alle kommuner med fengsel får tilskudd fra staten og tilskuddsordningen skal bidra til at kommunene og fylkeskommunene yter nødvendige helse- og omsorgstjenester til innsatte. Kommunene og fylkeskommunene må selv vurdere behovet for å bevilge midler ut over det årlige tilskuddet for å ivareta sitt sørge-for-ansvar.

Bruken av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng i fengsel har sunket de senere årene. I 2024 ble sikkerhetscelle brukt 284 ganger og sikkerhetsseng 15 ganger. Et viktig formål med forslagene i denne proposisjonen er å redusere bruken av disse tvangsmidlene ytterligere. Det antas derfor at lovforslaget samlet sett vil bidra til et redusert behov for helsemessig tilsyn med innsatte underlagt slike tiltak.

9.4 Andre forhold

Departementet påpeker at framtidige behov i kriminalomsorgen for å oppfylle lovendringene, påvirkes av flere faktorer hvor enkelte er utenfor etatens kontroll. Dette gjelder for eksempel etterspørselen etter fengselskapasitet, som blant annet avhenger av politiets kapasitet og prioriteringer, antall avsagte dommer og varigheten på disse. Belegget i fengslene vil ha innvirkning på merbehovet for å kunne oppfylle lovforslagene for de innsatte. Høyere belegg og økt brukt av varetekt vil øke ressursbehovet. Videre vil ressursbehovet kunne påvirkes av hvor stort behov det til enhver tid vil være for særskilt tilrettelegging for ulike grupper av innsatte, for eksempel som følge av psykisk eller fysisk sykdom.

10 Merknader til de enkelte bestemmelsene

10.1 Til endringene i straffegjennomføringsloven

Til § 2

Bestemmelsen har fått et nytt *andre ledd* som angir at kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for fellesskap mellom innsatte, forebygge isolasjon og avhjelpe negative virkninger av isolasjon.

Bestemmelsen i § 2 er en formålsbestemmelse, og den speiler derfor lovens innhold for øvrig, og gir uttrykk for hva som er formålet med loven og bestemmelsene i den. Bestemmelsen vil være styrende for tolkningen av loven og hvordan kriminalomsorgens frie skjønn bør utøves.

I forslagene til § 37 andre ledd, § 38 c tredje ledd og § 38 d tredje ledd foreslås regler om kriminalomsorgens plikt til å avhjelpe negative virkninger av utelukkelse, bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng. Dette kan eksempelvis gjøres ved å tilby økt aktivitet og kontakt med ansatte, mer tid i friluft, opphold i treningsrom, flere besøk fra familie eller lignende. Sentrale tiltak er også samvær med aktiviseringsteam og ressursteam, som er varige nasjonale virkemidler i det isolasjonsforebyggende arbeidet i kriminalomsorgen.

For å oppnå formålet i § 2 er også kriminalomsorgens plikt til forvaltningssamarbeid etter straffegjennomføringsloven § 4 viktig. Bestemmelsen innebærer blant annet en plikt for kriminalomsorgen til å samarbeide med helse- og omsorgstjenestene for å gi de innsatte de tjenester som de har krav på etter helselovgivningen.

Dagens *tredje ledd*, som sier at kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon *ved varetektsfengsling*, foreslås opphevet, fordi innholdet i tredje ledd vil inngå i forslaget til andre ledd andre punktum. Opphevelse av tredje ledd er ikke ment å redusere kriminalomsorgens forpliktelser overfor varetektsinnsatte. Varetektsinnsatte kan være underlagt restriksjoner etter straffeprosessloven §§ 186 og 186 a. Kravene til kriminalomsorgen etter § 2 må ivaretas på en måte som ikke begren-

ser eller svekker eventuelle restriksjoner fastsatt av domstolene. For øvrig vises det til de alminnelige merknadene i proposisjonens punkt 8.2.4.

Til § 4 nytt andre ledd

Bestemmelsen i *andre ledd* er en ren henvisning til helselovgivningen. Formålet er å synliggjøre innsattes rett til helsehjelp under straffegjennomføring, ikke å gjøre materielle endringer i retten til helsehjelp. Henvisningen til pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 2 gir ikke grunnlag for å utlede at rettigheter etter andre deler av helselovgivningen ikke gjelder. Den enkeltes krav på helsetjenester må utledes av helselovgivningen med tilhørende forskrifter. I praksis vil også føringer for helsetjenestene i Helsedirektoratets Veileder for helse- og omsorgstjenester for innsatte i fengsel, være av betydning. For øvrig vises det til de alminnelige merknadene i proposisjonens punkt 8.1.4.

Til § 6

I *andre ledd første punktum* endres henvisningen «§ 37 fjerde ledd og syvende ledd tredje punktum» til «§ 37 a annet ledd annet punktum». Videre endres henvisningen «§ 38 tredje og fjerde ledd» til «§ 38 c femte ledd tredje punktum, § 38 d femte ledd tredje punktum». Henvisningene til § 37 fjerde ledd og syvende ledd tredje punktum og § 38 tredje og fjerde ledd var utdatert som følge av tidligere endringer i disse bestemmelsene.

Den nye henvisningen til § 37 a andre ledd andre punktum er en konsekvens av forslaget om at regionalt nivå overtar beslutningskompetansen i saker om utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte, dersom utelukkelsen varer i mer enn 14 dager, se punkt 6.2.2.4. De nye henvisningene til § 38 c femte ledd tredje punktum og § 38 d femte ledd tredje punktum er en konsekvens av forslagene om at regionalt nivå overtar beslutningskompetansen i saker om bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, dersom brukstiden varer i mer enn henholdsvis 48 eller 12 timer, se punkt 7.5.4.4.

Til § 7 bokstav e

Forslaget innebærer en opphevelse av særskilte klagefrister på straffegjennomføringslovens anvendelsesområde, slik at den alminnelige klagefristen etter forvaltningsloven på tre uker også vil gjelde i saker etter straffegjennomføringsloven.

Videre innebærer forslaget til *bokstav e* en særregulering av klagefristens utgangspunkt ved beslutning om utelukkelse fra fellesskapet etter § 37 femte eller sjette ledd, § 37 a eller § 37 b, eller om bruk av sikkerhetscelle etter § 38 c eller sikkerhetsseng etter § 38 d. I disse sakene løper klagefristen først fra det tidspunktet utelukkelsen eller tvangsmiddelbruken opphører. Selv om fristen først begynner å løpe fra dette tidspunktet, innebærer bestemmelsen ingen begrensninger i retten til å klage fra det tidspunktet beslutningen er avsagt, det vil si også selv om klagefristen ikke har begynt å løpe. Dersom det treffes beslutning om å videreføre utelukkelsen eller plasseringen på sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng fordi behovet vedvarer, vil klagefristen for begge eller samtlige beslutninger først begynne å løpe når utelukkelsen eller bruken av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng har opphørt.

For øvrig vises det til de alminnelige merkningene i proposisjonens punkt 8.3.4.

Til § 17

Overskriften til bestemmelsen er endret fra «Fellesskap med andre innsatte» til «Fellesskap, tid utenfor cellen og meningsfull kontakt med andre personer».

Første ledd første punktum endres slik at det fremgår av bestemmelsen at kriminalomsorgen skal sikre at innsatte «daglig» har tilgang til fellesskap under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i fritiden. Dette innebærer at kriminalomsorgen som utgangspunkt må legge til rette for at innsatte daglig får tilgang til kontakt og samhandling med andre innsatte. Formuleringen «[s]å langt det er praktisk mulig» tas ut. Eventuelle begrensninger må dermed være bestemt i medhold av lov, eller skje som følge av at den innsatte selv velger å avstå fra fellesskap, jf. første ledd tredje punktum.

I *første ledd andre punktum* lovfestes det at tilbudt tid utenfor cellen normalt skal tilsvare åtte timer eller mer per dag. Regelen er ment som en nasjonal minstestandard, som skal bidra til å sikre at innsatte i fengsel tilbys en så normal fengsels-hverdag som mulig. Bestemmelsen gjelder tilbudt «tid utenfor cellen». Dette innebærer som et mini-

mum at celledøren skal være ulåst, slik at innsatte fritt kan velge å forlate cellen. I praksis vil utlåsning fra cellen ofte være ensbetydende med deltakelse i fellesskapsaktiviteter, slik at tidsperioden for fellesskap og utlåsning vil være den samme, men bestemmelsen oppstiller ikke noe krav om at innsatte har tilgang til fellesskap med andre innsatte i hele utlåsningstiden. Kriminalomsorgen må imidlertid legge til rette for at innholdet i tiden utenfor cellen er av en viss kvalitet. Dette kan for eksempel bety at den innsatte, i tillegg til arbeid, skole eller andre tiltak, der dette er aktuelt, også får rimelig tid til praktiske gjøremål, trening, sosiale aktiviteter i fengselet, kontakt med familie og lignende. Som hovedregel skal minst én time være opphold i friluft – eller to timer hvis den innsatte er under 18 år, jf. forslaget til § 22.

Tilbudet skal videre «normalt tilsvare» åtte timer daglig. I praksis kan det dermed fastsettes en dagsorden som innebærer at innsatte normalt får tilbud om åtte timer utenfor cellen i gjennomsnitt hver dag, uken sett under ett. Bestemmelsen innebærer med andre ord ikke at den enkelte innsatte får et rettskrav på åtte timer utenfor cellen hver dag. Bakgrunnen er at kriminalomsorgens daglige drift er preget av en uforutsigbar fengsels-hverdag og knappe ressurser, og at det derfor er behov for en viss fleksibilitet. Samtidig presiseres det at tilbudt tid utenfor cellen aldri skal være mindre enn fire timer per dag.

Videre skal tilbudt tid utenfor cellen normalt tilsvare åtte timer «eller mer» hver dag. I dette ligger det at bestemmelsen skal forstås som en minstestandard, og ikke som noen begrensning i utlåsningstiden der forholdene ligger til rette for at innsatte også kan tilbys mer tid utenfor cellen. Som i dag skal kriminalomsorgen arbeide for at tiden utenfor cellen skal være så lang som mulig, og for de fleste innsatte skal utlåsningstiden ligge godt over åtte timer hver dag.

I *første ledd tredje punktum* er det presisert at det kan gjøres unntak fra bestemmelsene i første og andre punktum dersom det er bestemt i medhold av lov, eller dersom den innsatte selv velger å avstå fra fellesskap. Bestemmelsen erstatter dagens første ledd andre punktum om at kriminalomsorgen kan beslutte utelukkelse fra fellesskapet etter nærmere angitte bestemmelser. Mulige hjemler for å beslutte slike begrensninger etter straffegjennomføringsloven er § 29 andre ledd om bruk av enerom for å avdekke bruk av rusmidler, reglene om utelukkelse fra fellesskap i § 37 femte og sjette ledd, § 37 a og § 37 b, § 38 c om plassering i sikkerhetscelle eller § 38 d om

plassering i sikkerhetsseng. I tillegg kan det på nærmere vilkår gis forskrift etter § 45 a, blant annet om utelukkelse av smittevern hensyn. I tillegg følger det av straffeprosessloven § 186 a at retten kan beslutte utelukkelse under varetekt, såkalt «fullstendig isolasjon».

Andre ledd er nytt, og slår i *første punktum* fast at innsatte som ikke deltar i ordinært fellesskap etter første ledd tredje punktum, daglig skal tilbys mer enn to timer meningsfull kontakt med andre personer. Bestemmelsen omfatter for det første innsatte som er utelukket fra fellesskapet etter beslutning fra kriminalomsorgen etter straffegjennomføringsloven § 37 femte eller sjette ledd, § 37 a eller § 37 b, eller etter beslutning fra retten etter straffeprosessloven § 186 a. Videre omfattes innsatte som er plassert på sikkerhetscelle eller i sikkerhetsseng etter straffegjennomføringsloven § 38 c eller § 38 d, samt innsatte som settes i enerom for å avdekke bruk av rusmidler etter § 29 andre ledd, såfremt situasjonen vedvarer i mer enn 22 timer. Endelig omfattes innsatte som selv velger å avstå fra fellesskap. Ved utelukkelse med hjemmel i forskrift i medhold av straffegjennomføringsloven § 45 a gjelder bestemmelsen her, med mindre noe annet er bestemt i forskriften, jf. § 45 a første ledd bokstav c.

Formålet med bestemmelsen er å sikre at ingen innsatte blir helt isolert. Dette innebærer at innsatte som ikke deltar i ordinært fellesskap fordi de ikke er i fengselet, ikke omfattes. Dette kan for eksempel gjelde innsatte er innvilget frigang eller permisjon, eller som har vært på fremstilling utenfor fengselet. Slike beslutninger har andre formål enn å ta innsatte ut av fellesskapet med andre innsatte, og departementet legger til grunn at det i slike tilfeller ikke vil være behov for isolasjonsreducerende tiltak, men at den innsatte derimot må tilbys tilgang til fellesskap og tid utenfor cellen som normalt, i den tiden den innsatte er i fengselet. I dette ligger det en forutsetning om at et kortere opphold utenfor fengselet deler av en dag, ikke innebærer større begrensninger i den normale fengselshverdagen enn nødvendig.

Bestemmelsen angir et minimum av menneskelig kontakt som denne gruppen innsatte skal få tilbud om hver dag, uavhengig av hvilken type avdeling eller celle den enkelte befinner seg på.

Med meningsfull kontakt med andre personer menes kontakt ansikt til ansikt. Videre bør den være så direkte som mulig (det vil si uten fysiske hindringer, som glassvindu), og noe mer enn den

kontakten som finner sted gjennom utførelse av arbeidsoppgaver, som utdeling av mat eller medisiner, renhold mv. Legebesøk, advokatbesøk, avhør og rettsmøter skal ikke telle med i minstetiden. Samtaler mellom mennesker som fysisk er til stede i samme rom, er en typisk form for meningsfull kontakt, men også samvær under utførelse av mer fysiske aktiviteter kan innebære slik kontakt. Kontakt med lyd og bilde på digitale plattformer, slik som for eksempel videosamtaler ved bruk av nettbrett, kan også bidra til å sikre meningsfull kontakt med andre personer.

Forslaget går ut på at innsatte daglig skal «tilbys» meningsfull kontakt med andre personer. Innsatte kan altså velge å avstå fra tilbudet, uten at det vil utgjøre et brudd på regelen. Departementet understreker imidlertid at omfattende innlåsing og lite sosial tilbaketrekning, og at kriminalomsorgen må tilrettelegge for at flest mulig deltar i de tilbudene som blir gitt. Der en innsatt ikke er «mottakelig» for kontakt med andre personer på et gitt tidspunkt, må kriminalomsorgen avvente situasjonen og forsøke igjen senere.

Etter *andre ledd andre punktum* skal innsatte under 18 år til enhver tid ha tilgang til meningsfull kontakt med andre personer. Formuleringen krever at den innsatte alltid skal få mulighet til å kontakte og ha en ordentlig samtale med et annet menneske. Forpliktelsen må ivaretas på en måte som tar hensyn til den innsattes individuelle situasjon og tilstand. Er det tegn på at den innsatte trenger tilstedeværelse av et annet menneske over tid for å få ro, må dette behovet oppfylles.

Bestemmelsen i dagens andre ledd om innsatte som gjennomfører straff i avdeling som nevnt i § 10 andre ledd, flyttes til § 37 sjette ledd.

Forslaget til *tredje ledd* er en videreføring av dagens første ledd tredje punktum. Bestemmelsen er imidlertid endret sammenlignet med dagens første ledd ved at ordene «eller plassmangel» er fjernet, og erstattet med «eller Kriminalomsorgsdirektoratet har åpnet for at innsatte skal dele celle» avslutningsvis i setningen. Dette kan fortsatt være aktuelt ved kapasitetsmangel, men myndigheten til å beslutte dette bør i så fall ligge hos direktoratet. Bestemmelsen kan også tenkes å være aktuell ved krisehåndtering. Formålet med endringen er både å understreke hovedregelen om enerom om natten, og å gjøre unntaksadgangen så presis som mulig.

For øvrig vises det til de alminnelige merkningene i proposisjonens punkt 5.1.4 og 5.2.4.

Til § 22

Overskriften til bestemmelsen er endret fra «Luf-ting» til «Opphold i friluft».

Bestemmelsen endres, slik at det i *første ledd første punktum* inntas at innsatte skal ha mulighet til å oppholde seg i friluft i minst én time hver dag. Dette innebærer en lovfesting av gjeldende praksis, og den rettsstilstanden som er lagt til grunn i lovens forarbeider, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 13.1 side 157. Bestemmelsen vil omfatte alle former for opphold utendørs, også i såkalt «luftestråle» eller under overbygget platting. Som i dag bør den innsatte ha en viss frihet til å velge hvordan tiden utendørs skal benyttes, og om tiden eksempelvis skal benyttes til fysisk aktivitet, sosial kontakt med andre, røykepause, hvile utendørs eller lignende. Det følger av ordlyden at hovedregelen om én time opphold i friluft daglig er et minstekrav, og bestemmelsen innebærer ingen begrensninger for hvor mye tid innsatte kan være utendørs. Som i dag bør kriminalomsorgen legge til rette for utvidet tid i friluft så langt dette er mulig, særlig i helger og på helligdager.

Hovedregelen omfatter som utgangspunkt alle innsatte, også de som er utelukket av kriminalomsorgen eller retten, eller som selv velger å avstå fra fellesskapet. Videre gjelder bestemmelsen som utgangspunkt også for innsatte som er plassert på sikkerhetscelle eller i sikkerhetsseng. Den høye terskelen for bruk av disse tvangstiltakene vil imidlertid medføre at det ikke alltid vil være gjennomførbart å tilrettelegge for opphold i friluft for denne gruppen innsatte. Samtidig understreker departementet at det for innsatte som er innelåst store deler av døgnet er spesielt viktig å få mulighet til frisk luft, bevegelse og variasjon i hverdagen, og at opphold i friluft i slike sammenhenger vil være et viktig isolasjonsreducerende tiltak.

Etter *første ledd andre punktum* skal innsatte under 18 år ha mulighet til å oppholde seg i friluft i minst to timer hver dag. Dette har blant annet sammenheng med at innsatte under 18 år er en særlig sårbar gruppe, og at en utvidet adgang til å oppholde seg utendørs kan bidra til å redusere stress og fremme fysisk aktivitet, som igjen kan ha stor betydning for ungdoms trivsel og rehabilitering. Også for innsatte under 18 år er det tale om et minstekrav. Som i dag bør kriminalomsorgen også overfor denne gruppen legge til rette for utvidet tid i friluft så langt dette er mulig, særlig i helger og på helligdager.

Dersom særlige sikkerhetsmessige hensyn eller ekstraordinære omstendigheter er til hinder for opphold i friluft, følger det av *andre ledd* at den innsatte om mulig skal få tilbud om å utøve fysisk aktivitet utenfor cellen. Det følger av ordlyden at adgangen til å gjøre unntak fra første ledd er svært snever. Som utgangspunkt må det dreie seg om situasjoner hvor det ikke anses sikkerhetsmessig forsvarlig å gjennomføre opphold i friluft, eller der mer akutte bemannings- eller bygningsmessige forhold gjør det umulig. Andre former for fysisk aktivitet kan eksempelvis være trening i gymsal/treningsrom, bordtennis eller lignende. Treningstilbudet vil måtte bero på det som er tilgjengelig i fengselet. Aktiviteten skal foregå utenfor cellen.

For øvrig vises det til de alminnelige merkna-dene i proposisjonens punkt 5.3.4.

Til § 37

Bestemmelsen innleder forslaget til nye lovbestemmelser om utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte. Den oppstiller felles grunnvilkår og generelle regler som er ment å gjelde for alle tilfeller av utelukkelse besluttet av kriminalomsorgen, uavhengig av om tiltaket skyldes forhold ved den innsatte (§ 37 a) eller forhold ved fengselet (§ 37 b).

Bestemmelsen viderefører deler av innholdet i dagens § 37 fjerde og syvende ledd, i tillegg til å lovfeste enkelte nye tillegg og presiseringer.

Første ledd første punktum inneholder for det første et krav om at utelukkelsen må ha hjemmel i lov. Paragraf 37 første ledd er derimot ingen selvstendig hjemmel. Paragrafene 37 a og 37 b er hjemler for utelukkelse dersom grunnvilkårene etter § 37 er oppfylt. I tillegg kommer de særlige situasjonene nevnt i § 37 femte og sjette ledd. Videre kan det på nærmere vilkår gis forskrift etter § 45 a, blant annet om utelukkelse av smittevern-hensyn.

I straffeprosessloven § 186 a er det hjemmel for utelukkelse under varetekt besluttet av retten, såkalt «fullstendig isolasjon». For innsatte i varetekt følger det av straffegjennomføringsloven § 52 at bestemmelsene i loven gjelder så langt det er forenelig med beslutninger om restriksjoner eller isolasjon etter straffeprosessloven §§ 186 og 186 a. Departementet viser i denne sammenhengen særlig til bestemmelsen i forslaget til § 37 andre ledd fjerde punktum om at kriminalomsorgen skal søke å avhjelpe negative virkninger av utelukkelsen, og til bestemmelsen i ny § 37 e første og

andre ledd om tilsyn og oppfølging fra kriminalomsorgen under utelukkelsen.

Videre følger det av første ledd første punktum at utelukkelse bare kan besluttes når mindre inngripende tiltak forgieves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige. I dette ligger det at utelukkelse må være det minste mulige inngrep, og at innsatte først og fremst skal møtes med andre tiltak enn utelukkelse. Dette følger også av kravene i § 37 a og § 37 b om at utelukkelse må være «strengt nødvendig» for å oppnå minst ett av de nærmere angitte formålene. Utelukkelse kan ikke brukes for andre formål eller som respons på hendelser eller atferd som allerede har funnet sted og som anses avsluttet, og skal ikke brukes som disiplinærreaksjon eller straff, se punkt 6.7.2.4. Kan situasjonen håndteres på en mindre inngripende og tilstrekkelig måte uten at den innsatte utelukkes fra fellesskapet, er det den fremgangsmåten som skal benyttes.

I *første ledd andre punktum* et det inntatt et uttrykkelig krav om proporsjonalitet. Det fremgår at behovet for utelukkelse klart må overstige de negative konsekvensene som utelukkelsen kan innebære for den innsatte. Dette betyr at det må foretas en konkret, individuell og helhetlig vurdering av situasjonen og formålet som søkes oppnådd på den ene siden, og eventuelle skader eller andre belastninger som den innsatte vil kunne utsettes for på den andre. Behovet for å utelukke den innsatte vil både kunne avhenge av hvor prekær den konkrete situasjonen er, og hvilket retts gode som er i fare, for eksempel i den forstand at det ofte vil måtte kreves mer for å kunne rettferdiggjøre utelukkelse for å unngå betydelig materiell skade, enn for å forhindre personskaade. Når det gjelder konsekvensene for den innsatte, må det ses hen til den innsattes totale situasjon i fengselet, herunder eventuelle sårbarhetsfaktorer som høy eller lav alder, fysiske eller psykiske sykdommer, traumehistorikk, fysiologiske eller kognitive funksjonsnedsettelse, eller andre forhold som kan tilsi at utelukkelse vil kunne innebære en ekstra belastning for den innsatte, for eksempel øvrige begrensninger og kontrolltiltak som vedkommende er underlagt. Kravet til forholdsmessighet må være oppfylt i hele perioden utelukkelsen varer. Ved gjentatte (kortvarige) utelukkelse må kriminalomsorgen også vurdere den samlede påkjenningen for den innsatte i lys av dette, for å ivareta helheten i den innsattes situasjon.

Etter *andre ledd første punktum* skal utelukkelsen ikke være mer omfattende eller vare lenger enn det som er strengt nødvendig for å oppnå formålet. Dersom formålet med utelukkelsen ikke er

til hinder for at den innsatte likevel kan delta i enkelte deler av fellesskapet – under arbeid, andre aktiviteter eller på fritiden – skal kriminalomsorgen dermed legge til rette for dette. For det andre innebærer bestemmelsen at kravet til nødvendighet må være oppfylt gjennom hele den tiden tiltaket varer. Når det ikke lenger er grunnlag for å opprettholde utelukkelsen, skal den umiddelbart avsluttes.

I *andre ledd andre punktum* videreføres kravet i gjeldende § 37 fjerde ledd om at kriminalomsorgen fortløpende skal vurdere om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen. Bestemmelsen krever at kriminalomsorgen alltid må ha et øye på om utelukkelsen er strengt nødvendig og forholdsmessig, uavhengig av om tiltaket fortsatt ligger innenfor en angitt tidsfrist. Kravet til begrunnelsen for bruk av tiltaket vil bli sterkere desto lenger tiltaket varer, og kriminalomsorgen må også fortløpende vurdere om forholdene utvikler seg slik at kravet til proporsjonalitet ikke lenger er oppfylt, for eksempel ved at uforutsette eller forsterkede negative konsekvenser innebærer at utelukkelsen ikke lenger kan forsvares.

Andre ledd tredje punktum er en videreføring av gjeldende § 37 syvende ledd første punktum. I kravet om at utelukkelse skal brukes med varsomhet, slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse, ligger det også en implisitt plikt til å så langt som mulig iverksette tiltak for å minimere negative konsekvenser av tiltaket, se Prop. 135 L (2010–2011) punkt 11.9.4 side 152. I tillegg lovfestes det i *andre ledd fjerde punktum* at kriminalomsorgen skal søke å avhjelpe negative virkninger av utelukkelsen. Bestemmelsen er et utslag av det som også følger av formålsbestemmelsen i § 2 første ledd.

Hvilke tiltak som egner seg for den innsatte, og som vil være sikkerhetsmessig forsvarlig å gjennomføre, må vurderes individuelt og konkret. Eksempler på tiltak som kan avhjelpe negative virkninger av utelukkelsen kan være samtaler med ansatte, helsepersonell, frivillige eller andre, eller utvidet adgang til kontakt med nærstående, som familie eller venner, enten gjennom fysisk besøk eller ved fjernkommunikasjon, som telefon eller videosamtale. Kriminalomsorgen kan også vurdere om det er mulig og forsvarlig å tilpasse de fysiske forholdene. Bestemmelsen må videre ses i sammenheng med kravet i § 17 andre ledd, om at innsatte som ikke deltar i ordinært fellesskap, daglig skal tilbys mer enn to timer meningsfull kontakt med andre personer, samt kravene om tilsyn og oppfølging i § 37 e. Videre vil muligheten til å være ute i friluft også kunne bidra til å skape normalitet,

etablere god kommunikasjon og sikre raskest mulig tilbakeføring til ordinært fellesskap, jf. § 22.

Generelt vil kriminalomsorgens plikt til å søke å avhjelpe negative virkninger skjerpes etter hvert som utelukkelsen varer. Videre kreverplikten til å søke å avhjelpe negative virkninger av utelukkelse at kriminalomsorgens ansatte følger nøye med på om innsattes fysiske eller psykiske helse forverres som følge av utelukkelsen. En forverring av innsattes helsetilstand vil for det første kreve en skjerpet innsats for å avhjelpe skader hos den aktuelle innsatte, herunder varsling av ansvarlig helse-tjeneste. Videre vil en forverring av innsattes helse-tilstand kunne innebære at utelukkelse ikke lenger kan anses som et forholdsmessig tiltak, i den for-stand at behovet for å benytte utelukkelse ikke len-ger klart overstiger de negative konsekvensene utelukkelsen kan innebære for den innsatte.

Tredje ledd innfører enkelte minstekrav til kriminalomsorgens saksbehandling.

Tredje ledd første punktum regulerer hvem som har kompetanse til å beslutte utelukkelse, og angir at beslutningen skal treffes av enhets-lederen (ofte betegnet som fengselsleder), eller den som enhetslederen gir slik myndighet. I tilfel-lene der kompetansen er delegert, forutsetter departementet at beslutningene treffes på leder-nivå, eksempelvis av operativ vaktleder eller før-stebetjent, og at fengselsleder holdes orientert om beslutninger som treffes.

Av *tredje ledd andre punktum* følger det at beslutning om utelukkelse skal følge reglene som gjelder for enkeltvedtak, og nedtegnes skriftlig og begrunnes. Bestemmelsen er tatt inn av pedago-giske grunner, og er ikke ment å stille strengere krav til saksbehandlingen enn det som følger av forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven § 7. I dette ligger blant annet at saksbehandlingen og beslutningen kan være muntlig når tidsmes-sige grunner gjør det nødvendig, jf. straffe-gjennomføringsloven § 7 bokstav b. Beslutning om utelukkelse skal imidlertid alltid nedtegnes skriftlig og begrunnes, også selv om det må skje i ettertid fordi det ikke var praktisk mulig å sørge for skriftlighet før inngrepet ble iverksatt. Begrun-nelsen må være egnet til å vise hvorfor vilkårene for utelukkelse er oppfylt, herunder hvilke mindre inngripende tiltak som ble vurdert og eventuelt forsøkt, og hvorfor disse ikke ble ansett som til-strekkelige til å oppnå formålet. Det må også fremgå at forholdsmessigheten av tiltaket er grun-dig vurdert. Beslutningen vil utløse forvaltnings-rettslig klagerett mv.

Etter *fjerde ledd* skal innsatte som er utelukket fra fellesskapet gis anledning til å kontakte advo-

kat. Det ligger i bestemmelsen at den innsatte skal få anledning til dette uten å måtte vente til utelukkelsen er avsluttet. Det vises til de alminne-lige merknadene i punkt 6.1.2.4.

Etter *femte ledd* kan en innsatt utelukkes fra fellesskap med andre innsatte dersom dette er nødvendig for å kartlegge den innsattes behov eller sikkerhetsmessige forhold ved innsettelse i fengsel. Bestemmelsen tar sikte på situasjonen ved nyinnsettelse i fengsel. Kartlegging kan for eksempel gjelde den innsattes fysiske og psykiske helsetilstand, bruk av rusmidler, relasjoner til andre innsatte, gjengtilhørighet eller lignende. Utelukkelse etter femte ledd kan ikke vare lenger enn nødvendig, og ikke i noe tilfelle lenger enn i syv dager. Utelukkelse av en nyinnsatt utover syv dager vil være avhengig at det foreligger et annet grunnlag for tiltaket. Utelukkelse etter femte ledd krever at det alltid må foretas en konkret vurde-ring av behovet for å utelukke den innsatte ved innsettelse. Når det ikke lenger er nødvendig å utelukke den innsatte, skal vedkommende gis til-gang til fellesskap med andre innsatte, også om det fortsatt gjenstår behov for noe kartlegging. Videre er det en forutsetning at utelukkelse etter femte ledd ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep. Kriminalomsorgen må med andre ord vurdere behovet for utelukkelse opp mot de nega-tive konsekvensene som utelukkelsen kan inne-bære for den innsatte. Formuleringen av § 37 femte ledd innebærer at terskelen for utelukkelse er noe lavere enn det som følger av § 37 første og andre ledd. Bestemmelsen i § 37 tredje ledd skal gjelde fullt ut. Det vises ellers til de alminnelige merknadene i punkt 6.1.2.4.

I tillegg til de ordinære reglene om uteluk-kelse i § 37, følger det av *sjetten ledd første punktum* at en innsatt som gjennomfører straff i avdeling som nevnt i § 10 andre ledd kan utelukkes fra fellesskap med andre innsatte dersom det av hen-syn til sikkerhet, den innsatte selv eller andre inn-satte er nødvendig, og det ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 17 andre ledd, med enkelte justeringer. For det første er alternativet «ro og orden» tatt ut som grunnlag for begrens-ninger i fellesskapet etter bestemmelsen. Denne endringen er først og fremst av språklig karakter, ettersom de øvrige alternativene «hensyn til sik-kerhet, den innsatte selv eller andre innsatte» etter sin ordlyd er skjønnsmessige og vide. I til-legg inntas det et krav om at det må være nødven-dig å beslutte begrensninger i fellesskapet, se nærmere omtale i punkt 6.7.3.4. Som for uteluk-kelse etter bestemmelsen i § 37 femte ledd, er ter-

skelen for utelukkelse etter § 37 sjette ledd noe lavere enn det som følger av § 37 første og andre ledd. Også i situasjoner hvor det besluttet utelukkelse etter sjette ledd skal imidlertid § 37 tredje ledd gjelde fullt ut.

For innsatt i slik avdeling som ikke har fellesskap med andre innsatte skal kriminalomsorgen etter sjette ledd andre punktum kontinuerlig vurdere om det kan legges til rette for at den innsatte kan ha kontakt med én eller flere andre innsatte. For innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå skal kriminalomsorgen etter *sjette ledd tredje punktum* kontrollere den innsattes kontakt med andre innsatte etter bestemmelsen. Intensiteten i kontrollen må tilpasses den risikoen som antas å knytte seg til de aktuelle innsatte.

Til ny § 37 a

Bestemmelsen er ny, og gjelder utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte. *Første ledd* er en videreutvikling av gjeldende § 37 første ledd. Innholdet skiller seg fra sistnevnte særlig ved at det lovfestes at kriminalomsorgen kun kan beslutte at en innsatt skal utelukkes dersom dette er «strengt nødvendig», og ved at bestemmelsen ikke lenger inneholder noen alternativ tilsvarende gjeldende § 37 første ledd bokstav d («hindre straffbare handlinger») eller bokstav e («oppretholde ro, orden og sikkerhet»). Oppregningen i bokstav a til d er uttømmende.

Ordlyden «strengt nødvendig» innebærer for det første at det er ment å gjelde en høy terskel for at innsatte kan utelukkes fra fellesskapet i medhold av bestemmelsen, og at utelukkelse må være påkrevd for å oppnå et av formålene angitt i første ledd bokstav a til d. I dette ligger at utelukkelse både må være egnet for å oppnå det aktuelle formålet, og at det ikke finnes mindre inngripende alternativer til utelukkelse for å oppnå dette. Det siste følger også av forslaget til § 37 første ledd første punktum om at utelukkelse bare kan besluttet når mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige. Departementet understreker at uønsket atferd må søkes håndtert på andre måter enn gjennom utelukkelse, og at ulike typer adferd må aksepteres som del av fengselshverdagen, selv om den avviker fra det normale eller ønskelige. I tillegg vil det ligge i dette kravet at avsluttede handlinger heller ikke kan håndteres ved å utelukke innsatte. Utelukkelse vil i slike tilfeller ikke være et forebyggende tiltak egnet til å hindre noen av de situasjoner som er nevnt i bokstav a til d, men derimot bære preg av straff. Utelukkelse

kan med andre ord kun benyttes dersom det er tale om en pågående situasjon eller atferd fra innsattes side, som den innsatte enten ikke vil eller kan endre. Dersom det er behov for å reagere på en uønsket avsluttet handling fra innsattes side, kan kriminalomsorgen vurdere om det er grunnlag for å ilegge den innsatte en reaksjon etter straffegjennomføringsloven § 40.

Oppregningen i bokstav a til d er noe endret sammenlignet med dagens bokstav a til d, blant annet ved at alternativene «hindre den innsatte i å skade seg selv» og «hindre den innsatte i å skade andre» er skilt ut som to ulike grunnlag i *bokstav a og b*. Formålet med dette er å tydeliggjøre begrunnelsen for utelukkelsen, og å sikre best mulig oversikt over praksis. Departementet understreker at risiko for selvskading og selvmord som utgangspunkt må møtes med helt andre tiltak enn utelukkelse. Isolasjon kan øke risikoen for selvmord, selvskading og utvikling av alvorlige psykiske lidelser, og kriminalomsorgens ansatte må i slike situasjoner derfor først og fremst samarbeide med helse- og omsorgstjenestene i fengselet om forebyggende tiltak.

I *bokstav c* videreføres bestemmelsen i dagens § 37 første ledd bokstav c, som åpner for å utelukke innsatte for å hindre betydelig materiell skade.

Hvorvidt en innsatt kan sies å påvirke miljøet i fengselet på en «særlig negativ måte» (*bokstav d*), må bero på en konkret vurdering, der den innsattes oppførsel holdes opp mot de minstekravene til adferd som stilles i fengselet. Det følger av ordlyden at oppførselen må påvirke miljøet på en kvalifisert negativ måte. For eksempel vil det ikke være tilstrekkelig at den innsatte er frekk eller spydig mot andre innsatte eller ansatte, er sosialt dominerende på bekostning av de andre innsatte, eller at andre innsatte av lignende grunner ønsker å holde seg unna den aktuelle innsatte. Samtidig er det viktig at alle innsatte som deltar i fellesskapet, sikres tilfredsstillende forhold, og at kriminalomsorgen derfor, der mindre inngripende tiltak har vist seg utilstrekkelige, kan utelukke enkeltinnsatte som saboterer fellesskapet for resten. Eksempler på adferd som etter omstendighetene vil kunne anses å påvirke miljøet i fengselet på en særlig negativ måte, er trusler, gjentakende og vedvarende verbal trakassering av andre innsatte eller ansatte, og gjentakende og vedvarende høylytt forstyrrende skriking.

Alternativet i bokstav d vil også omfatte situasjoner der innsatte ruser seg eller er ruset i fellesskapet, og dette har en særlig negativ effekt på fengselsmiljøet. Det vil imidlertid ikke være tilstrekkelig i seg selv at den innsatte er ruset.

Dagens krav om at utelukkelse kun kan besluttes for å hindre at den innsatte «fortsetter» å påvirke miljøet i fengslet på en særlig negativ måte, videreføres ikke. Kravet har blitt tolket som at det er en forutsetning for utelukkelse på dette grunnlaget at den innsatte er gitt en advarsel om hvordan fengselet oppfatter innsattes atferd, og at utelukkelse vil kunne være en konsekvens av fortsatt negativ atferd. Det kan imidlertid oppstå situasjoner hvor det ikke vil være mulig eller hensiktsmessig at den innsatte først får en advarsel og en mulighet til å innrette seg etter denne før utelukkelse kan besluttes, for eksempel ved ruspåvirkning. Samtidig understrekes det at vilkåret i § 37 første ledd, om at utelukkelse bare kan besluttes når mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige, normalt vil være til hinder for å treffe beslutning om utelukkelse med hjemmel i alternativet d uten at den innsatte på forhånd har fått en advarsel om at den aktuelle atferden kan medføre utelukkelse, og mulighet til å innrette seg etter denne.

Andre ledd inneholder enkelte særlige saksbehandlingsregler. *Andre ledd første punktum* fastsetter at dersom behovet for å utelukke den innsatte vedvarer, må ny beslutning treffes senest innen syv dager, og videre senest ukentlig. Beslutningen skal følge reglene som gjelder for enkeltvedtak, jf. forslaget til § 37 tredje ledd andre punktum. Hvis utelukkelsen overstiger 14 dager, følger det av *andre ledd andre punktum* at regionalt nivå overtar beslutningskompetansen. Kravene til form og beslutningsfrekvens gjelder likt for lokalt og regionalt nivå, avhengig av hvor beslutningskompetansen ligger på det aktuelle tidspunktet. Videre understrekes det at kravet om ukentlige beslutninger ikke reduserer forpliktelsen etter § 37 andre ledd til fortløpende å vurdere om en utelukkelse kan avsluttes. Det vises til de alminnelige merkna-dene i punkt 6.2.2.4.

Etter *andre ledd tredje punktum* skal utelukkelse som varer i mer enn 30 dager, meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet. Melding skal deretter gis direktoratet hver fjortende dag.

I *tredje ledd* er det lovfestet at utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte ikke kan overstige seks måneder. Bestemmelsen angir en absolutt tidsfrist for utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte, og innebærer en halvering av dagens absolutte grense på ett år, jf. dagens § 37 femte ledd fjerde punktum. Som i dag vil denne absolutte grensen innebære at den innsatte senest etter seks måneder sammenhengende utelukkelse må prøves ut i fellesskapet. Videre under-

strektes nødvendigheten av at det kontinuerlig vurderes tiltak som kan bidra til å avslutte langvarige utelukkelse, enten ved tilrettelegging i fengselet, overføring til alternative plasseringer utenfor fengsel, eller til et annet fengsel.

For øvrig vises det til de alminnelige merkna-dene i proposisjonens punkt 6.2.1.4 og 6.2.2.4.

Til ny § 37 b

Bestemmelsen er ny, og regulerer kriminalomsorgens adgang til å utelukke innsatte på grunn av bygningsmessige, bemanningsmessige eller sikkerhetsmessige forhold. I gjeldende lov reguleres samme tema først og fremst i § 37 åttende og niende ledd. Foruten at § 37 b er redigert annerledes enn reguleringen av det samme temaet i gjeldende lov, er det i bestemmelsens *første ledd* presisert at de aktuelle forholdene må være «akutte», samt at disse gjør det «strengt nødvendig» å utelukke innsatte. Eksempler på bygnings- eller bemanningsmessige situasjoner som etter omstendighetene kan anses å være akutte, kan være brann, andre typer bygningsmessige skader som inntreffer plutselig, eller uforutsett personalmangel. Til det siste understreker departementet at det ikke er tilstrekkelig med lav bemanning på grunn av ordinært sykefravær, da dette periodevis er å forvente. Eksempler på situasjoner av sikkerhetsmessig art som etter omstendighetene kan anses å være akutte, kan være opprør, gisselsituasjoner, nøkler på avveie eller en begrunnet mistanke om at det er smuglet inn et våpen i fengselet.

Etter *andre ledd* skal regionalt nivå gis melding om utelukkelsen dersom den overstiger ett døgn.

I *tredje ledd* er det lovfestet at utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet ikke kan overstige syv dager. Bestemmelsen angir en absolutt tidsfrist for utelukkelse på grunn av slike forhold. Departementet understreker at utelukkelse ikke skal brukes lenger enn det som er strengt nødvendig for å oppnå formålet, og at kriminalomsorgen fortløpende skal vurdere om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen, jf. § 37 andre ledd første og andre punktum.

For øvrig vises det til de alminnelige merkna-dene i proposisjonens punkt 6.3.4.

Til ny § 37 c

Bestemmelsen er ny, og inneholder særlige regler for utelukkelse av innsatte under 18 år. Bakgrunnen for særreguleringen er først og fremst at inn-

satte under 18 år er særlig sårbare for å utvikle skader fra omfattende innlåsing og isolasjon. Når det gjelder mulige grunnlag for utelukkelse, gjelder bestemmelsene i § 37 a om utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte og § 37 b om utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet, tilsvarende for innsatte under 18 år. Det følger av dette at det også for innsatte under 18 år er et krav at de generelle reglene i § 37 er oppfylt og at utelukkelse er «strengt nødvendig» for å oppnå formålet med utelukkelsen. I tillegg vil det også være adgang til å utelukke innsatte under 18 år i de særlige situasjonene nevnt i § 37 femte og sjette ledd.

I § 37 c første ledd oppstilles det særskilte krav til beslutningsprosessen i saker om utelukkelse av innsatte under 18 år. I dag fremgår disse kravene av straffegjennomføringsforskriften. Etter *første ledd første punktum* skal kriminalomsorgen så vidt mulig innhente informasjon fra tverretattlig team og den kommunale helse- og omsorgstjenesten, før beslutning om utelukkelse av en innsatt under 18 år treffes. Såfremt den innsatte er i en av ungdomsenhetene, legger departementet til grunn at det normalt vil være mulig å konferere tverretattlig team og den kommunale helse- og omsorgstjenesten før avgjørelsen tas. Kan kravet ikke oppfylles før beslutningen treffes, må det tverretattlige teamet og den kommunale helse- og omsorgstjenesten konfereres så raskt som mulig etter at beslutningen er en realitet. For øvrig vises det til de alminnelige merknadene i proposisjonens punkt 6.4.2.4.

I *første ledd andre punktum* er det fastsatt at det skal fremgå av beslutningen at hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn, og hvordan dette hensynet er avveid mot øvrige hensyn. Det vises særlig til de alminnelige merknadene i proposisjonens punkt 3.6.

Etter *andre ledd* skal regionalt nivå umiddelbart gis melding om utelukkelsen. I *tredje ledd* videreføres den absolutte fristen på syv dager for utelukkelse av en innsatt under 18 år, som er inntatt i dagens § 37 femte ledd, men ikke trådt i kraft. Det vises til punkt 6.4.1.4.

Til ny § 37 d

Bestemmelsen er ny, og regulerer tilfeller hvor den innsatte har adgang til å delta i fellesskap med andre innsatte, men selv velger å avstå fra dette. Dagens ordning med at det skal fattes vedtak om utelukkelse i slike tilfeller, avvikles, og erstattes med en registreringsplikt for kriminalomsorgen, jf. bestemmelsens *første ledd*. Bakgrunnen for dette er at det i slike tilfeller ikke er kriminal-

omsorgens vurderinger, men den innsattes egne valg, som er styrende for den innsattes deltakelse i fellesskapet. Samtidig er det viktig at kriminalomsorgen har oversikt over, og kan rapportere om, omfanget av innsatte som velger å avstå fra fellesskapet. Som beskrevet i punkt 2.2.2 kan det være ulike grunner til at en innsatt foretar et slikt valg. I en del tilfeller kan grunnen ha sammenheng med at den innsatte frykter andre innsatte, eller har en sykdom eller andre fysiske eller mentale plager som gjør det vanskelig å omgås andre. For kriminalomsorgen vil det heller ikke alltid være lett å få klarhet i årsaken til at en innsatt ikke ønsker fellesskap, og det kan være grensetilfeller mellom frivillighet og manglende mulighet til å delta i fellesskap. Formuleringen «en innsatt [som] selv velger å avstå fra fellesskapet» er ment å dekke alle tilfeller hvor den innsatte har fått et reelt tilbud om fellesskapsdeltakelse, men avstår på grunn av egne preferanser eller vurderinger av at dette er det beste. Med denne forståelsen vil skillet mellom hva som krever *beslutning* og hva som bare krever *registrering*, gå mellom situasjoner hvor en avgjørelse, handling eller unnlatt tilrettelegging fra kriminalomsorgens side er årsak til at den innsatte har begrenset fellesskap, og situasjoner hvor det begrensede fellesskapet «bare» er en konsekvens av den innsattes egne vurderinger. Dersom en innsatt gjennomfører *noe* fellesskap, men for øvrig avstår, vil det måtte bero på omfanget av fellesskapsdeltakelsen om vedkommende skal anses å avstå eller ei. Er deltakelsen så liten at risikoen for negative konsekvenser må antas å være omtrent på linje med om vedkommende avsto fra alt fellesskap, vil det være riktig å registrere vedkommende i samsvar med § 37 d første ledd.

I *andre ledd* er det inntatt regler om involvering av overordnet nivå i enkeltsaker. Etter *første punktum* skal regionalt nivå gis melding dersom en innsatt selv velger å avstå fra fellesskapet i mer enn 14 dager. Etter *andre punktum* skal Kriminalomsorgsdirektoratet gis melding dersom situasjonen vedvarer i mer enn 30 dager, og deretter hver fjortende dag. Formålet med slike meldinger er både å gi overordnet nivå en oppfordring til å vurdere om det kan iverksettes andre tiltak enn de som allerede er forsøkt på lokalt nivå for å motvirke at den innsatte avstår fra fellesskapet over tid, og å sikre at overordnet nivå får en fortløpende oversikt over hvor mange innsatte som til enhver tid befinner seg i en slik situasjon i det enkelte fengsel.

For øvrig vises det til de alminnelige merknadene i proposisjonens punkt 6.5.4.

Til ny § 37 e

Bestemmelsen er ny, og samler reguleringen av tilsyn og oppfølging med innsatte som er utelukket eller som selv velger å avstå fra fellesskapet med andre innsatte.

Av *første ledd første punktum* følger det at innsatte som er utelukket, eller som selv velger å avstå fra fellesskapet, skal ha tilsyn fra kriminalomsorgen flere ganger per døgn. Bestemmelsen viderefører gjeldende § 37 syvende ledd andre punktum. Hvor ofte det bør gjennomføres tilsyn, vil måtte bero på en konkret vurdering av hva som anses nødvendig og forsvarlig ut fra sakens omstendigheter og den innsattes behov. Helsetilstand, alder, personlighet, hvor vant den innsatte er til livet i fengsel, og frekvensen av besøk og annen kontakt med mennesker utenfor fengselet, er blant de forhold som kan være av betydning for hvilket tilsyn den innsatte trenger mens vedkommende er utelukket fra fellesskapet. Etter *første ledd andre punktum* skal innsatte under 18 år i tillegg kunne kontakte kriminalomsorgens personale til enhver tid og få umiddelbar respons. Formuleringen avløser kravet om «kontinuerlig tilsyn» etter dagens § 37 syvende ledd fjerde punktum og tiende ledd åttende punktum. Se for øvrig de alminnelige merknadene punkt 6.6.1.4 og 6.6.2.4.

I *andre ledd* er det inntatt en regel om at den kommunale helse- og omsorgstjenesten uten ugrunnet opphold skal varsles om innsatte som er utelukket, og anmodes om tilsyn og oppfølging av den innsatte. Denne delen av bestemmelsen viderefører gjeldende § 37 syvende ledd tredje punktum, men slik at varsel etter den nye bestemmelsen skal gå til «den kommunale helse- og omsorgstjenesten». I dag angir loven at det er lege som skal varsles. Den nye uttrykksformen fanger bedre opp den realiteten at det ikke alltid er lege tilgjengelig for kriminalomsorgen, og at helse-tjenesten likevel skal varsles uten ugrunnet opphold. Formålet er å legge til rette for at helsemessig tilsyn kan komme raskt i gang, se de alminnelige merknadene i punkt 6.6.3.4. Videre understreker departementet at plikten til å varsle helsetjenesten også skal gjelde for varetektsinnsatte som er utelukket fra fellesskap av domstolen i medhold av straffeprosessloven § 186 a første ledd, jf. straffegjennomføringsloven § 52.

For innsatte som har vært utelukket fra fellesskapet i mer enn syv dager, eller som har valgt å avstå fra fellesskapet like lenge, skal kriminalomsorgen etter bestemmelsens *tredje ledd* utarbeide en plan for tilbakeføring til fellesskapet.

Selve planen kan være enkel, såfremt den holdes oppdatert, gir anvisning på tiltak for en gradvis tilnærming til fellesskapet dersom dette synes formålstjenlig, og følges. En gradvis tilnærming til fellesskapet kan for eksempel gå ut på at den innsatte i første omgang skal ha kontakt med bare én eller noen få andre innsatte.

For øvrig vises det til de alminnelige merkningene i proposisjonens punkt 6.6.4.4.

Til § 38

Bestemmelsen inneholder felles grunnvilkår og generelle regler for kriminalomsorgens bruk av tvangsmidler. Bestemmelsen vil etter lovforslaget ikke lenger inneholde særlige regler for bruk av ulike typer tvangsmidler, eller særlige regler for bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år, se punkt 7.1.1.4. Disse plasseres i nye §§ 38 a til 38 e.

Med sitt nye innhold viderefører § 38 i all hovedsak gjeldende grunnvilkår i dagens § 38 tredje ledd. I tillegg lovfestes enkelte tillegg og presiseringer.

Nytt *første ledd* trekker opp de ytre rammene for kriminalomsorgens adgang til å bruke tvangsmidler. Bestemmelsen angir at kriminalomsorgen kan benytte tvangsmidlene nevnt i nye §§ 38 a til 38 d når vilkårene er oppfylt, og såfremt Kriminalomsorgsdirektoratet på forhånd har godkjent tvangsmiddelet til bruk i etaten.

Første ledds henvisning til «tvangsmidlene nevnt i §§ 38 a til 38 d» innebærer at kriminalomsorgen bare har adgang til å ta i bruk de tvangsmidlene som er uttrykkelig nevnt i de angitte lovbestemmelsene, dvs. håndjern, transportjern, led-sagerbelte, strips og spyttbeskytter (§ 38 a), skjold, kølle og gass (§ 38 b), sikkerhetscelle (§ 38 c) og sikkerhetsseng (§ 38 d). Opplistingen er uttømmende.

Departementet presiserer at det er tvangsmiddelets faktiske innretning og funksjon som er avgjørende for om det omfattes av §§ 38 a til 38 d, og ikke for eksempel navnet tvangsmiddelet går under. Mange tvangsmidler har ikke en formell eller omforent betegnelse. Eksempelvis vil «led-sagerbelte» nevnt i § 38 a i noen fagmiljøer kunne omtales som bodycuff, uten at dette er avgjørende. Videre vil mindre faktiske eller tekniske justeringer som ikke fører til at et tvangsmiddel endrer karakter eller funksjon, kunne foretas uten at straffegjennomføringsloven må endres.

Med «vilkårene» som etter første ledd må være oppfylt for at et tvangsmiddel kan tas i bruk, menes grunnvilkårene i § 38, de ytterligere vil-

kårene for det aktuelle tvangsmiddelet i §§ 38 a til 38 d, samt særvilkår i § 38 e hvis den innsatte er under 18 år. Tvangsmidler kan ikke brukes for andre formål enn de som er angitt i §§ 38 a til 38 d.

Hvorvidt vilkårene er oppfylt, beror, som i dag, på en konkret og individuell vurdering. Det er ikke adgang til rutinemessig bruk av tvangsmidler. Hvis flere tvangsmidler skal kunne brukes samtidig overfor en innsatt, kreves det at vilkårene er oppfylt både for hvert enkelt tvangsmiddel isolert sett, og at kravene til nødvendighet og forholdsmessighet er oppfylt når den samlede bruken av de ulike tvangsmidlene vurderes under ett.

Videre lovfester første ledd som nevnt det generelle kravet om at alle tvangsmidler må være generelt godkjent til bruk i kriminalomsorgen av Kriminalomsorgsdirektoratet, før det eventuelt tas i bruk i en konkret situasjon, jf. også straffegjennomføringsforskriften § 3-11 tredje ledd.

Nytt *andre ledd* inneholder de materielle grunnvilkårene som må være tilfredsstillt for at et tvangsmiddel kan benyttes overfor en innsatt etter §§ 38 a til 38 d.

I *andre ledd første punktum* videreføres dagens regel om at et tvangsmiddel bare kan brukes når mindre inngripende tiltak forges har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige, se dagens § 38 tredje ledd første punktum. Regelen er et utslag av grunnleggende prinsipper om nødvendighet og forholdsmessighet.

Formuleringen er ment å gi uttrykk for at den innsatte først og fremst skal møtes med andre tiltak enn tvangsmidler. Kan situasjonen håndteres helt uten bruk av tvangsmidler, er det den fremgangsmåten som skal benyttes. Hvis et tvangsmiddel må brukes, er bestemmelsen i første punktum videre ment å uttrykke at det alltid er det minst inngripende tvangsmiddelet som er egnet til å oppnå formålet, som skal benyttes. Med «tiltak» siktes det altså både til virkemidler som ikke innebærer bruk av tvang, og, hvis nødvendig, til bruk av tvangsmidler.

Hvis et tvangsmiddel må brukes, skal vurderingen av hva som er det minst inngripende tvangsmiddelet ta utgangspunkt i generelle oppfatninger av hvilke tvangsmidler som generelt er vurdert å innebære det minste inngrepet, slik dette blant annet er reflektert i rekkefølgen på §§ 38 a til 38 d (fra minst til mest inngripende). I valget mellom virkemidler må det også tas hensyn til individuelle forhold, herunder hvordan den aktuelle innsatte antas å oppleve kriminalomsorgens inngripen. I den grad det er mulig å kommunisere med den innsatte, skal det legges vekt på den innsattes synspunkter.

Videre lovfestes det i *andre ledd andre punktum* et uttrykkelig krav om forholdsmessighet mellom mål og middel. Det fremgår at et tvangsmiddel bare kan brukes hvis behovet for å bruke det klart overstiger de negative konsekvensene som tvangsbruken kan innebære for den innsatte. Det må foretas en konkret forholdsmessighetsvurdering, der kriminalomsorgen må vurdere viktigheten av det som skal oppnås ved bruk av tvangsmiddelet sett opp mot hvor inngripende tiltaket vil være overfor den enkelte innsatte. Formuleringen «klart» er ment å signalisere at det skal en del til før behovet og viktigheten av det som søkes oppnådd ved bruk av tvangsmiddelet, kan veie opp for eventuelle skader eller andre belastninger som tvangsmiddelbruken vil kunne utsette den innsatte for. Kravet til forholdsmessighet gjelder for hele perioden tvangsmiddelet er i bruk.

Hvorvidt behovet for å ta i bruk et tvangsmiddel er tungtveiende nok til å rettferdiggjøre de negative konsekvensene som tvangsmiddelbruken kan ha for den innsatte, slik at vilkåret om forholdsmessighet er oppfylt, må vurderes individuelt og helhetlig.

Når det gjelder «behovet» for å ta i bruk tvangsmidler, så vil styrken i dette blant annet påvirkes av hvor alvorlig og prekær den konkrete situasjonen som kan begrunne bruk av tvangsmidler etter §§ 38 a til 38 d er. Viktigheten vil også kunne påvirkes av hvilket retts gode som er i fare, for eksempel slik at det ofte vil måtte kreves mer for å kunne rettferdiggjøre bruk av tvangsmidler for å unngå materiell skade, sammenlignet med situasjoner der formålet er å forhindre alvorlig personskade eller død.

Vurderingen etter andre ledd må gjøres på bakgrunn av ulike momenter knyttet til situasjonen, det aktuelle tvangsmiddelet og den innsattes forhold. For eksempel vil det kreves mer for å rettferdiggjøre bruk av tvangsmidler som griper sterkt inn i den innsattes bevegelsesfrihet eller som har stort skadepotensiale, slik som sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, enn mindre inngripende tvangsmidler. Videre må det blant annet sees hen til den innsattes totale situasjon i fengselet, og til eventuelle sårbarhetsfaktorer ved den innsatte, slik som høy eller lav alder, fysiske eller psykiske helseutfordringer, traumehistorikk, kognitive eller fysiske funksjonsnedsettelse, eller andre forhold som vil gjøre den innsatte særlig sårbar for effektene av tvangsmiddelbruken. Desto mer inngripende tvangsbruken vil være på kort eller lengre sikt, jo mer kreves det for å kunne rettferdiggjøre den.

Hvis det er behov for å bruke flere tvangsmidler samtidig, eller historikken innebærer at bruken vil føre til at den innsatte vil ha blitt utsatt for flere tilfeller av tvangsmiddelbruk over en kort tidsperiode, må forholdsmessighetsvurderingen ta hensyn til den samlede belastningen dette vil påføre den innsatte. Det er viktig at hele forløpet og den totale tvangsbruken vurderes i sammenheng. Ved gjentatt bruk av tvangsmidler må kriminalomsorgen vurdere den samlede påkjenningen for den innsatte.

Det presiseres at vilkåret om forholdsmessighet i andre ledd kan innebære at et tvangsmiddel som kriminalomsorgen vurderer som strengt nødvendig (eller eventuelt tvingende nødvendig, hvis den innsatte er under 18 år, jf. § 38 e) for å oppnå et formål etter §§ 38 a til 38 d, likevel ikke kan benyttes, som følge av at bruken ville være for belastende for den innsatte.

Nytt *tredje ledd* inneholder og samler ytterligere nødvendighets- og forholdsmessighetskrav som gjelder for perioden mens tvangsmiddelet er i bruk.

I *tredje ledd første punktum* lovfestes det en begrensning om at tvangsmidler ikke skal brukes lenger enn det som er strengt nødvendig for å oppnå formålet.

For å legge til rette for at tvangsmiddelbruken avsluttes så snart det er mulig og forsvarlig, viderefører *tredje ledd andre punktum* dagens regel om at kriminalomsorgen fortløpende skal vurdere om det er grunnlag for tvangsmiddelbruken.

Med «grunnlag» menes for det første det faktiske behovet for bruk av tvangsmiddelet, jf. vilkåret om at tvangsmiddelbruken er strengt nødvendig etter nye §§ 38 a til 38 d (eller eventuelt tvingende nødvendig, hvis den innsatte er under 18 år, jf. § 38 e). Formuleringen omfatter også grunnvilkårene for bruk av et tvangsmiddel etter § 38, herunder kravet til forholdsmessighet. Forpliktelsen innebærer følgelig at kriminalomsorgen fortløpende må vurdere om vilkårene for bruk av det aktuelle tvangsmiddelet er oppfylt i hele perioden mens tiltaket varer, eller om forholdene utvikler seg slik at kravene til nødvendighet og forholdsmessighet ikke lenger er oppfylt. For eksempel kan det oppstå uforutsette eller forsterkede negative konsekvenser som innebærer at bruken ikke lenger kan forsvares. Kravet til begrunnelsen for bruk av tiltaket vil bli sterkere desto lenger tiltaket varer, og jo mer inngripende tiltaket er.

Videre angir *tredje ledd tredje punktum* et krav om at tvangsmidler skal brukes med varsomhet,

slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse. Bestemmelsen viderefører dagens § 38 tredje ledd andre punktum. I kravet ligger det også en implisitt plikt til så langt som mulig å iverksette tiltak for å minimere negative konsekvenser av tvangsmiddelbruken, se Prop. 135 L (2010–2011) punkt 11.9.4 side 152 (om tilsvarende formulering i gjeldende § 37). For klarhetens skyld er det i *tredje ledd fjerde punktum* inntatt en ny presisering om at kriminalomsorgen, ved iverksettelse eller bruk av et tvangsmiddel, ikke skal bruke mer fysisk makt enn det som er strengt nødvendig for å gjennomføre tiltaket.

I nytt *fjerde ledd* innføres det enkelte minstekrav til kriminalomsorgens saksbehandling.

Fjerde ledd første punktum regulerer hvem som har kompetanse til å beslutte bruk av tvangsmidler. Bestemmelsen angir at beslutningen om bruk av et tvangsmiddel skal treffes av enhetslederen (ofte betegnet som fengselsleder), eller den som enhetslederen gir slik myndighet. I tilfellene der kompetansen er delegert, forutsetter departementet at beslutningene fattes på ledernivå, eksempelvis av operativ vaktleder eller førstebetjent, og at fengselsleder holdes orientert om beslutninger som fattes.

Av *fjerde ledd andre punktum* følger det at beslutningen om bruk av et tvangsmiddel skal nedtegnes skriftlig og begrunnes. Kravet til skriftlig begrunnelse gjelder for alle beslutninger om bruk av tvangsmidler, uten hensyn til hvilket tvangsmiddel det gjelder. Beslutningen må begrunnes konkret og individuelt. Tvangsmidler kan ikke tas i bruk etter § 38 på rutinemessig grunnlag.

Departementet presiserer at beslutningen skal begrunnes i tråd med forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, jf. Prop. 143 L (2019–2020) punkt 9.4 side 36. Dette gjelder uavhengig av om beslutningen formelt er å regne som et enkeltvedtak eller ikke. Kravet til begrunnelse vil kunne variere noe ut fra hvor inngripende det aktuelle tvangsmiddelet er, og vil også måtte skjerpes etter hvert som tiden går. Særlig strenge krav til begrunnelsen stilles ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng etter §§ 38 c og 38 d. Begrunnelsen må i alle tilfelle være egnet til å vise hvorfor vilkårene for bruk av tvangsmiddelet var oppfylt, herunder hvilke mindre inngripende tiltak som ble vurdert og eventuelt forsøkt, og hvorfor disse ikke ble ansett som tilstrekkelige til å oppnå formålet. Det må også fremgå at forholdsmessigheten av tiltaket er vurdert. Særlige krav til skriftliggjøring av begrunnelsen gjelder der den innsatte er under 18 år, jf. ny § 38 e.

Departementet bemerker at bruken av begrepet «beslutninger» i fjerde ledd ikke er ment å endre det som departementet tidligere har lagt til grunn om forvaltningslovens definisjon av enkeltvedtak i denne sammenheng, nemlig at kriminalomsorgens beslutninger om bruk av tvangsmidler som et utgangspunkt er å regne som enkeltvedtak, se nærmere Prop. 143 L (2019–2020) punkt 9.4 og punkt 7.1.2.1. Som nærmere omtalt i Prop. 143 L (2019–2020) punkt 9.4 side 36, må det likevel til en viss grad skilles mellom det som på den ene siden er bruk av tvangsmidler som går over noe tid eller som er bestemt før situasjonen oppstår, for eksempel som ledd i et planlagt sikkerhetsregime, og det som på den andre siden er helt kortvarig bruk som bærer preg av en faktisk handling for å avverge en akutt situasjon. Hensynet til den innsattes rettssikkerhet skal som tidligere uttalt veie tungt i denne vurderingen.

Det bemerkes at *tittelen* på bestemmelsen endres fra «Tvangsmidler i fengsel» til «Tvangsmidler». Endringen er ikke ment å ha rettslig betydning. Straffegjennomføringsloven § 38 gjelder, både i dag og etter forslaget, for bruk av tvangsmidler under gjennomføring av fengselsstraff og forvaring, jf. lovens kapittel 3, og gjelder tilsvarende for innsatte i varetekt, jf. lovens § 52. Bruken av tvangsmidler kan først og fremst skje på fengselets område, slik dagens tittel («i fengsel») reflekterer. Ettersom enkelte tvangsmidler i visse tilfeller også kan brukes utenfor fengselets område, se dagens § 38 første ledd bokstav d og forslagene til videreføring i nye §§ 38 a og 38 b, foreslås likevel betegnelsen «i fengsel» utelatt.

For øvrig vises det til de alminnelige merknadene i proposisjonens punkt 7.1.2.4 og 7.1.3.4.

Til ny § 38 a

Bestemmelsen inneholder nærmere vilkår for bruk av håndjern, transportjern, ledsagerbelte (også kalt bodycuff), strips og spyttbeskytter. Bestemmelsen supplerer grunnvilkårene og de generelle reglene i § 38. Hvis den innsatte er under 18 år, gjelder også særreglene i § 38 e. For nærmere omtale av den tekniske innretningen av regelverket, vises det til punkt 7.1.1.4.

Første ledd første punktum viderefører dagens krav om at håndjern, transportjern, ledsagerbelte, strips eller spyttbeskytter, eller en kombinasjon av disse, kan tas i bruk hvis grunnvilkårene i § 38 er oppfylt og bruken er strengt nødvendig for nærmere angitte formål.

Formuleringen «strengt nødvendig» er ment å oppstille en høy terskel. I dette ligger det blant

annet et krav om formålstjenlighet, samt at håndjern, transportjern, ledsagerbelte, strips eller spyttbeskytter bare kan brukes hvis andre og mindre inngripende virkemidler ikke er tilstrekkelige, jf. også forslaget til § 38 nytt andre ledd første punktum.

Kravet til nødvendighet vil øke i takt med inngrepets styrke, jf. kravet til forholdsmessighet i § 38 nytt andre ledd andre punktum. Normalt vil det dermed kreves mer for å kunne ta i bruk for eksempel et ledsagerbelte der remmene strammes tett inntil kroppen, slik at bevegelsesfriheten reduseres for både armer og bein, sammenlignet med for eksempel bruk av enkle eller «myke» håndjern. For nærmere omtale av hva som ligger i kravet til forholdsmessighet, vises det til spesialmerkningen til § 38 nytt andre ledd.

Videre inneholder første ledd første punktum en uttømmende beskrivelse av hvilke situasjoner som kan gi grunnlag for bruk av håndjern, transportjern, ledsagerbelte, strips eller spyttbeskytter, såfremt vilkårene ellers er oppfylt. Tvangsmidlene i § 38 a er ment benyttet i kortvarige situasjoner eller typiske overgangssituasjoner, og er ikke ment som permanent utrustning overfor innsatte i den normale fengselshverdagen.

Etter første ledd første punktum *bokstav a* kan håndjern, transportjern, ledsagerbelte, strips eller spyttbeskytter brukes for å hindre alvorlig angrep eller skade på person, slik som etter dagens § 38 første ledd bokstav a.

Etter *bokstav b* kan tvangsmidlene brukes for å hindre andre fysiske angrep på person enn dem som omfattes av bokstav a, når angrepet er egnet til å skape frykt, smerte eller annet betydelig ubehag. Dette alternativet viderefører grunnlaget i dagens § 38 andre ledd, se Prop. 143 L (2019–2020) punkt 9.4 og punkt 11.2. Det er, som i dag, ikke tilstrekkelig at angrepet eller atferden skaper irritasjon, frustrasjon, misnøye, engstelse eller mer alminnelig ubehag.

Når det gjelder behovet for bruk av spyttbeskytter, legger departementet til grunn at de negative effektene ved spytting ofte vil kunne reduseres tilstrekkelig ved at kriminalomsorgens ansatte og eventuelt andre tjenestepersoner beskytter seg med verneutstyr, og at kravet til nødvendighet først og fremst vil kunne være oppfylt i situasjoner der passende verneutstyr enten ikke er tilgjengelig eller ville forhindre forsvarlig tjenesteutførelse, eller der spyttingen går utover tredjepersoner.

Bokstav c gjelder situasjoner hvor formålet er å hindre iverksettelse av alvorlige trusler eller betydelig materiell skade. Dette viderefører grunnla-

get i gjeldende § 38 første ledd bokstav b. Formuleringen «skade på eiendom» er byttet ut med «materieell skade», uten at det er tilsiktet noen realitetsforskjell.

Bokstav d gjelder situasjoner hvor formålet er å hindre alvorlige opptøyer eller uroligheter. Bestemmelsen viderefører alternativet i dagens § 38 første ledd bokstav c. Dette vil typisk dreie seg om akutte og uoversiktlige situasjoner hvor flere innsatte er involvert i en form for opprør, eller hvor det bryter ut en større slåsskamp mellom innsatte.

Bokstav e gjelder et behov for å hindre rømning fra fengsel eller annet oppholdssted, eller rømning som skjer under transport. Bestemmelsen viderefører grunnlaget i dagens § 38 første ledd bokstav d. Dagens formulering «bestemmelsessted» er byttet ut med «oppholdssted», uten at det er tilsiktet noen realitetsendring. Med «oppholdssted» menes lokasjoner utenfor fengselet som den innsatte oppholder seg på, for eksempel under fremstillinger.

Formuleringen «hindre» er ment å reflektere at det må foreligge noe særskilt som tilsier at det er en aktuell fare i den konkrete situasjonen.

I *første ledd andre punktum* er det inntatt en ny regel om at spyttbeskytter ikke kan brukes overfor innsatte under 18 år. Det vises til de alminnelige merknadene i punkt 7.6.1.4.

Av *andre ledd* følger det at håndjern, transportjern, ledsagerbelte, strips og spyttbeskytter bare kan brukes under tilsyn fra kriminalomsorgens ansatte. For spyttbeskytter ligger det i kravet til tilsyn at en ansatt skal være i umiddelbar nærhet til den innsatte, og ha løpende tilsyn med at tvangsmiddelet ikke medfører fare for skade, slik som i dag, jf. Prop. 143 L (2019–2020) punkt 12 side 39.

For øvrig vises det til de alminnelige merknadene i proposisjonens punkt 7.4.1.4.

Til ny § 38 b

Bestemmelsen inneholder nærmere vilkår for bruk av «skjold», «kølle» og «gass», herunder teleskopbatong, langkølle, CS-gass (tåregass) og OC-gass (pepperspray). Bestemmelsen supplerer grunnvilkårene og de generelle reglene i § 38. Hvis den innsatte er under 18 år, gjelder også særreglene i § 38 e. For nærmere omtale av den tekniske innretningen av regelverket, vises det til punkt 7.1.1.4.

Når det gjelder skjold, kan dette også brukes som verneutstyr for kriminalomsorgens ansatte. Tilfeller der skjold benyttes som verneutstyr, uten

at bruken griper inn i den innsattes fysiske integritet, er ikke ment å omfattes av reglene om bruk av tvangsmidler i § 38 b.

Første ledd viderefører dagens regel om at skjold, kølle og gass, enten alene eller i kombinasjon, kun kan tas i bruk hvis grunnvilkårene i § 38 er oppfylt og bruken er strengt nødvendig for nærmere angitte formål.

Formuleringen «strengt nødvendig» er ment å oppstille en høy terskel. I dette ligger det blant annet et krav om formålstjenlighet, samt at skjold, kølle og gass bare kan brukes hvis andre og mindre inngripende virkemidler ikke er tilstrekkelige til å oppnå formålet, jf. også forslaget til § 38 nytt andre ledd første punktum. Kravet til nødvendighet vil øke i takt med inngrepets styrke, jf. § 38 nytt andre ledd andre punktum. Sett i lys av skadepotensialet som ligger i bruk av særlig kølle og gass, vil det dermed, som et utgangspunkt, kreves mer for å ta i bruk disse tvangsmidlene enn for å ta i bruk håndjern eller andre lettere tvangsmidler for samme formål etter ny § 38 a.

Henvisningen til «vilkårene i § 38» inkluderer blant annet kravet til forholdsmessighet i § 38 nytt andre ledd. Dette innebærer at kriminalomsorgen blant annet må vurdere om det foreligger forhold som tilsier at bruk av skjold, kølle eller gass, selv om bruken anses «strengt nødvendig», ikke kan forsvares overfor vedkommende, jf. § 38 andre ledd andre punktum. Som ellers skal særlige sårbarheter, slik som fysiske, psykiske eller kognitive nedsettelse, vektlegges i vurderingen av om bruken vil være forsvarlig i det aktuelle tilfellet.

Når det gjelder bruk av tåregass og pepperspray, kan slik bruk være smertefull og potensielt helseskadelig. Den potensielle negative effekten på den innsattes helse må tillegges vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Pepperspray bør så langt som mulig unngås brukt i lukkede rom, slik som på den innsattes celle.

Videre inneholder første ledd en uttømmende beskrivelse av hvilke situasjoner som kan gi grunnlag for bruk av skjold, kølle eller gass, eller en kombinasjon av disse, såfremt det er strengt nødvendig og vilkårene ellers er oppfylt.

Etter *første ledd bokstav a* kan skjold, kølle eller gass brukes for å hindre alvorlig angrep eller skade på person, slik som etter dagens § 38 første ledd bokstav a. Ordlyden «hindre» krever ikke at situasjonen må være oppstått, men det ligger i begrepet at faren for alvorlig angrep eller skade må vurderes som konkret og aktuell, jf. også spesialmerknaden til ny § 38 a.

Etter *første ledd bokstav b* kan tvangsmidlene brukes for å stanse alvorlige opptøyer eller urolig-

heter. Formålsalternativet i bokstav b viderefører adgangen som ligger i dagens § 38 første ledd bokstav c, med den forskjellen at begrepet «hin-dre» er erstattet med «stanse».

Om innholdet i formuleringen «alvorlige opp-tøyer eller uroligheter» vises det til spesial-merknaden til § 38 a første ledd bokstav d om bruk av håndjern, transportjern, ledsagerbelte, strips og spyttbeskytter for samme formål. Til for-skjell fra § 38 a og fra gjeldende rett, ligger det likevel i ordlyden «stanse» at skjold, kølle og gass, som er fysisk inngripende tvangsmidler med et visst skadepotensiale, bare er ment å kunne bru-kes for å håndtere en allerede oppstått situasjon.

Første ledd bokstav c gjelder situasjoner der tvangsmidlene brukes for å hindre rømning fra fengsel eller annet oppholdssted, eller rømning under transport. Dette alternativet viderefører adgangen i dagens § 38 første ledd bokstav d.

Etter *bokstav d* kan skjold, kølle og gass også brukes til å sikre adgang til sperret eller forskan-set rom. Denne viderefører grunnlaget som ligger i dagens § 38 første ledd bokstav f.

Departementet legger til grunn at mange av situasjonene nevnt i § 38 b første ledd bokstav a til d vil kunne løses uten bruk av skjold, kølle eller gass.

Gitt risikoen for helsemessige konsekvenser, legger departementet til grunn at innsatte som har vært utsatt for bruk av gass, gis nødvendig oppfølging og behandling.

Når det gjelder skjold og kølle, vil bruken av disse tvangsmidlene innebære at ansatte anven-der fysisk makt. Det er et krav om at tvangsmidler brukes med varsomhet, slik at den innsatte ikke påføres unødig skade eller lidelse, og at det ikke brukes mer fysisk makt enn det som er strengt nødvendig, jf. § 38 nytt tredje ledd tredje og fjerde punktum.

For øvrig vises det til de alminnelige merk-nadene i punkt 7.4.2.4.

Til ny § 38 c

Bestemmelsen inneholder nærmere vilkår for at en innsatt kan plasseres i sikkerhetscelle, samt særlige krav til saksbehandling, tilsyn mv. Bestemmelsen supplerer grunnvilkårene og de generelle reglene i § 38. Hvis den innsatte er under 18 år, gjelder også særreglene i § 38 e. For nærmere omtale av den tekniske innretningen av regelverket, vises det til punkt 7.1.1.4.

Første ledd angir at den innsatte kan plasseres i sikkerhetscelle dersom vilkårene i § 38 er oppfylt og bruken er strengt nødvendig for nærmere spe-

sifiserte formål. Bestemmelsen angir et snevrere virkeområde for bruk av sikkerhetscelle enn dagens § 38, og viderefører den høye terskelen for bruk. Ettersom bruk av sikkerhetscelle inne-bærer at den innsatte utsettes for omfattende fysiske og sosiale begrensninger, bør sikker-hetscelle brukes så lite som mulig, se de alminne-lige merknadene i punkt 7.2.4.

I kravet til «strengt nødvendig» ligger det blant annet at bruken av sikkerhetscelle må være formålstjenlig, samt at sikkerhetscelle bare kan brukes hvis andre og mindre inngripende virke-midler eller tvangsmidler ikke er tilstrekkelige til å oppnå formålet, jf. også § 38 andre ledd første punktum. Bestemmelsen er ment å forbeholdes tilfeller der andre tiltak ikke strekker til for å avverge en prekær og alvorlig situasjon.

Henvisningen til «vilkårene i § 38» inkluderer blant annet at det kreves at bruken av sikker-hetscelle er forholdsmessig, jf. § 38 nytt andre ledd andre punktum. Dette innebærer at den kon-krete situasjonen må være tilstrekkelig prekær og alvorlig til å kunne rettferdiggjøre bruk av et så vidt inngripende tiltak som sikkerhetscelle, og at belastningen for den enkelte innsatte påføres ikke vurderes å være større enn at den står i forhold til det som skal oppnås. Relevante momenter i denne vurderingen er blant annet hvor sterkt behovet for å bruke sikkerhetscellen er i den aktuelle situasjo-nen, herunder hvor nærliggende risikoen er for at det skjer alvorlig angrep eller skade, og hvor alvorlig situasjonen som må avverges er, se spesi-almerknaden til § 38 nytt andre ledd. Hensynet til den innsatte skal tillegges betydning, herunder effekten bruken av sikkerhetscelle vil antas å ha for den innsatte. Blant annet kan isolasjon øke risi-koen for selvmord, selvskading og utvikling av alvorlige psykiske lidelser. Hvis det er forhold ved den innsatte som tilsier at han eller hun er særlig sårbar for negative effektene av å plasseres alene på en glattcelle, for eksempel som følge av psy-kiske lidelser, skal dette tillegges vesentlig betyd-ning. Videre vil øvrige aspekter ved oppholdet på sikkerhetscelle, som tilgangen til menneskelig kontakt, tilsyn og oppfølging, samt omfanget og innholdet av kompenserende tiltak, også ha betyd-ning, se punkt 3.2.3.

Videre inneholder første ledd bokstav a til c en uttømmende oppregning av hvilke situasjoner som kan gi grunnlag for bruk av sikkerhetscelle.

Etter *første ledd bokstav a* kan sikkerhetscelle etter omstendighetene brukes for å avverge alvor-lig angrep eller alvorlig skade på person. Bestem-melsen viderefører grunnlaget som ligger i dagens § 38 første ledd bokstav a. Kravet om at

angrepet eller skaden må være «alvorlig», innebærer, som i dag, at situasjoner med fare for mindre alvorlige skader eller fysiske krenkelser mot innsatte, ansatte eller besøkende vil måtte løses på en annen måte enn ved bruk av sikkerhetscelle.

Første ledd bokstav b konkretiserer at sikkerhetscelle etter omstendighetene kan brukes for å avverge at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade. Denne adgangen omfattes i prinsippet også av bokstav a, men er av klarhetshensyn skilt ut som et eget bokstavalternativ. Plassering på sikkerhetscelle reduserer umiddelbart tilgangen til gjenstander, inventar og andre innretninger som den innsatte kan bruke til å skade seg selv med. Sikkerhetscelle kan slik sett være egnet som et akutt og midlertidig tiltak til å forhindre at en alvorlig selvskadings- eller selvmordsrisiko materialiserer seg på kort sikt, eller for å avbryte pågående selvskading eller selvmordsforsøk.

Sikkerhetscellen mangler likevel elementer som vil redusere selvskadingsfaren på lengre sikt, og vil derfor ikke kunne anses formålstjenlig over lengre tid. Som nærmere omtalt i den generelle merknaden til § 38 c i punkt 7.2.4, skal risiko for alvorlig selvskade og selvmord som utgangspunkt møtes med andre tiltak enn plassering på sikkerhetscelle. Kriminalomsorgens ansatte må i slike situasjoner derfor først og fremst søke å finne frem til forebyggende tiltak, herunder gjennom samarbeid med helse- og omsorgstjenesten i fengselet. Sett i lys av sikkerhetscellens inngripende karakter og at personer med psykiske lidelser kan være særlig sårbare for de negative effektene av isolasjon, legger departementet til grunn at lengre tids bruk av sikkerhetscelle vanskelig vil være forholdsmessig.

Etter *første ledd bokstav c* kan sikkerhetscelle i noen tilfeller brukes for å hindre betydelig materiell skade. Bestemmelsen viderefører deler av dagens § 38 første ledd bokstav b. Dagens formulering om «skade på eiendom» er byttet ut med «materiell skade», uten at det er tilsiktet noen realitetsendring.

Ettersom sikkerhetscelle er et svært inngripende tiltak overfor den innsatte, er grunnlaget i bokstav c begrenset til å gjelde forhindring av «betydelig» materiell skade, slik som i dag. Formuleringen er ment å angi en høy terskel for at skade på bygningsmasse eller innredning kan rettferdiggjøre bruk av sikkerhetscelle. Departementet legger til grunn at kravet til forholdsmessighet ikke sjelden vil innebære at sikkerhetscelle ikke kan tas i bruk for dette formålet. Etter omstendighetene kan det likevel være aktuelt, for

eksempel hvis den innsatte er i ferd med, eller har begynt, å rasere fellesområder i fengselet, og ikke kan stanses på noen annen måte. Departementet ser for seg at det først og fremst må være tale om omfattende materielle ødeleggelser som har store økonomiske konsekvenser.

Samlet angir ny § 38 c første ledd et langt snere virkeområde enn det som følger av gjeldende § 38. Blant annet innebærer endringen at kriminalomsorgen ikke lenger vil ha hjemmel til å bruke sikkerhetscelle for å hindre alvorlige oppfør eller uroligheter (gjeldende første ledd bokstav c), rømning fra fengsel (gjeldende første ledd bokstav d), eller iverksettelse av alvorlige trusler (første del av gjeldende bokstav b).

Som for andre tvangsmidler følger det av § 38 at sikkerhetscelle ikke skal brukes lenger enn det som er strengt nødvendig for å oppnå formålet, jf. § 38 nytt tredje ledd første punktum. Oppholdet skal opphøre så snart grunnlaget for det har falt bort. Grunnlaget kan falle bort fordi det faktiske behovet ikke lenger er stort nok til å oppfylle terskelen for «strengt nødvendig», eller fordi tiltaket er så belastende for den innsatte at kravet til forholdsmessighet ikke lenger er oppfylt, se spesialmerknaden til § 38 nytt andre ledd. Departementet bemerker at EMD, i vurderingen av om bruk av sikkerhetscelle har krenket forbudet i EMK artikkel 3, blant annet virker å legge vekt på at varigheten av oppholdet bør begrenses i tid til det helt nødvendige, se for eksempel EMDs dom 14. november 2023 Vukušić mot Kroatia (37522/16) og punkt 3.2.3.

Det bemerkes at ny § 38 c krever at sikkerhetscelle er strengt nødvendig for å «avverge» en situasjon som nevnt i første ledd bokstav a til c. Dette innebærer, som i dag, at det må foreligge noe særskilt som tilsier at det finnes en konkret og nærliggende fare for skade i den aktuelle situasjonen. Formålet med formuleringen er å understreke at sikkerhetscelle kun er ment å brukes i prekære situasjoner som ligger nært i tid. Sikkerhetscelle kan ikke brukes som et rent forebyggende tiltak, for eksempel basert på antakelser eller tidligere historikk, eller i situasjoner der risikoen for skade fremstår mer generell, vag eller lenger unna i tid. Begrepet gjør det også tydelig at sikkerhetscelle heller ikke kan brukes utelukkende som reaksjon på hendelser som allerede har funnet sted. Hensikten skal være å forhindre at en hendelse oppstår eller fortsetter.

I *andre ledd* er det inntatt en regel om at den kommunale helse- og omsorgstjenesten straks skal varsles om bruk av sikkerhetscelle, og anmodes om tilsyn og oppfølging av den innsatte. Denne for-

pliknelsen er ny. Formålet er å legge til rette for at helsemessig tilsyn kan komme raskt i gang, se de alminnelige merknadene i punkt 7.5.1.4 og de alminnelige merknadene til endringene i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 i punkt 7.5.3.4.

Av *tredje ledd første punktum* følger det at innsatte på sikkerhetscelle skal ha tilsyn fra kriminalomsorgen så ofte som forholdene tilsier, og alltid minst én gang i timen. Dette er nytt i loven. Det følger av ordlyden at kravet om tilsyn minst én gang i timen er et minimumskrav. Kriminalomsorgen skal føre tilsyn oftere enn én gang per time dersom forholdene tilsier det. Hvor ofte det bør gjennomføres tilsyn, vil måtte bero på en konkret vurdering av hva som anses nødvendig og forsvarlig ut fra sakens omstendigheter og den innsattes behov. Plikten til å føre tilsyn gjelder også på helge- og helligdager.

Overordnet bemerker departementet at tilsynet blant annet er ment å bidra inn i den menneskelige kontakten og støtten som den innsatte vil ha behov for under sikkerhetscelleoppholdet. Tilsynet skal dreie seg om mer enn det å sjekke den innsattes fysiske tilstand eller avklare praktiske forhold. Tilsyn vil kunne legge til rette for at kriminalomsorgens ansatte så raskt som mulig kan identifisere og respondere på signaler om belastninger eller skadevirkninger, slik at oppholdet kan tilpasses den enkelte innsatte så langt som mulig, og slik at helsepersonell kan tilkalles hvis nødvendig. Tilsyn vil også kunne bidra til at den innsatte kjenner seg så trygg som mulig i situasjonen.

Videre understreker departementet at tilsyn også er en nødvendig forutsetning for at kriminalomsorgen fortløpende skal kunne vurdere om oppholdet på sikkerhetscelle skal opphøre, jf. § 38 nytt tredje ledd, og for at negative virkninger av sikkerhetscelleoppholdet skal kunne søkes avhjulpet, jf. § 38 c tredje ledd andre punktum (nedenfor). For eksempel vil en forverring av innsattes helsetilstand kunne innebære at sikkerhetscelle ikke lenger kan anses som et forholdsmessig tiltak, jf. § 38 nytt andre ledd. Videre kan grunnlaget for bruk av sikkerhetscelle eksempelvis falle bort fordi den innsattes atferd etter hvert endrer seg, slik at det for eksempel vil være tilstrekkelig at den innsatte heller utelukkes på egen celle etter vilkårene i §§ 37 flg.

Til sist understreker departementet viktigheten av at det føres dekkende protokoller for tilsyn som gjennomføres. Det vises til de alminnelige merknadene i punkt 7.5.2.4.

I *tredje ledd andre punktum* er det inntatt en ny presisering om at kriminalomsorgen skal

søke å avhjelpe negative virkninger av oppholdet på sikkerhetscelle. Dette er et konkret utslag av den generelle plikten i § 38 nytt tredje ledd tredje punktum. Et opphold på sikkerhetscelle bør søkes kombinert med andre og støttende tiltak. Hvilke tiltak som egner seg for den innsatte, og som vil være sikkerhetsmessig forsvarlig å gjennomføre, må vurderes konkret. Eksempler kan blant annet være samtaler med ansatte og tiltak iverksatt av aktiviserings- og ressursteamene, og utvidet tid i friluft. Kriminalomsorgen bør også vurdere om det er mulig og forsvarlig å tilpasse de fysiske forholdene slik at de blir mindre belastende for den innsatte. Kravene som stilles til tiltak og aktivitet for å motvirke eventuelle skadevirkninger, øker i takt med varigheten av tiltaket, jf. også Prop. 135 L (2010–2011) punkt 11.9.4 side 152 (om tilsvarende forpliktelse for utelukkelse etter § 37). For en nærmere beskrivelse av hva som ligger i plikten til å søke å avhjelpe negative virkninger, vises det til omtalen i punkt 6.1.2.4 om forslaget til ny § 37. Momentene som beskrives der, vil gjelde tilsvarende ved bruk av sikkerhetscelle.

I *fjerde ledd* er det inntatt en regel om at innsatte i sikkerhetscelle skal gis anledning til å kontakte advokat. Den innsatte skal få anledning til dette uten å måtte vente til bruken av sikkerhetscelle er avsluttet. Det vises til de alminnelige merknadene i punkt 7.5.5.4.

Femte ledd inneholder enkelte særlige saksbehandlingsregler.

I *femte ledd første punktum* er det av pedagogiske grunner presisert at beslutning om bruk av sikkerhetscelle skal følge reglene som gjelder for enkeltvedtak. Dette omfatter reglene som gjelder for enkeltvedtak i forvaltningsloven kapittel 4 til 7, herunder klagerett, med de særreglene som følger av straffegjennomføringsloven § 7.

Bestemmelsen er ikke ment å stille strengere krav til saksbehandlingen enn det som følger av forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven § 7. I dette ligger blant annet at saksbehandlingen og beslutningen kan være muntlig når tidsmessige grunner gjør det nødvendig, jf. straffegjennomføringsloven § 7 bokstav b. Beslutning om bruk av sikkerhetscelle skal imidlertid alltid nedtegnes skriftlig, også om det må skje i ettertid fordi det ikke var praktisk mulig å sørge for skriftlighet før inngrepet ble iverksatt.

Det følger av ovennevnte at beslutningen blant annet skal begrunnes i tråd med forvaltningslovens regler for begrunnelser av enkeltvedtak. Som et minimum må begrunnelsen være egnet til å vise hvorfor vilkårene for sikkerhetscelle er opp-

fylt, herunder hvilke mindre inngripende tiltak som ble vurdert og eventuelt forsøkt, og hvorfor disse ikke ble ansett som tilstrekkelige til å oppnå formålet. Det må også fremgå at forholdsmessigheten av tiltaket er vurdert.

Departementet bemerker at presiseringen som her foreslås lovfestet for beslutninger om sikkerhetscelle, ikke er ment å stenge for at beslutninger om bruk av andre tvangsmidler også kan måtte regnes som beslutninger som etter forvaltningsloven må følge reglene om enkeltvedtak, se de alminnelige merknadene i punkt 7.5.4.4 og spesialmerknaden til § 38 nytt femte ledd.

Femte ledd andre punktum stiller særlige krav til fornyede beslutninger for tilfellene der behovet for å bruke sikkerhetscelle vedvarer over noe tid. At spørsmålet om å opprettholde eller oppheve bruk av et tvangsmiddel må vurderes fortløpende, følger allerede implisitt av den generelle regelen om at sikkerhetscelle ikke skal brukes lenger enn strengt nødvendig, jf. § 38 nytt tredje ledd første punktum, og kravet om at bruken til enhver tid må være forholdsmessig, jf. § 38 nytt andre ledd andre punktum.

Konkret fastsetter bestemmelsen i § 38 c femte ledd andre punktum som et minstekrav at dersom behovet for å bruke sikkerhetscelle vedvarer, må ny beslutning treffes senest innen 24 timer, og videre senest hvert nye døgn. Hvis brukstiden overstiger 48 timer, følger det av *femte ledd tredje punktum* at regionalt nivå overtar beslutningskompetansen. Kravet til beslutningsfrekvens gjelder likt for lokalt og regionalt nivå. Det vises til de alminnelige merknadene i punkt 7.5.4.4.

Departementet understreker at kravene til beslutningshyppighet ikke påvirker plikten kriminalomsorgen har til å fortløpende vurdere om det fortsatt er grunnlag for å opprettholde plasseringen på sikkerhetscelle, jf. forslaget til § 38 nytt tredje ledd andre punktum. Blant annet i lys av funn som er inntatt i Særskilt melding 2019 fra Sivilombudet og senere rapporter, understreker departementet at plikten til å fortløpende vurdere og dokumentere behovet og rettmessigheten av tiltaket, også innebærer en plikt til å vurdere om mindre inngripende tiltak etter hvert har blitt tilstrekkelige. Sivilombudet har tidligere rapportert om mangel på dokumentasjon for at kriminalomsorgen har arbeidet løpende for å skape forhold som gjorde det mulig å avslutte oppholdet på sikkerhetscellen, se punkt 2.1.1 til 2.1.3. Etter sitt besøk i Norge i 2024, fant også CPT grunn til å anbefale at fengslene foretar hyppige vurderinger av behovet for å opprettholde bruk av sikker-

hetscelle, og avslutter oppholdet så snart grunnlaget for bruken av sikkerhetscelle har opphørt, jf. CPT/Inf (2025) 03 punkt 134 side 45.

Av *sjetten første punktum* følger det som en ny regel at regionalt nivå i kriminalomsorgen umiddelbart skal gis melding om bruk av sikkerhetscelle. Hvis bruken av sikkerhetscelle overstiger seks døgn, skal tiltaket meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet, slik som i dag, jf. *sjetten andre punktum*.

Forslaget til ny § 38 c må sees i sammenheng med forslagene til endringer i § 17 og § 22, der det lovfestes minstekrav for tilbud om menneskelig kontakt og tid i friluft, herunder for innsatte i sikkerhetscelle.

For øvrig vises det til de alminnelige merknadene i proposisjonens punkt 7.2.4.

Til ny § 38 d

Bestemmelsen inneholder nærmere vilkår for bruk av sikkerhetsseng, samt særlige krav til saksbehandling, tilsyn mv. Bestemmelsen supplerer grunnvilkårene og de generelle reglene i § 38. Hvis den innsatte er under 18 år, gjelder også særeglene i § 38 e. For nærmere omtale av den tekniske innretningen av regelverket, vises det til punkt 7.1.1.4.

Av *første ledd* følger det at en innsatt kan plasseres i sikkerhetsseng dersom vilkårene i § 38 er oppfylt, og bruk av sikkerhetsseng er strengt nødvendig for et nærmere spesifisert formål. Bestemmelsen beskriver et meget snevert anvendelsesområde, og er ment å videreføre den høye terskelen som gjelder for bruk av sikkerhetsseng. Sett opp mot ordlyden i dagens § 38, foreslås det enkelte nye presiseringer som er ment å understreke hva som skal til for at det foreligger en situasjon som etter omstendighetene kan rettferdiggjøre bruk av sikkerhetsseng.

Det følger av *første ledd første punktum* at innsatte bare kan plasseres i sikkerhetsseng dersom dette er strengt nødvendig for å «avverge» en overhengende fare for at den innsatte «påfører seg selv alvorlig skade». Bestemmelsen viderefører deler av adgangen som ligger i dagens § 38 første ledd bokstav a. De øvrige alternativene for bruk av sikkerhetsseng etter gjeldende § 38 første ledd bokstav b til f, samt for skade på andre personer enn innsatte selv etter dagens første ledd bokstav a, videreføres ikke. Formuleringen av første ledd er ment å trekke opp rammene for bruk av sikkerhetsseng på en måte som gjør at den begrenses til akutte faresituasjoner av svært alvorlig karakter.

I kravet til «strengt nødvendig» ligger det blant annet at behovet for å ta i bruk sikkerhetsseng må være sterkt. Kravet om at faren for skade må være «overhengende» er ny sammenlignet med gjeldende lovtekst, og er ment å presisere at sikkerhetsseng bare kan brukes i akutte tilfeller der det er sannsynlig at faren vil realisere seg innen kort tid. Risikoen for alvorlig selvskade eller selvmord må oppfattes som reell, konkret og umiddelbart eller nært forestående i tid. Sikkerhetsseng kan bare kunne brukes for å hindre skade som er i ferd med å inntreffe, eller som allerede er pågående. Det bør unngås at sikkerhetsseng tas i bruk for tidlig i et forløp, og slik sett får mer preg av forebygging heller enn reell avverging av et prekært behov. Ordlyden er derfor ment å reflektere at bruk av sikkerhetsseng er forbeholdt situasjoner som oppfattes som tidsmessig prekære.

Videre ligger det i formuleringen «strengt nødvendig» at sikkerhetsseng bare kan brukes hvis ingen andre og mindre inngripende virkemidler eller tvangsmidler kan oppnå formålet, jf. også § 38 andre ledd første punktum. Bestemmelsen er, som i dag, ment å forbeholdes ekstraordinære tilfeller der ingen andre tiltak strekker til for å avverge en akutt og svært alvorlig skaderisiko. I tillegg ligger det i formuleringen at bruk av sikkerhetsseng må anses formålstjenlig. Sikkerhetsseng er ikke et egnet tiltak for å redusere selvskadings- eller selvmordsfare på sikt, se nærmere i de alminnelige merknadene i punkt 7.3.4. Som nevnt i merknaden til § 38 c om sikkerhetscelle, vil innsatte som forsøker å skade seg selv gjerne være i en psykisk krise, og deres primære og reelle behov vil være menneskelig kontakt og helsehjelp. Bruk av sikkerhetsseng kan ikke erstatte noe av dette, men kan helt unntaksvis være et kortvarig tiltak for å få bukt med en akutt fare for alvorlig selvskade.

I tillegg til vilkårene etter § 38 d, må også de øvrige vilkårene for å benytte tvangsmidler etter § 38 være oppfylt. I dette ligger blant annet at tiltaket må være forholdsmessig. Ettersom bruk av sikkerhetsseng utgjør et meget omfattende inngrep overfor den innsatte, stilles det strenge krav til alvoret i situasjonen for at tiltaket kan være aktuelt. For nærmere omtale av forholdsmessighetskravet, vises det til spesialmerknaden til § 38 nye andre og tredje ledd, samt til spesialmerknaden til ny § 38 c første ledd.

I *første ledd andre punktum* er det inntatt en presisering om at sikkerhetsseng bare kan brukes som siste utvei og for et kortest mulig tidsrom. Dette følger allerede av grunnleggende krav om nødvendighet og forholdsmessighet, jf. § 38

tredje og fjerde ledd, men er tatt med for å understreke viktigheten av at opphold i sikkerhetsseng begrenses til det absolutt nødvendige. Beltelegging i sikkerhetsseng innebærer et meget sterkt inngrep i den innsattes autonomi og integritet, samt risiko for smerter og skadevirkninger, og bør unngås så langt det er mulig, se nærmere i punkt 7.3.4.

Departementet understreker at kravet til nødvendighet og forholdsmessighet gjelder for hele perioden sikkerhetssengen er i bruk. Sikkerhetsseng skal ikke brukes lenger enn det som er strengt nødvendig for å oppnå formålet, og belteleggingen skal derfor opphøre så snart grunnlaget for bruken har falt bort, jf. også forslaget til § 38 nytt tredje ledd første punktum. Når situasjonen endrer seg i en mindre farlig retning, må bruken av sikkerhetsseng opphøre. Det innebærer at beltene skal fjernes når risikoen for alvorlig skade er tilstrekkelig redusert, eller så snart kriminalomsorgen finner mindre inngripende løsninger hvor skaderisikoen håndteres på en forsvarlig måte. I helhetsvurderingen av om bruk av sikkerhetsseng i fengsel har vært i strid med EMK artikkel 3, har EMD blant annet bemerket at beltelegging pågikk i lengre tid, også mens den innsatte ble beskrevet som rolig, se Julin mot Estland 29. mai 2012 (16563/08 m.fl.) avsnitt 127 og punkt 3.2.3. Kravet til begrunnelse vil også øke desto lenger belteleggingen varer.

I *første ledd tredje punktum* er det inntatt en ny regel om at sikkerhetsseng ikke kan brukes overfor innsatte under 18 år. Det vises til de alminnelige merknadene i punkt 7.6.1.4.

I *andre ledd* er det inntatt en ny regel om at den kommunale helse- og omsorgstjenesten straks skal varsles om bruk av sikkerhetsseng, og anmodes om tilsyn og oppfølging av den innsatte. Formålet er å legge til rette for at helsemessig tilsyn kan komme raskt i gang, se de alminnelige merknadene i punkt 7.5.1.4 og de alminnelige merknadene til endringene i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 i punkt 7.5.3.4.

Tredje ledd første punktum angir at kriminalomsorgen skal føre kontinuerlig tilsyn med innsatte i sikkerhetsseng. Bestemmelsen er ny i loven. Med «kontinuerlig tilsyn» menes det at det til enhver tid er personell tilgjengelig for den innsatte, og som utgangspunkt i samme rom som innsatte. Hvordan tilsynet skal gjennomføres, må vurderes konkret og individuelt ut fra hva som anses forsvarlig og hensiktsmessig. For eksempel vil noen innsatte kunne foretrekke at den som fører tilsyn sitter synlig og nært sengen, mens andre vil kunne foretrekke at den ansatte sitter utenfor

synsfeltet, og kanskje rett utenfor rommet. Det avgjørende bør i alle tilfelle være at kriminalomsorgens ansatte til enhver tid er tilgjengelig for den innsatte, og at tilsynet gjennomføres på en måte som gjør det mulig for kriminalomsorgens ansatte å kunne fange opp, og respondere på, signaler om den innsattes fysiske og psykiske tilstand. Helsepersonell må varsles ved behov. Det vises for øvrig til de alminnelige merknadene i punkt 7.5.2.4. Plikten til å føre tilsyn gjelder også på helge- og helligdager.

Videre angis det i samme *tredje ledd første punktum* at kriminalomsorgen skal sørge for at oppholdet gjennomføres på mest mulig skånsom måte. Beltelegging kan være smertefullt både fysisk og psykisk, og den innsatte kan være redd. Så langt det er mulig skal kriminalomsorgen ta individuelle hensyn. Hvilke tilpasninger som eventuelt egner seg, må vurderes individuelt og konkret.

I *tredje ledd andre punktum* er det i tillegg presisert at negative virkninger av belteleggingen skal søkes avhjulpet. Dette innebærer blant annet at kriminalomsorgens ansatte må følge nøye med på om den innsattes fysiske eller psykiske helse forverres underveis i belteleggingen, og at helse-tjenesten varsles så snart det eventuelt skulle oppstå behov for det.

Av *fjerde ledd* følger det at innsatte som er lagt i sikkerhetsseng, skal gis anledning til å kontakte advokat. Den innsatte skal tilbys dette uten å måtte vente til belteleggingen er opphørt. Det vises til de alminnelige merknadene i punkt 7.5.5.4.

Femte ledd inneholder enkelte særlige saksbehandlingsregler.

I *femte ledd første punktum* er det av pedagogiske grunner presisert at en beslutning om bruk av sikkerhetsseng skal følge reglene som gjelder for enkeltvedtak. Dette omfatter reglene som gjelder for enkeltvedtak i forvaltningsloven kapittel 4 til 7, herunder klagerett, med de særreglene som følger av straffegjennomføringsloven § 7. For nærmere beskrivelse av den rettslige betydningen av denne bestemmelsen, herunder om klagerett og krav til begrunnelse av beslutningen, vises det til spesialmerknaden til ny § 38 c femte ledd første punktum.

Departementet bemerker at bestemmelsen som her inntas for sikkerhetsseng, ikke er ment å stenge for at beslutninger om bruk av andre tvangsmidler vil måtte regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, se de alminnelige merknadene i punkt 7.5.4.4 og spesialmerknaden til § 38 nytt femte ledd.

Femte ledd andre punktum stiller særlige krav om fornyede vurderinger for tilfellene der behovet for å bruke sikkerhetsseng unntaksvis vedvarer over noe tid. Det følger allerede implisitt av kravet til at opphold på sikkerhetsseng ikke skal vare lenger enn strengt nødvendig, jf. § 38 nytt tredje ledd første punktum, og at bruk av sikkerhetsseng til enhver tid må være forholdsmessig, jf. § 38 nytt andre ledd andre punktum, at muligheten for å avslutte bruken av sikkerhetsseng må vurderes fortløpende.

Konkret fastsetter bestemmelsen i § 38 d femte ledd andre punktum som et minstekrav at dersom behovet for å bruke sikkerhetsseng vedvarer, så må ny beslutning treffes senest innen 12 timer, og videre senest hver nye tolvte time. Etter at brukstiden har oversteget 12 timer, følger det av *femte ledd tredje punktum* at regionalt nivå overtar beslutningskompetansen. Kravet til beslutningsfrekvens gjelder likt for lokalt og regionalt nivå. Det vises til de alminnelige merknadene i punkt 7.5.4.4.

Departementet understreker at kravene til beslutningshyppighet ikke påvirker plikten kriminalomsorgen har til å fortløpende vurdere om det fortsatt er grunnlag for å opprettholde bruken av sikkerhetsseng. I Sivilombudets temarapport 2020 om bruk av sikkerhetsseng, se punkt 2.1.3, fant Sivilombudet at det ved lengre beltelegginger var få vedtak som inneholdt dokumentasjon for hvorfor det var nødvendig å opprettholde belteleggingen. Departementet understreker at det er viktig at kriminalomsorgen fortløpende vurderer om det fortsatt er grunnlag for å opprettholde belteleggingen, og at det finnes tilstrekkelig notoritet for dette. Det skal også dokumenteres hvilke mindre inngripende tiltak som er forsøkt eller konkret vurdert som åpenbart utilstrekkelige. Kravet til begrunnelse vil øke desto lenger belteleggingen varer.

Av *sjette ledd første punktum* følger det som en ny regel at kriminalomsorgens regionale nivå umiddelbart skal gis melding om fengselets bruk av sikkerhetsseng. Hvis bruken av sikkerhetsseng overstiger 72 timer, skal tiltaket meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet, slik som i dag, jf. *sjette ledd andre punktum* .

Forslaget må sees i sammenheng med forslagene til § 17 og § 22, som angir minstekrav for tilbud om menneskelig kontakt og tid i friluft, herunder for innsatte i sikkerhetsseng.

For øvrig vises det til de alminnelige merknadene i punkt 7.3.4.

Til ny § 38 e

Bestemmelsen inneholder særregler for bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år. Den supplerer grunnvilkårene og de generelle reglene om bruk av tvangsmidler i § 38, og modifiserer reglene for bruk av enkelte tvangsmidler i nye §§ 38 a til 38 d. For nærmere omtale av den tekniske innretningen av regelverket, vises det til punkt 7.1.1.4.

Formålet med bestemmelsen er å oppstille strengere regler for bruk av tvangsmidler overfor denne gruppen innsatte. Begrunnelsen er at de negative sidene ved å benytte tvangsmidler generelt vil være større når tvangen utøves overfor barn enn voksne, og den særlige menneskerettslige beskyttelsen som barn har etter Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon, se punkt 3.6.

Første ledd regulerer de materielle vilkårene for å ta i bruk tvangsmidler overfor innsatte under 18 år. Det fremgår at tvangsmidler bare kan brukes overfor denne gruppen når vilkårene i §§ 38 til 38 c er oppfylt, og bruken er tvingende nødvendig for det aktuelle formålet.

Med «vilkårene i §§ 38 til 38 c» menes samtlige grunnvilkår i § 38 samt de nærmere vilkårene som gjelder for det aktuelle tvangsmiddelet etter §§ 38 a til 38 c. Paragraf 38 d om sikkerhetsseng er utelatt fra henvisningen, ettersom sikkerhetsseng ikke kan brukes overfor innsatte under 18 år, jf. forslaget til § 38 d første ledd tredje punktum. Det følger videre at § 38 a første ledd andre punktum at innsatte under 18 år ikke kan påføres spyttbeskytter.

Med vilkåret «tvingende nødvendig» videreføres dagens forhøye terskel for bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år. Vilkaåret innebærer, som i dag, et kvalifisert krav til nødvendighet, slik at det skal vesentlig mer til for å benytte tvangsmidler overfor barn enn overfor voksne. Som beskrevet i de alminnelige merknadene i punkt 7.6.1, bør bruk av tvangsmidler overfor mindreårige innsatte begrenses til et absolutt minimum, og bør så langt som mulig unngås helt. Terskelen er ment å være meget høy.

Departementet legger til grunn at kravet til forholdsmessighet, jf. § 38 andre ledd andre punktum, ofte vil føre til at grunnvilkårene for bruk av tvangsmidler ikke vil oppfylt overfor mindreårige. Dette gjelder særlig for bruk av sikkerhetscelle, som er spesielt inngripende. Departementet legger til grunn at det i disse tilfellene må foreligge en konkret, reell og nærliggende fare for svært alvorlige skadefølger. Når det gjelder bruk av sikkerhetscelle for å avverge betydelig materiell skade,

ser departementet for seg at dette typisk vil måtte gjelde omfattende materielle ødeleggelser som ikke bare har store økonomiske konsekvenser, men som også kan innebære elementer av fare for skade på den innsatte selv eller andre personer, eller som vil kunne gå vesentlig utover andre innsattes fengselshverdag, for eksempel ved at skole eller andre aktiviteter som er viktige for de øvrige innsatte på ungdomsenheten, vanskeliggjøres. Bruk av sikkerhetscelle skal i alle tilfelle være siste utvei. Departementet legger til grunn at det i mange tilfeller vil finnes kompetanse og kapasitet som kan benyttes for å unngå tvangsmiddelbruk overfor barn.

Kriminalomsorgens plikt til å begrense varigheten av tvangsmiddelbruken etter § 38 tredje ledd, sett i lys av kravet til forholdsmessighet i § 38 andre ledd, innebærer videre at tvangsmidler bare kan brukes for et kortest mulig tidsrom.

Andre ledd inneholder særlige saksbehandlingsregler for bruk av tvangsmidler overfor mindreårige innsatte, som alle er nye i loven. Reglene er utslag av forpliktelsene som følger av Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1, se punkt 3.6.

Det følger av *andre ledd første punktum* at før kriminalomsorgen fatter en beslutning om bruk av et tvangsmiddel overfor en innsatt under 18 år, skal kriminalomsorgen så vidt mulig innhente informasjon fra tverretattlig team og den kommunale helse- og omsorgstjenesten. For en nærmere beskrivelse av innholdet i denne forpliktelsen, vises det til punkt 6.4.2.4 om tilsvarende forslag i ny § 37 c første ledd. Dersom kriminalomsorgen beslutter at et tvangsmiddel skal tas i bruk overfor en innsatt under 18 år, følger det av *andre ledd andre punktum* at det skal fremgå av beslutningen at hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn, og hvordan dette hensynet er avveid mot øvrige hensyn.

Tredje ledd inneholder enkelte særregler for de få tilfellene der sikkerhetscelle unntaksvis er tatt i bruk overfor innsatte under 18 år.

For det første videreføres dagens regel om at innsatte under 18 år som er plassert i sikkerhetscelle, skal ha kontinuerlig tilsyn fra kriminalomsorgen, jf. *tredje ledd første punktum*. Med «kontinuerlig tilsyn» menes at minst én ansatt alltid skal være i umiddelbar nærhet til sikkerhetscellen, og at den innsatte til enhver tid skal kunne kontakte personalet og få umiddelbar respons, jf. også Prop. 135 L (2010–2011) punkt 14.9 side 183 med videre henvisninger.

Videre følger det av *tredje ledd andre punktum* at beslutningskompetansen som er generelt regu-

lert i § 38 c fjerde ledd, løftes fra kriminalomsorgens lokale til regionale nivå når bruken overstiger 24 timer. Dette er en særregulering av tidspunktet som ellers gjelder for voksne innsatte etter § 38 c, og innebærer at kontrollen fra overordnet nivå inntreffer på et tidligere tidspunkt enn når sikkerhetscelle brukes overfor innsatte over 18 år.

Hvis den mindreårige er plassert på sikkerhetscellen i mer enn 72 timer, skal dette meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet, jf. *tredje ledd tredje punktum*, slik som i dag. I tillegg gjelder den generelle regelen om at bruk av sikkerhetscelle umiddelbart skal meldes til regionalt nivå i kriminalomsorgen, jf. forslaget til ny § 38 c femte ledd første punktum, se punkt 7.5.4.4.

Forslaget til § 38 e må sees i sammenheng med forslagene til lovfesting av minstekrav om tilgang til menneskelig kontakt i § 17 andre ledd og tid i friluft § 22 første ledd, som begge inneholder særregler for innsatte under 18 år.

For øvrig vises det til de alminnelige merkna-dene i punkt 7.6.4.

10.2 Til endringene i helse- og omsorgstjenesteloven

Til § 3-9 nytt andre og tredje ledd

Tilføysene innebærer at det oppstilles minstekrav til det tilsynet som helsepersonell skal utøve med innsatte som er plassert i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng etter straffegjennomføringsloven, i tråd med nasjonale anbefalinger og menneskerettslige standarder.

Nytt andre ledd angir at innsatte som er plassert i sikkerhetscelle, skal ha tilsyn av helsepersonell minst én gang i døgnet. Av *nytt tredje ledd* følger det at innsatte som er plassert i sikkerhetsseng, skal ha tilsyn av helsepersonell snarest mulig etter at tvangstiltaket er iverksatt og deretter minst én gang hver dag.

For begge bestemmelsene gjelder det at tilsynet ikke skal være avhengig av den innsattes initiativ eller kriminalomsorgens vurdering. Plikten til å føre tilsyn gjelder også i helger og på helligdager.

Bestemmelsene i andre og tredje ledd angir minstekrav. Tilsyn skal skje hyppigere enn én

gang i døgnet dersom kravet til faglig forsvarlighet tilsier det. Dette innebærer at helsepersonellet må foreta en konkret og individuell vurdering av hvilken tilsynsfrekvens som er nødvendig i det aktuelle tilfellet, og iverksette så hyppige tilsyn som trengs for å gi den innsatte forsvarlig helseoppfølging. I alle tilfelle må helsepersonellet vurdere om det generelle forsvarlighetskravet tilsier at den enkelte innsatte må følges tettere opp enn minimumskravet som angis her.

Forslaget skal ikke ses som grunnlag for å begrense helsetjenestenes oppgaver eller ansvar etter lov, forskrift eller retningslinjer.

Bestemmelsene må sees i sammenheng med forslaget om å lovfeste en plikt for kriminalomsorgen til å varsle den kommunale helse- og omsorgstjenesten om plasseringer i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng i straffegjennomføringsloven §§ 38 c og 38 d, se punkt 7.5.1.4.

For øvrig vises det til de alminnelige merkna-dene i punkt 7.5.3.4.

10.3 Til endringene i rettshjelpsloven

Til § 11

I nr. 9 endres bestemmelsen slik at ordlyden «har vært helt utelukket» erstattes med «har vært utelukket». Bakgrunnen er at dagens skille mellom hel og delvis utelukkelse oppheves. Det vises til de alminnelige merknadene punkt 6.1.2.4.

I nr. 9 og 10 endres henvisningene til straffegjennomføringslovens bestemmelser om utelukkelse og bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Henvisningen i nr. 9 til «straffegjennomføringsloven § 17 eller § 37» endres til «straffegjennomføringsloven §§ 37, 37 a eller 37 b», og henvisningen i nr. 10 til «straffegjennomføringsloven § 38» endres til «straffegjennomføringsloven § 38 c eller § 38 d». Endringene er en konsekvens av at reglene i straffegjennomføringsloven om utelukkelse og bruk av tvangsmidler er gitt ny lovteknisk innretning. I § 37 er det bestemmelsens femte og sjette ledd som i seg selv danner grunnlag for utelukkelse. Det vises til de alminnelige merknadene i punkt 6.1.1 og 7.1.1.4.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (isolasjon i fengsel).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (isolasjon i fengsel) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (isolasjon i fengsel)

I

I lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff gjøres følgende endringer:

§ 2 nytt andre ledd skal lyde:

Kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for fellesskap mellom innsatte. Kriminalomsorgen skal forebygge, og avhjelpe negative virkninger av, isolasjon.

Nåværende andre ledd blir tredje ledd.

Nåværende tredje ledd oppheves.

§ 4 nytt andre ledd skal lyde:

Innsatte i fengsel har rett til helsehjelp fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten i samsvar med pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 2.

§ 6 andre ledd første punktum skal lyde:

Regionalt nivå treffer avgjørelse i alle saker etter § 11, § 37 a annet ledd annet punktum, § 38 c femte ledd tredje punktum, § 38 d femte ledd tredje punktum, § 44 annet ledd og § 58 annet ledd.

§ 7 bokstav e skal lyde:

Ved beslutning om utelukkelse fra fellesskapet etter §§ 37, 37 a eller 37 b, og ved beslutning om sikkerhetscelle etter § 38 c eller sikkerhetsseng etter § 38 d, løper klagefristen først fra det tidspunktet utelukkelsen eller tvangsmiddelbruken opphører.

§ 17 skal lyde

§ 17 Fellesskap, tid utenfor cellen og meningsfull kontakt med andre personer

Kriminalomsorgen skal sikre at innsatte daglig har tilgang til fellesskap under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i fritiden. Tilbudt tid utenfor cellen skal normalt tilsvare åtte timer eller mer per dag, og aldri mindre enn fire timer per dag. Bestemmelsene i første og annet punktum gjelder bare så langt ikke annet er bestemt i medhold av lov, eller dersom den innsatte selv velger å avstå fra fellesskap.

Innsatte som ikke deltar i ordinært fellesskap etter første ledd tredje punktum, skal daglig tilbys mer enn to timer meningsfull kontakt med andre personer. Innsatte under 18 år skal til enhver tid ha tilgang til meningsfull kontakt med andre personer.

Innsatte skal være i enerom om natten hvis ikke helsemessige forhold er til hinder for det, eller Kriminalomsorgsdirektoratet har åpnet for at innsatte skal dele celle.

§ 22 skal lyde:

§ 22 Opphold i friluft

Innsatte skal ha mulighet til å oppholde seg i friluft i minst én time hver dag. Innsatte under 18 år skal ha mulighet til å oppholde seg i friluft i minst to timer hver dag.

Dersom særlige sikkerhetsmessige hensyn eller ekstraordinære omstendigheter er til hinder for opphold i friluft, skal den innsatte om mulig få tilbud om å utøve fysisk aktivitet utenfor cellen.

§ 37 skal lyde:

§ 37 Generelle regler for utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte

En innsatt kan bare utelukkes fra fellesskap med andre innsatte når dette har hjemmel i lov og mindre inngripende tiltak forges har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige. Behovet for utelukkelse må klart overstige de negative konsekvensene utelukkelsen kan innebære for den innsatte.

Utelukkelse skal ikke være mer omfattende eller vare lenger enn det som er strengt nødvendig for å oppnå formålet. Kriminalomsorgen skal fortløpende vurdere om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen. Utelukkelse skal brukes med varsomhet, slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse. Kriminalomsorgen skal søke å avhjelpe negative virkninger av utelukkelsen.

Beslutning om utelukkelse skal treffes av enhetsleder eller den som enhetsleder gir slik myndighet. Beslutning om utelukkelse skal følge reglene som gjelder for enkeltvedtak, og skal nedtegnes skriftlig og begrunnes.

Innsatte som er utelukket skal gis anledning til å kontakte advokat.

Ved innsettelse i fengsel kan en innsatt utelukkes fra fellesskap med andre innsatte i inntil syv dager dersom det er nødvendig for å kartlegge den innsattes behov eller sikkerhetsmessige forhold, og det ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep.

En innsatt som gjennomfører straff i avdeling som nevnt i § 10 annet ledd kan utelukkes fra fellesskap med andre innsatte dersom det av hensyn til sikkerhet, den innsatte selv eller andre innsatte er nødvendig, og det ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep. For innsatt i slik avdeling som ikke har fellesskap med andre innsatte, skal kriminalomsorgen kontinuerlig vurdere om det kan legges til rette for at den innsatte kan ha kontakt med én eller flere andre innsatte. For innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå skal kriminalomsorgen kontrollere kontakt etter bestemmelsen her.

Ny § 37 a skal lyde:

§ 37 a Utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte

Kriminalomsorgen kan beslutte at en innsatt skal utelukkes dersom vilkårene i § 37 er oppfylt og dette er strengt nødvendig for å

- a. hindre den innsatte i å skade seg selv,*
- b. hindre den innsatte i å skade andre,*
- c. hindre betydelig materiell skade, eller*
- d. hindre den innsatte i å påvirke miljøet i fengselet på en særlig negativ måte.*

Dersom behovet for å utelukke den innsatte vedvarer, må ny beslutning treffes senest innen syv dager, og videre senest ukentlig. Hvis utelukkelsen overstiger 14 dager, overtar regionalt nivå beslutningskompetansen. Kriminalomsorgsdirektoratet skal gis melding om utelukkelsen når den har vart i mer enn 30 dager, og deretter hver fjortende dag.

Utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte kan ikke overstige seks måneder.

Ny § 37 b skal lyde:

§ 37 b Utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet

Kriminalomsorgen kan beslutte at en innsatt skal utelukkes dersom vilkårene i § 37 er oppfylt og akutte bygningsmessige, bemanningsmessige eller sikkerhetsmessige forhold gjør det strengt nødvendig.

Regionalt nivå skal gis melding om utelukkelsen dersom den overstiger ett døgn.

Utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet kan ikke overstige syv dager.

Ny § 37 c skal lyde:

§ 37 c Særregler om utelukkelse av innsatte under 18 år

Før beslutning om utelukkelse av en innsatt under 18 år treffes, skal kriminalomsorgen så vidt

mulig innhente informasjon fra tverretattlig team og den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Det skal fremgå av beslutningen at hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn, og hvordan dette hensynet er avveid mot øvrige hensyn.

Regionalt nivå skal umiddelbart gis melding om utelukkelsen.

Utelukkelse av innsatte under 18 år kan ikke overstige syv dager.

Ny § 37 d skal lyde:

§ 37 d Innsatte som selv velger å avstå fra fellesskapet

Dersom en innsatt selv velger å avstå fra fellesskapet med andre innsatte, skal dette registreres.

Regionalt nivå skal gis melding dersom en innsatt selv velger å avstå fra fellesskapet i mer enn 14 dager. Kriminalomsorgsdirektoratet skal gis melding dersom situasjonen vedvarer i mer enn 30 dager, og deretter hver fjortende dag.

Ny § 37 e skal lyde:

§ 37 e Tilsyn og oppfølging fra kriminalomsorgen

Innsatte som er utelukket, eller som selv velger å avstå fra fellesskapet, skal ha tilsyn fra kriminalomsorgen flere ganger per døgn. Innsatte under 18 år skal i tillegg kunne kontakte kriminalomsorgens personale til enhver tid og få umiddelbar respons.

Den kommunale helse- og omsorgstjenesten skal uten ugrunnet opphold varsles om innsatte som er utelukket, eller som selv velger å avstå fra fellesskapet, og anmodes om tilsyn og oppfølging av den innsatte.

For innsatte som har vært utelukket i mer enn syv dager, eller som selv velger å avstå fra fellesskapet i mer enn syv dager, skal det utarbeides en plan for tilbakeføring til fellesskapet.

§ 38 skal lyde:

§ 38 Generelle regler for bruk av tvangsmidler

Kriminalomsorgen kan benytte tvangsmidlene nevnt i §§ 38 a til 38 d når vilkårene er oppfylt og Kriminalomsorgsdirektoratet har godkjent tvangsmiddelet til bruk i kriminalomsorgen.

Et tvangsmiddel kan bare brukes når mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige. Tvangsmiddelet kan bare brukes når behovet klart overstiger de negative konsekvensene som tvangsbruken kan innebære for den innsatte.

Et tvangsmiddel skal ikke brukes lenger enn det som er strengt nødvendig for å oppnå formålet. Kriminalomsorgen skal fortløpende vurdere om det fortsatt er grunnlag for tvangsbruken. Tvangsmidler skal brukes med varsomhet, slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse. Det skal ikke bru-

kes mer fysisk makt enn det som er strengt nødvendig for å gjennomføre tiltaket.

Beslutning om bruk av tvangsmiddel skal treffes av enhetsleder eller den som enhetsleder gir slik myndighet. Beslutningen skal nedtegnes skriftlig og begrunnes.

Ny § 38 a skal lyde:

§ 38 a *Bruk av håndjern, transportjern, ledsagerbelte, strips eller spyttbeskytter*

Håndjern, transportjern, ledsagerbelte, strips eller spyttbeskytter, eller en kombinasjon av disse, kan brukes når vilkårene i § 38 er oppfylt og dette er strengt nødvendig for å

- a. hindre alvorlig angrep eller skade på person,
- b. hindre andre fysiske angrep på person, når angrepet er egnet til å skape frykt, smerte eller annet betydelig ubehag,
- c. hindre iverksettelse av alvorlige trusler eller betydelig materiell skade,
- d. hindre alvorlige opptøyer eller uroligheter, eller
- e. hindre rømning fra fengsel, annet oppholdssted, eller under transport.

Spyttbeskytter kan likevel ikke brukes overfor innsatte under 18 år.

Tvangsmidlene nevnt i første ledd kan bare brukes under tilsyn.

Ny § 38 b skal lyde:

§ 38 b *Bruk av skjold, kulle eller gass*

Skjold, kulle eller gass, eller en kombinasjon av disse, kan brukes når vilkårene i § 38 er oppfylt og dette er strengt nødvendig for å

- a. hindre alvorlig angrep eller skade på person,
- b. stanse alvorlige opptøyer eller uroligheter,
- c. hindre rømning fra fengsel, annet oppholdssted, eller under transport, eller
- d. sikre adgang til sperret eller forskanset rom.

Ny § 38 c skal lyde:

§ 38 c *Bruk av sikkerhetscelle*

En innsatt kan plasseres i sikkerhetscelle når vilkårene i § 38 er oppfylt og dette er strengt nødvendig for å

- a. avverge alvorlig angrep eller skade på person,
- b. avverge at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade, eller
- c. avverge betydelig materiell skade.

Den kommunale helse- og omsorgstjenesten skal straks varsles om bruk av sikkerhetscelle, og anmodes om tilsyn og oppfølging av den innsatte.

Innsatte på sikkerhetscelle skal ha tilsyn fra kriminalomsorgen så ofte som forholdene tilsier, og minst én gang i timen. Negative virkninger av bruk av sikkerhetscelle skal søkes avhjulpet.

Innsatte i sikkerhetscelle skal gis anledning til å kontakte advokat.

Beslutning om bruk av sikkerhetscelle skal følge reglene som gjelder for enkeltvedtak. Dersom behovet for å bruke sikkerhetscelle vedvarer, må ny beslutning treffes senest innen 24 timer, og videre senest hvert nye døgn. Hvis brukstiden overstiger 48 timer, overtar regionalt nivå beslutningskompetansen.

Regionalt nivå skal umiddelbart gis melding om bruk av sikkerhetscelle. Kriminalomsorgsdirektoratet skal gis melding om bruk som overstiger seks døgn.

Ny § 38 d skal lyde:

§ 38 d *Bruk av sikkerhetsseng*

En innsatt kan plasseres i sikkerhetsseng når vilkårene i § 38 er oppfylt og dette er strengt nødvendig for å avverge en overhengende fare for at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade. Sikkerhetsseng kan bare brukes som siste utvei og for et kortest mulig tidsrom. Sikkerhetsseng kan ikke brukes overfor innsatte under 18 år.

Den kommunale helse- og omsorgstjenesten skal straks varsles om bruk av sikkerhetsseng, og anmodes om tilsyn og oppfølging av den innsatte.

Kriminalomsorgen skal føre kontinuerlig tilsyn med innsatte i sikkerhetsseng, og sørge for at oppholdet gjennomføres på mest mulig skånsom måte. Negative virkninger skal søkes avhjulpet.

Innsatte i sikkerhetsseng skal gis anledning til å kontakte advokat.

Beslutning om bruk av sikkerhetsseng skal følge reglene som gjelder for enkeltvedtak. Dersom behovet for å bruke sikkerhetsseng vedvarer, må ny beslutning treffes senest innen 12 timer, og videre senest hver nye tolvtte time. Hvis brukstiden overstiger 12 timer, overtar regionalt nivå beslutningskompetansen.

Regionalt nivå skal umiddelbart gis melding om bruk av sikkerhetsseng. Kriminalomsorgsdirektoratet skal gis melding om bruk som overstiger 72 timer.

Ny § 38 e skal lyde:

§ 38 e *Særregler for bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år*

Tvangsmidler kan bare brukes overfor innsatte under 18 år når vilkårene i §§ 38 til 38 c er oppfylt, og bruken er tvingende nødvendig for å oppnå formålet.

Før beslutning om bruk av et tvangsmiddel overfor en innsatt under 18 år treffes, skal kriminalomsorgen så vidt mulig innhente informasjon fra tverretattlig team og den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Det skal fremgå av beslutningen

at hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn, og hvordan dette hensynet er avveid mot øvrige hensyn.

Innsatte under 18 år som er plassert i sikkerhetscelle, skal ha kontinuerlig tilsyn fra kriminalomsorgen. Hvis bruken av sikkerhetscelle overstiger 24 timer, overtar regionalt nivå beslutningskompetansen. Kriminalomsorgsdirektoratet skal gis melding om bruk av sikkerhetscelle som overstiger 72 timer.

§ 39 oppheves.

§ 40 andre ledd bokstav d oppheves. Nåværende bokstav e blir ny bokstav d.

§ 40 fjerde ledd andre punktum skal lyde:
Tap av en begunstigelse kan besluttet i tillegg til en reaksjon etter annet ledd bokstavene a, b, og d.

II

I lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester skal § 3-9 nytt andre og tredje ledd lyde:

Innsatte i sikkerhetscelle skal ha tilsyn av helsepersonell minst én gang per døgn.

Innsatte i sikkerhetsseng skal ha tilsyn av helsepersonell snarest mulig etter at tiltaket er iverksatt, og videre minst én gang per døgn.

III

I lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp skal § 11 første ledd nr. 9 og 10 lyde:

9. for innsatte som er eller har vært *utelukket* fra fellesskapet etter straffegjennomføringsloven §§ 37, 37 a eller 37 b i mer enn ett sammenhengende døgn, og som vurderer å klage eller som klager på vedtaket. For innsatte under 18 år er det ikke et vilkår at utelukkelsen overskrider ett døgn.

10. for innsatte som er eller har vært plassert i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng etter straffegjennomføringsloven § 38 c eller § 38 d, og som vurderer å klage eller som klager på vedtaket

IV

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 08/2025

