

Justis- og beredskapsdepartementet

Deres referanse: 24/1046

Vår referanse: 2024/71

Dato: 16.04.2024

Publikasjonsnr.: NIM-B-2024-013

## SKRIFTLIG INNSPILL

## Innspill til ny stortingsmelding om straffegjennomføring

### 1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til Justis- og beredskapsdepartementets ønske om innspill til ny stortingsmelding om straffegjennomføring.

NIM har i en årrekke fremmet anbefalinger til myndighetene om innsatte i fengsel. Disse står fast.<sup>1</sup> Soningsforholdene i norske fengsler medfører en rekke menneskerettighetsutfordringer, særlig knyttet til isolasjon, tvangsbruk og manglende ivaretagelse av personer med utviklingshemming og psykisk syke innsatte. Problemene har strukturelle og økonomiske årsaker, i tillegg til mangler ved regelverk og retningslinjer. Også mangel på sosial kontakt forsterker utfordringene til innsatte med psykiske lidelser.<sup>2</sup> Dette krever langsiktige tiltak og prioriteringer som går utover det kriminalomsorgen kan løse alene.

Regjeringen har sendt på høring forslag om endring i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler i fengsel). Videre har regjeringen nedsatt et utvalg for å evaluere ordningene med forvaring, tvungent psykisk helsevern og tvungen omsorg, samt utrede ivaretagelsen av domfelte med alvorlige psykiske lidelser eller utviklingshemming. NIM gir innspill til disse temaene i de pågående prosessene.

I vårt innspill her konsentrerer vi oss om en mer rettighetsbasert tilnærming til straffegjennomføring i sin alminnelighet og går nærmere inn på spørsmål knyttet til medmenneskelig kontakt og ytringsfrihet, herunder retten til å motta informasjon. Videre gir vi kortfattet oversikt over punkter der vi mener det er behov for å revidere straffegjennomføringsregelverket.

<sup>1</sup> Les alle anbefalingene i tidligere årsmeldinger på nhri.no.

<sup>2</sup> Sivilombudet, Selvmord og selvmordsforsøk i fengsel (2023)

En rettighetsbasert tilrettelegging av soning som sikrer bedre tilbud og mer sosial kontakt er avgjørende for å bøte på de alvorlige problemene knyttet til særlig helseutfordringer i fengsel. Videre er det viktig med en rettighetshetsbasert tilnærming for å sikre betryggende menneskerettslige oppfyllelse for innsatte, f.eks. knyttet til retten til utdanning og ytringsfrihet.

NIM understreker at det er nødvendig å behandle spørsmål om soningsdyktighet og tilrettelegging av soning i stortingsmeldingen, samt kvinners soningsdyktig og soningsforhold for personer med utviklingshemming, og viser til våre anbefalinger om dette.<sup>3</sup>

Etter CRPD skal myndighetene sikre at funksjonshemmede som lovlig frihetsberøves, ivaretas gjennom rimelig tilrettelegging.<sup>4</sup> Med «rimelig tilrettelegging» menes nødvendig og hensiktsmessig endring og justering som ikke innebærer en uforholdsmessig eller utilbørlig byrde, når det i et bestemt tilfelle er behov for det, for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan nyte eller utøve alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter på lik linje med andre.<sup>5</sup> Slik rimelig tilrettelegging må sikres ved alle de oppfølgingspunkter og tiltak vi anbefaler i dette innspillet.

## **2. Enkelte revisjonsbehov av straffegjennomføringsregelverket for å sikre betryggende menneskerettslig oppfyllelse**

I dette punktet gir vi en kortfattet oversikt over punkter, utover de som er gjenstand for pågående prosesser, der vi mener det er behov for å revidere straffegjennomføringsregelverket. Gjennomgangen er ikke uttømmende.

Vi er kjent med at Kriminalomsorgsdirektoratet gjennomgår regler og praksis om kontrolltiltak blant annet i lys av nyere avgjørelser fra Høyesterett. Det er etter vårt syn behov for å vurdere reglene om kontrolltiltak ved postsending, besøk og telefonsamtaler, jf. straffegjennomføringsloven §§ 30-33. I tillegg til de generelle spørsmålene, reiser kontrolltiltak ved helsehjelp vanskelige menneskerettslige spørsmål knyttet til rett til helsehjelp og rett til privatliv som bør utredes.

Ivaretagelse av innsattes helse har vesentlig betydning for sikre oppfyllelse av forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling etter EMK artikkel 3.

---

<sup>3</sup> NIMs årsmelding 2021 og 2022.

<sup>4</sup> CRPD art. 14 nr. 2.

<sup>5</sup> CRPD art. 2 avsnitt nr. 4.

Videre følger det en rett til helsehjelp av FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 12.

Kriminalomsorgen kan fremstille innsatte utenfor fengsel med følge av tilsatte, jf. straffegjennomføringsloven § 34. Det bør utredes å lovfeste en rett for innsatte til å få fremstilling når det er nødvendig av helsemessige årsaker. Uten en slik rett øker risikoen for at innsattes helseproblemer ikke blir fulgt opp fordi fengslene ikke har kapasitet eller tilgjengelig helsepersonell.

Utfordringene i relasjon til kvinners soningsforhold er sammensatte faktisk og rettslig. Kvinner utgjør en liten del av det samlede antall innsatte. Hensynet til at domfelte skal sone nær hjemstedet kan medføre soning i en enhet der kvinner er underrepresentert, med den risiko det innebærer for blant annet mer restriktiv soning og mindre utetid fra cellen. Mangel på plasser på høysikkerhetsavdeling kan medføre at kvinner som skal sone på det nivået, plasseres i en varetektsavdeling. I tillegg medfører behovet for å ivareta kvinners sikkerhet at kvinner i praksis kan utelukkes fra en del fellesskap og aktiviteter der sikkerheten ikke kan ivaretas i tilstrekkelig grad.

Kriminalomsorgen har de siste årene nedlagt et betydelig arbeid i tilknytning til kvinners soningsforhold.<sup>6</sup> NIM er imidlertid ikke kjent med at myndighetene har foretatt en systematisk gjennomgang av straffegjennomføringsloven med sikte på hvordan diskrimineringsvernet etter menneskerettighetene bedre kan sikres i straffegjennomføringsloven og forskrift om straffegjennomføring.<sup>7</sup>

### **3. Styrke muligheten for kontakt med nærstående og andre medmennesker**

Tilgang til kommunikasjon med omverden har betydning for oppfyllelsen av en rekke menneskerettigheter, særlig retten til privat- og familieliv, ytringsfriheten, herunder retten til å motta informasjon, samt retten til helsehjelp, velferdstjenester og utdanning. Det har også en side til barns mulighet til å kommunisere med innsatte foreldre. I prinsippet kan det også ha en side til rettferdig rettergang gjennom mulighet til å forberede sitt forsvar.

---

<sup>6</sup> En arbeidsgruppe nedsatt av Kriminalomsorgen avga rapporten «Likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar» i januar 2015. Arbeidsgruppen hadde som oppdrag å fremme forslag til tiltak som kan sikre at kvinnene under kriminalomsorgens ansvar gis forhold som er tilrettelagt ut fra kvinners behov, og som er i samsvar med nasjonale og internasjonale standarder og regler. Kriminalomsorgen vedtok 6. juni 2017 «Strategi for kvinner i varetekt og straffegjennomføring 2017-2020» og formålet for strategien var at kvinner i fengsel eller under straffegjennomføring i samfunnet skal sikres likeverdige forhold som menn.

<sup>7</sup> FOR-2002-02-22-183.

Hovedregelen etter straffegjennomføringsloven §§ 31 til § 33 er at innsatte skal kunne sende og motta post, motta besøk og telefonere hvis ikke annet følger av bestemmelsene. Omfanget av besøk er ikke nærmere regulert i lov og forskrift, men følger av retningslinjer.<sup>8</sup> Fengselslederen avgjør ut fra lokale forhold hvor ofte en innsatt kan motta besøk og på hvilke ukedager besøk skal avvikles. Det følger av retningslinjene at så langt det er praktisk mulig bør innsatte innvilges minimum ett besøk per uke. Det enkelte besøk skal så langt det er praktisk mulig vare minst én time. Utvidet besøkslengde skal vurderes ved besøk fra innsattes barn dersom besøk er til barnets beste. Dersom det er praktisk mulig, til barnets beste og ønskelig fra de pårørendes side, skal fengselet også vurdere å gi adgang til hyppigere besøk enn vanlig.

Det følger av straffegjennomføringsforskriften at innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå skal gis adgang til å føre én eller flere telefonsamtaler av til sammen inntil 20 minutters varighet per uke, dersom kapasitetsmessige forhold ikke er til hinder for det.<sup>9</sup> I fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsboliger gjelder ikke denne tidsbegrensningen. Barn som gjennomfører straff i ungdomsenhet eller fengsel med høyt sikkerhetsnivå har utvidede rettigheter.<sup>10</sup> Dersom det foreligger særlige grunner og kapasitetsmessige forhold ikke er til hinder for det, kan det innvilges utvidet telefontid.<sup>11</sup> Med særlige grunner menes tilfeller der innsatte eller den innsattes nærmeste pårørende har et særlig og dokumentert behov for kontakt utover det som andre innsatte har. Utvidelse kan eksempelvis være særlig aktuelt dersom innsatte ikke får permisjoner eller sjelden mottar besøk, dersom straffen gjennomføres i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå, dersom gjennomføringen av straffen er en særlig belastning for innsatte av psykiske årsaker eller i tilfeller der innsatte av andre årsaker gjennomfører straff på en særlig tyngende måte. Det skal særlig legges vekt på om dispensasjon kan bidra til å opprettholde kontakt med innsattes barn.

Etter de europeiske fengselsreglene skal innsatte «[...]be allowed to communicate as often as possible – by letter, telephone or other forms of communication – with their families, other persons and representatives of outside organisations, and to receive visits from these persons.»<sup>12</sup> Henvisningen til ‘other forms of communication’ omfatter meldinger gjennom internett og videosamtaler. Slike

---

<sup>8</sup> KSF-2008-9001 pkt. 31.10.

<sup>9</sup> Forskrift om straffegjennomføring § 3-29 andre ledd.

<sup>10</sup> Forskrift om straffegjennomføring § 3-29 fjerde ledd.

<sup>11</sup> KSF-2008-9001 punkt 32.7.

<sup>12</sup> De europeiske fengselsreglene nr. 24.1.

kommunikasjonsformer kan sikre kontakt f.eks. for utlendinger i fengsel og for innsatte med barn langt unna.

Det heter videre at “Prison authorities shall assist prisoners in maintaining adequate contact with the outside world and provide them with the appropriate welfare support to do so.”<sup>13</sup> Det heter i kommentaren til de europeiske fengselsreglene at der det er mulig bør intime familiebesøk vare over en lengere periode, som f.eks. 72 timer.<sup>14</sup>

Økt sosial kontakt kan være et særlig egnet tiltak for å forebygge selvmord. I Sivilombudets rapport «Selvmord og selvmordsforsøk i fengsel» fra 2023 viser ombudet med grunnlag i forskning til at institusjonelle forhold i fengselet, som høyt sikkerhetsnivå, mangel på sosial kontakt og opphold på enecelle, kan bidra til økt risiko for selvmord.<sup>15</sup> Ombudet fremholdt at støttende menneskelig kontakt enten med ansatte, andre innsatte eller familie og nettverk utenfor fengselet, er et helt sentralt forebyggingstiltak mot selvmord.<sup>16</sup> En av ombudets anbefalinger er at det iverksettes tiltak for å styrke og systematisere fengslenes tiltak for å forebygge selvmord ved å gi fengslene mest mulig effektive og kunnskapsbaserte arbeidsmetoder.<sup>17</sup> Et av tiltakene i Kriminalomsorgens retningslinjer for «Forebygging og håndtering av selvskading, selvmordsforsøk og selvmord i fengsel» er oppfølging fra ansatte i fengselet i form av samtaler og aktivisering, samhandling med helsetjenestene, økt kontakt med familie og nettverk mv.<sup>18</sup>

NIM mener det er viktig med utvidet adgang til kontakt gjennom både telefon, besøk og internett. En styrking av rettighetene til kontakt med nærstående og andre medmennesker på mer generelt grunnlag kan avbøte ensomhet og håpløshetsfølelse som kan medføre psykiske problemer samt selvskading og selvmordsforsøk. Økt adgang til kommunikasjon med medmennesker gjennom internett, f.eks. gjennom videosamtaler med nærstående og andre medmennesker via nettbrett, bør vurderes særskilt.

---

<sup>13</sup> De europeiske fengselsreglene nr. 24.5.

<sup>14</sup> Kommentaren til de Europeiske fengselsreglene på s. 53-54. Tilgjengelig her [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d9544](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d9544)

<sup>15</sup> Rapporten punkt 1.2.

<sup>16</sup> Rapporten punkt 3.2.

<sup>17</sup> Rapporten punkt 5.

<sup>18</sup> Retningslinjer til straffegjennomføringsloven Utarbeidet 5. november 2018.

#### 4. Særlig om kommunikasjon med omverden og tilgang til informasjon gjennom internett<sup>19</sup>

Etter straffegjennomføringsloven er utgangspunktet at innsatte ikke skal ha adgang til å benytte digitale verktøy.<sup>20</sup> Datautstyr og lignende kan bare benyttes av innsatte til arbeid, undervisning eller andre tiltak når det finnes formålstjenlig ut fra lokale forhold og når det finnes sikkerhetsmessig ubetenkelig.<sup>21</sup> I fengsler med høyt sikkerhetsnivå kan det bare gis tillatelse til bruk av privat datautstyr og lignende i helt spesielle opplærings situasjoner der det er dokumentert ekstraordinære behov.<sup>22</sup> Innsatte skal som hovedregel ikke kunne disponere datautstyr o.l. som er koblet til eksternt datanettverk, eksternt datautstyr eller lignende. Dette kan bare skje dersom det er særlig grunn til det og når det finnes sikkerhetsmessig ubetenkelig. Bruk av slikt utstyr forutsetter at reglene for brevkontroll følges.<sup>23</sup>

EMD har basert på en inngående konkret vurdering i to saker kommet til at fengselsmyndighetene pliktet å gi innsatte en viss begrenset internettilgang etter EMK artikkel 10.<sup>24</sup> I en av sakene Kalda v. Estland, fremholdt EMD om betydningen av internettilgang generelt med henvisning til tidligere praksis at «In this connection, the Court reiterates that in the light of its accessibility and its capacity to store and communicate vast amounts of information, the Internet plays an important role in enhancing the public's access to news and facilitating the dissemination of information in general.»<sup>25</sup>

Adgang til kommunikasjon gjennom internett kan også være nødvendig for å oppfylle retten til utdanning etter EMK tilleggsprotokoll nr. 1 artikkel 2.<sup>26</sup> Det vil ofte også være nødvendig for at innsattes skal kunne benytte seg av velferdstjenester. Manglende internettilgang innebærer problemer for innsattes bruk av velferdstjenester. Riksrevisjonens rapport fra høsten 2022 viser utfordringene.<sup>27</sup>

Digitalisering og bruk av teknologi medfører imidlertid også utfordringer siden det kan misbrukes til å begå ny kriminalitet eller omgå kontroll under straffegjennomføringen. Bruken må derfor reguleres og kontrolleres. Ressurshensyn

---

<sup>19</sup> Innspillet her har i stor grad trukket veksler på tilsendt master i rettsvitenskap fra Mira Sofie Stokke. Oppgaven ble skrevet som en del av prosjektet Digital velferdsstat. Temaet er også berørt i artikkelen «Digitalt utenforskap Om tilgang til helse- og velferdsrettigheter etter soning» (Kritisk juss, vol. 49), s. 99-115.

<sup>20</sup> straffegjennomføringsloven, strgfjl.) §§ 26 og 30 siste ledd, og straffegjennomføringsforskriften) §§ 3-20 og 3-27.

<sup>21</sup> Straffegjennomføringsforskriften § 3-20 første ledd.

<sup>22</sup> Straffegjennomføringsforskriften § 3-20 annet ledd.

<sup>23</sup> Straffegjennomføringsforskriften § 3-20 tredje ledd.

<sup>24</sup> Kalda v. Estland (17429/10) og Jankovskis v. Litauen (21575/08).

<sup>25</sup> Kalda v. Estland (17429/10) avs. 44.

<sup>26</sup> Se SOM-2023-1662 med videre henvisninger.

<sup>27</sup> Dokument 3:4 (2022–2023).

er også et legitimt formål for innskrenkninger i rettighetene. Samtidig må begrensinger være forholdsmessig.

**NIM anbefaler en gjennomgang i stortingsmeldingen av hvordan en rettighetsbasert tilnærming til innsattes adgang til internett bør sikres. I en slik gjennomgang bør det inngå hvordan fengselet skal tilrettelegge for bruk av digitale verktøy og internett.**

## 5. Særlig om varetektsinnsatte

Det fastsettes i straffegjennomføringsloven at kriminalomsorgen ikke kan pålegge varetektsinnsatte «andre innskrenkninger i friheten enn det som er nødvendig for å sikre formålet med fengslingen eller for å opprettholde ro, orden og sikkerhet i fengslet. Skadelige virkninger av fengslingen skal så vidt mulig forebygges», jf. § 46 første ledd. Videre skal kriminalomsorgen prioritere tiltak for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon etter straffeprosessloven § 186 annet ledd og § 186 a. Det er i tråd med et av lovens formål om at ved «varetektsfengsling skal kriminalomsorgen legge forholdene til rette for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon», jf. § 2 tredje ledd. Straffegjennomføringslovens regler for domsinnsatte gjelder i utgangspunktet for varetektsinnsatte så langt det er forenlig med beslutninger om restriksjoner eller isolasjon etter straffeprosessloven §§ 186 og 186 a. Det gjelder noen særrettigheter for varetektsinnsatte.<sup>28</sup> Når det gjelder kontakt med omverden gjennom brev, telefon og besøk bygger straffegjennomføringsloven på at «varetektsinnsatte uten restriksjoner skal behandles på lik linje med domsinnsatte»<sup>29</sup>

Uskyldspresumsjonen tilsier at pågrepne eller varetektsfengslede så langt som mulig skal ha de samme rettigheter som andre. Det heter i Europerrådets anbefalinger om varetekt at varetektsinnsatte «shall be subject to conditions appropriate to their legal status; this entails the absence of restrictions other than those necessary for the administration of justice, the security of the institution, the safety of prisoners and staff and the protection of the rights of others».<sup>30</sup>

Kontakt med verden utenfor bidrar til å dempe de psykiske virkningene av varetekten og kan redusere risikoen for selvmord og selvskade. Med unntak for restriksjoner fastsatt av retten, skal «Untried prisoners» (varetektsinnsatte) etter de Europeiske fengselsreglene ha samme adgang til kontakt med nærstående og andre som dømte innsatte.<sup>31</sup> I tillegg fastsettes det at varetektsinnsatte:

---

<sup>28</sup> Straffegjennomføringsloven kapittel 4 og § 52.

<sup>29</sup> Ot. prp. nr. 5 (2000-2001) pkt. 8.6.

<sup>30</sup> Rekommandasjon Rec.(2006)13 under «General principles» pkt 5.

<sup>31</sup> De europeiske fengselsreglene nr. 99 a.

“b. may receive additional visits and have additional access to other forms of communication; and

c. shall have access to books, newspapers and other news media.”<sup>32</sup>

Gitt prinsippet om at varetektsinnsatte ikke skal underlegges flere restriksjoner enn nødvendig, bør det vurderes nøye om det er mulig å utvide adgangen til kommunikasjon med omverden samt tilgang til digitale verktøy og internett.

Kriminalomsorgen kan beslutte at gjennomføringen av straffen skal avbrytes dersom domfeltes helsetilstand tilsier det, eller når det for øvrig foreligger særlig tungtveiende grunner som ikke kan avhjelpes på annen måte, jf. straffegjennomføringsloven § 35. Kriminalomsorgen har ingen tilsvarende adgang til å løslate varetektsinnsatte fra fengsel.<sup>33</sup> Dersom en innsatt ikke mottar hjelp i fengselet som oppfyller minstekravet til nødvendig helsehjelp, vil det foreligge et uforholdsmessig inngrep, jf. Grunnloven § 94 første ledd og straffeprosessloven § 170 a. Den innsattes helsesituasjon kan også medføre at varetektsfengsling samlet sett innebærer et uforholdsmessig inngrep etter straffeprosessloven § 170 a. Det følger av straffeprosessloven at den som er fengslet «skal løslates så snart retten eller påtalemyndigheten finner at grunnen for varetektsfengsling er falt bort, eller når fengslingsfristen er gått ut, jf. § 187 a. Vilkåret om forholdsmessighet etter straffeprosessloven § 170a omfattes av «grunnen for varetektsfengsling».

Kriminalomsorgen kan komme i en vanskelig situasjon hvis den mener at en varetektsinnsatt ikke kan sitte i fengsel da det er uforholdsmessig, mens påtalemyndigheten er uenig og ikke beslutter løslatelse. Det problemet bør avbøtes gjennom å gi kriminalomsorgen sterkere formell innflytelse i fengslingsspørsmålet samtidig som det ikke går utover påtalemyndighetens rolle og ansvar for å løpende vurdere om fengslingsvilkårene er oppfylt.

En løsning som departementet bør vurdere er en regulering der kriminalomsorgen har en adgang til å begjære overfor påtalemyndigheten at den varetektsinnsatte skal løslatelse, eller at et varetektsurrogat skal tas i bruk. Dersom denne begjæringen avslås, bør den innsatte gjennom dennes forsvarer ha adgang til å bringe begjæringen inn for retten.

**NIM anbefaler en gjennomgang i stortingsmeldingen av hvordan varetektsinnsatte skal ivaretas bedre. I gjennomgangen bør tiltak for å ivareta prinsippet om at de ikke skal underlegges flere restriksjoner enn nødvendig vurderes. Videre bør det vurderes om og hvordan kriminalomsorgen skal ha**

---

<sup>32</sup> De europeiske fengselsreglene nr. 99 b og c.

<sup>33</sup> Straffegjennomføringsloven § 52 annet punktum.

**adgang til å begjære påtalemyndigheten om løslatelse som ved avslag kan bringes inn for retten av den varetektsinnsatte.**

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Vidar Strømme  
Fagdirektør

Thomas Malmer Berge  
Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.