

Isolert fra rettssikkerhet?

Forvaltningens kontroll og overprøving av fengselsbesluttede isolasjonsvedtak

Kandidatnummer: 174737

Veileder: Jørn Jacobsen

Antall ord: 14994



JUS399

Masteroppgave

Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

02.06.2014

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	1
1 Innledning	3
1.1 Tema, problemstilling og aktualitet	3
1.2 Nærmere presisering av emnet og avgrensning	4
1.3 Rettskilder og metode	6
1.3.1 Metode	6
1.3.2 Rettskildebildet i intern rett	7
1.3.3 Europeiske rettskilder og relevante overvåkningsorganer	7
1.4 Definisjon av sentrale begrep	9
1.5 Oppgavens struktur	11
2 Regelverket for isolasjon	12
3 Nasjonal regulering av kontroll- og overprøvningsordninger	15
3.1 Innledning	15
3.2 Kontroll i medhold av strgf. §37 fjerde ledd	15
3.3 Kontroll som følge av klage	17
4 Europarådets menneskerettslige krav til kontroll- og overprøvningsordninger	20
4.1 Innledning	20
4.2 EMKs krav til uoppfordret kontroll av bruk av isolasjon	20
4.3 EMKs krav til klageordning	21
5 Er kriminalomsorgens praksis i tråd med reguleringene?	23
5.1 Innledning	23
5.2 Utvalget	23
5.3 Utføring av kontrollen	25
5.3.1 Innledning	25
5.3.2 System for internkontroll innad i fengslene	26
5.3.3 Innrapportering til overordnet organ	28
5.3.4 Kontroll hos regionen	29
5.3.5 Kontroll ved særskilt lange isolasjonsperioder	32
5.3.6 Overprøving av fengselets vurdering	34
5.4 Praktisering av klageordningen	35
5.4.1 Innledning	35

5.4.2	Vedtakens begrunnelse	36
5.4.3	Forutsetninger for å klage.....	38
5.4.4	Manglende klagebehandling.....	39
5.4.5	Saksbehandlingstid	39
6	Konklusjon og rettspolitiske betraktninger.....	42
7	Litteraturliste	46
7.1	Lover.....	46
7.2	Forskrifter, retningslinjer og rundskriv	46
7.3	Traktater.....	46
7.4	Forarbeider.....	47
7.5	Rettspraksis.....	47
7.5.1	Høyesterett.....	47
7.5.2	Den europeiske menneskerettighetsdomstol.....	47
7.6	Andre myndigheters praksis	48
7.7	Andre internasjonale kilder	48
7.8	Juridisk teori	49
7.8.1	Bøker	49
7.8.2	Artikler.....	51
7.9	Nettdokumenter	51
7.10	Media	51
7.11	Seminarer.....	52
8	Vedlegg.....	53

1 Innledning

1.1 Tema, problemstilling og aktualitet

Den personlige frihet er et av de mest grunnleggende rettsgoder. Med den personlige frihet menes her et menneskes rett til å disponere over sitt eget liv så lenge dets disposisjoner ikke krenker andre menneskers tilsvarende rett til å disponere over sine liv. Den personlige frihet er beskyttet i nasjonal og internasjonal lovgivning.¹ Rettigheten er imidlertid ikke absolutt, og det finnes ulike former for inngrep i den personlige frihet. Myndighetenes utøvelse av straff i form av fengsling utgjør et av de mest alvorlige inngrepene. Bruk av isolasjon i fengsel, ved at fangen er avstengt fra kontakt med andre fanger, innebærer en ytterligere innskrenkning av den personlige friheten. Det er akseptert at isolasjon kan ha negativ effekt på mental, somatisk og sosial helse.² Belastningen på et menneske som er utsatt for isolasjon starter tidlig og virkninger kan oppstå etter kort tid, samtidig som risikoen for skadevirkninger øker over tid.³ Graden av alvorlighet i inngrep og skadevirkninger tilsier at det er et stort behov for rettssikkerhetsgarantier i form av kontroll- og overprøvingsordninger.

Tema for denne oppgaven er kriminalomsorgens internkontroll ved bruk av isolasjon. Den overordnede problemstillingen er hvorvidt kriminalomsorgens kontroll av de beslutninger om isolasjon som treffes administrativt i det enkelte fengsel fungerer i tråd med nasjonale og folkerettslige forpliktelser.

Oppgavens formål er tredelt: første del er en rettsdogmatisk redegjørelse for hva kriminalomsorgen *skal* gjøre, altså hvilke nasjonale og internasjonale rammer og retningslinjer kriminalomsorgen har for kontroll og overprøving av isolasjonsvedtak. Deretter foretas en rettssosiologisk analyse av den *faktiske* internkontrollen som utføres av kriminalomsorgen. Her har jeg undersøkt hvordan kontroll- og overprøvingsordningene fungerer i praksis for å vurdere om kravene overholdes. Praksis er undersøkt ved innsyn i fangesaksmapper hos Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI). Avslutningsvis gjøres en rettspolitisk vurdering av hvordan den interne kontrollfunksjonen kan forbedres.

¹ Se f.eks. EMK artikkel 5 nr. 1 og mnskrl. §2 første ledd.

² Se bl.a. Shalev (2008).

³ Se sitater fra psykolog Ida Koch i Eskeland (1989) s. 211 flg.

Temaet er aktualisert av internasjonale overvåkningsorganer som blant annet har uttalt at overordnet organ sjelden opphever underordnet organs vedtak, samt at det er vanskelig for fanger som blir isolert i norske fengsler å bestride isolasjonsvedtak.⁴ Norske myndigheter er blitt anbefalt å "[e]valuate and assess the existing practice of the use of solitary confinement and review the existing mechanisms for control and legal remedies".⁵ Norge har i lengre tid også blitt kritisert for manglende statistikk over antallet isolerte fanger.⁶ Tilfredsstillende måling av isolasjonsbruk foreligger fremdeles ikke, men gjennom manuell telling en dag per tertial får vi en grov indikasjon av omfanget.⁷ I følge de fem dagsmålingene som hittil er gjennomført sitter i gjennomsnitt 236 fanger isolert til enhver tid.⁸ Antallet utgjør i overkant av 6 prosent av fangebefolkningen.⁹

1.2 Nærmere presisering av emnet og avgrensning

Kriminalomsorgens gjennomføring av fengselsstraff reguleres av lov om gjennomføring av straff (straffegjennomføringsloven) av 18.05.2001 nr. 21 (strgjfl.), jf. lovens §1. Straffegjennomføringsrett er en del av forvaltningsretten, hvor alminnelige regler for saksbehandlingen, herunder klageadgang og klageinstansens behandling av saken, er regulert i lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10.02.1967 nr. 2 (fvl).¹⁰ Fvl. gjelder for alle forvaltningsområder med mindre annet er bestemt, jf. §1. I strgjfl. §7 er det gjort unntak for enkelte av bestemmelsene i fvl. på straffegjennomføringsrettens område.

Isolasjon av fanger er et svært inngripende tiltak som i samsvar med det forvaltningsrettslige legalitetsprinsippet krever klar lovhjemmel.¹¹ Oppgaven omhandler isolasjon i medhold av strgjfl. som besluttes og kontrolleres av kriminalomsorgen, og avgrenses mot kontroll av bruk

⁴ Se A/HRC/7/4/Add.2 avsnitt 78.

⁵ CAT/C/NOR/CO/6-7 avsnitt 11 bokstav d).

⁶ Se f.eks. CAT/C/NOR/CO/5 avsnitt 8 og CAT/C/NOR/CO/6-7 avsnitt 11.

⁷ Målingene er midlertidige og har store svakheter bl.a. ved at de kun blir foretatt tre dager i året, de blir varslet på forhånd, og det fremgår ikke hvor lenge fangene har vært isolert. Fengslene foretar selv målingene, og bl.a. ulik praksis og forståelse av hva isolasjon innebærer kan medføre feil registrering.

⁸ Den 24.10.12 startet kriminalomsorgen innhenting av tall over isolerte fanger. Da satt 332 fanger isolert. Den 24.04.13 var antallet 251, 174 den 14.08.13, 220 den 14.11.13 og 204 den 12.02.14.

⁹ Det har i perioden for målingene vært omkring 3800 personer i kriminalomsorgens forvaring i følge KDI.

¹⁰ Det er få teoretiske fremstillinger av straffegjennomføringsretten. Ståle Eskelands avhandling "Fangerett" fra 1989 er så vidt meg bekjent det eneste verket om straffegjennomføringsrett i nyere tid fram til Birgitte Langset Storvik sin bok "Straffegjennomføring" fra 2003 (oppdatert 2011). Juss-Buss gir i tillegg ut rettsinformasjon til fanger gjennom "Fangehandboka" (første utgave fra 1987, oppdatert 2012). Nils Kristian Sundbys beskrivelse om at "(...) rettsprosmål av betydning for dom er falt behandles i største detalj – nesten uansett praktisk viktighet, - mens rettsprosmål av betydning for domfelte på fullbyrdsstadiet og etterpå nesten ikke omtales" gjelder langt på vei fortsatt, se Giertsen (1995). Se om dette også Gröning (2013).

¹¹ Se tilsvarende i Sivilombudsmannssak 2011/510.

av isolasjon i medhold av lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22.05.1981 (straffeprosessloven) nr. 25 (strpl.), da det er retten som beslutter og kontrollerer bruken av slik isolasjon, jf. strpl. §186a andre ledd.

Strgjfl. §17 bestemmer at "[s]å langt det er praktisk mulig skal innsatte ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i fritiden". Unntak fra fellesskapsretten i §17 må i følge §17 første ledd, andre punktum hjemles i strgjfl. Hjemmel for kontroll og overprøving går frem av de ulike hjemmelsgrunnlag for isolasjon i strgjfl.¹² Det ville favne for vidt å redegjøre for alle. Forvaltningspraksisen jeg har fått innsyn i omhandler bruk av langvarig isolasjon i medhold av strgjfl. §§37 første ledd (forebyggende isolasjon) og åttende ledd (såkalt frivillig isolasjon), og oppgaven omhandler derfor kontroll og overprøving av disse isolasjonstypene.

Det vil favne for vidt å kartlegge alle internasjonale og regionale reguleringer av kontroll- og overprøving ved bruk av isolasjon. Europarådets reguleringer med tilhørende overvåkningsorganers praksis har kommet lengst i utviklingen av slike reguleringer, og oppgaven avgrenses derfor til å kartlegge disse.

Opgaven analyserer interne kontroll- og overprøvningsordninger i kriminalomsorgen, og det avgrenses dermed mot øvrige nasjonale og internasjonale klage- og kontrollmekanismer som for eksempel Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), overvåkningsorganer tilknyttet ulike konvensjoner, norske domstoler, tilsynsråd og Sivilombudsmannen.¹³

Kontroll av bruken av isolasjon innebærer blant annet tilsyn av fengsels- og helsepersonell for å ivareta fangens helse. Oppgaven vil imidlertid av plasshensyn avgrense mot helsemessig tilsyn, og fokusere på den juridiske kontrollen og overprøvingen av isolasjonsvedtak.

Min kjennskap og inspirasjon til å skrive om fengselsbesluttede isolasjonsvedtak fikk jeg gjennom arbeid med å gi rettshjelp til fanger i Fengselsgruppa på Juss-Buss. Erfaringen med å

¹² Se §§17 annet ledd, 29 annet ledd, 37, 38, 39 og 40 annet ledd bokstav d.

¹³ De eksterne kontrollordningene er blitt kritisert både internasjonalt og nasjonalt. Se f.eks. A/HRC/7/4/Add.2 avsnitt 78 hvor det konkluderes med at "[t]here does not appear to be an effective, institutionalized and external control mechanism in place, as is the case in many other legal systems throughout the world". I Nasjonal institusjon for menneskerettigheters temarapport om bruk av isolasjon ble kontroll- og overprøvningsordningene samlet ikke ansett å tilfredsstille menneskerettslige krav til effektiv og uavhengig prøving og tilsyn. Ombudsmannstilsynet kan imidlertid få en mer aktiv rolle fremover gjennom at Nasjonal Forebyggende Mekanisme (NFM) er blitt lagt til Sivilombudsmannen. NFM ble vedtatt opprettet den 14. mai 2013 ved at Stortinget samtykket til at Norge slutter seg til tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon, og etableres våren 2014.

bistå fanger fra Juss-Buss preger naturlig nok min forståelse for temaet. Bevisst og ubevisst har jeg blitt påvirket av menneskeskjebnene jeg har møtt og holdninger internt på arbeidsplassen. Dalland påpeker i denne sammenheng at:

”Selv uten å ville det er det altfor lett å la seg påvirke til bare å se det som kan bekrefte førforståelsen. For å motvirke denne effekten bør vi lete etter det som kan avkrefte våre forhåndsforklaringer. Hellevik sier at jo flere og mer oppfinnsomme forsøk på avliving en forklaring har overlevd, desto større tillit vil en ha til dens holdbarhet.”¹⁴

Det er derfor viktig å være kritisk til eget utgangspunkt og førforståelse for oppgavens tema.¹⁵ Jeg har forsøkt å holde en kritisk distanse til mine personlige erfaringer under arbeidet med denne oppgaven.

1.3 Rettskilder og metode

1.3.1 Metode

Oppgaven har element av både rettsdogmatikk og rettssosiologi. Den tradisjonelle juridiske metoden (rettskildelæren) er anvendt i tolkningen av reglens innhold.¹⁶ Den rettssosiologiske metoden er anvendt i beskrivelsen og analysen av den sosiale virkeligheten reglene brukes i, med det for øyet å undersøke om de nevnte rettsreglene virker etter sin intensjon i praksis, og om det har oppstått eventuelle utilsiktede virkninger.¹⁷ Det redegjøres for særskilte karakteristika ved folkerettslig metode i avsnitt 1.3.3.

Oppgavens empiriske del består av innsyn i saksmappene til fanger som våren 2014 har vært isolert i mer enn 42 dager.¹⁸ Som følge av begrensninger med hensyn til oppgavens omfang foretok jeg et utvalg av syv fangesaksmapper, som alle hadde vært isolert i mer enn 100 dager (heretter referansesakene). Til sammen var det registrert rundt 800 dokumenter vedrørende bruk av isolasjon av disse ni fangene, herunder vedtak fattet av fengselet, kontroll utført av regionen og KDI, og dokumenter i forbindelse med klage på isolasjonen.

¹⁴ Dalland (2007) s. 90.

¹⁵ Løvdal (2011) s. 10.

¹⁶ I samsvar med Eckhoffs rettskildelære i Helgesen (2001).

¹⁷ Mathiesen (2005) s. 23 og s. 84.

¹⁸ Den 7. januar 2014 var 11 saker meldt inn til KDI, 6 saker den 18. februar 2014 og 9 saker den 8. mai 2014, se oversikt i vedlegg 4. KDI tar forbehold om det som ikke er meldt inn.

1.3.2 Rettskildebildet i intern rett¹⁹

I norsk rett er det strgf. og fvl., med tilhørende forskrifter, som regulerer kontroll- og overprøvningsordninger ved bruk av isolasjon.²⁰ I tillegg til lovteksten vil forarbeidene ses hen til for å kartlegge rettsreglene. Så vidt jeg kjenner til, foreligger det ikke høyesterettspraksis som direkte omhandler kontroll eller overprøving av fengselsbesluttete isolasjonsvedtak. Forvaltningspraksis gjennom retningslinjene til strgf. gir veiledning til underordnede organer fra KDI.²¹ Videre finnes direkte relevant praksis fra Sivilombudsmannen om kriminalomsorgens kontroll av isolasjonsvedtak. Juridisk litteratur anvendes i kartleggingen av innholdet i internasjonalt og nasjonalt regelverk.

1.3.3 Europeiske rettskilder og relevante overvåkningsorganer

Utgangspunktet i norsk rett er at intern rett har forrang foran folkerettslige regler.²² Presumsjonsprinsippet innebærer imidlertid at intern norsk rett skal tolkes i overensstemmelse med folkeretten.²³ Myndighetenes plikt til å sikre menneskerettighetene er grunnlovsfestet i Kongeriket Norges Grunnlov av 17. mai 1814 (Grunnloven) §92: "Statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt (...) i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter". I det følgende redegjøres det for relevansen og vekten til de internasjonale kilder som brukes i oppgaven.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) ble ratifisert av Norge den 15. januar 1952, og trådte i kraft den 3. september 1953. EMK ble gjort til norsk lov ved inkorporasjon gjennom lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21.05.1999 nr. 30 (mnskrl.) §2 nr. 1. EMK ble dermed intern norsk rett og kan anføres som rettsgrunnlag på lik linje med andre lovbestemmelser. Bestemmelsene i EMK er i tillegg gitt forrang fremfor annen lovgivning ved eventuell motstrid, jf. mnskrl. §3.²⁴ Prinsipper for tolking av traktater er kodifisert i Wien-konvensjonen om traktatretten av 23. mai 1969.²⁵

¹⁹ Rettskildenes relevans og vekt anvendes i tråd med Eckhoffs rettskildelære i Helgesen (2001).

²⁰ Se henholdsvis forskrift til lov om straffegjennomføring av 22. februar 2002 og forskrift til forvaltningsloven av 15. desember 2006.

²¹ Retningslinjer til lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) og til forskrift til loven 16. mai 2002.

²² Se f.eks. Rt. 2000 s. 1811.

²³ Ot. prp. nr 93 (2008-2009) s. 12.

²⁴ Se Ot.prp. nr. 3 (1998-1999) s. 40 og Rt. 2000 s. 996 på s. 1007.

²⁵ Om folkerettslig metode, herunder tolkning av traktater, se Ruud og Ulfstein (2011) s. 81 flg. og Aall (2011) s. 36 flg.

Bestemmelsene i EMK må tolkes i tråd med Wien-konvensjonens regler for å avgjøre om konkrete forhold er i tråd med menneskerettighetene.²⁶

EMD ble etablert gjennom EMK artikkel 19 for å sikre at forpliktelsene gjennom EMK blir overholdt av medlemslandene. Avgjørelser fra EMD i individuelle klagesaker rettet mot medlemslandene utgjør sentrale bidrag i presiseringen og utviklingen av konvensjonsbestemmelsenes innhold, og er rettslig bindende for den innklagede staten, jf. EMK artikkel 46. EMDs tolkninger av EMK må også respekteres av de øvrige medlemslandene.²⁷ Vekten av den enkelte avgjørelse beror blant annet på om den er enstemmig, avsagt i storkammer eller bare i kammer, dens alder, om den er bekreftet i senere dommer og om den er akseptert og lagt til grunn i konvensjonsstatene.²⁸

Europarådets torturforebyggingskomité (CPT) ble etablert gjennom Europarådets konvensjon om forebygging av tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff av 26. november 1987, jf. artikkel 1.²⁹ CPT er en forebyggende mekanisme som undersøker medlemsstatenes behandling av blant annet fanger i lys av EMK artikkel 3.³⁰ CPT foretar tilsynsbesøk i medlemslandene, og utarbeider rapporter fra besøkene. I tillegg har CPT utviklet retningslinjer for bruk av isolasjon på bakgrunn av landbesøkene.³¹ Uttalelsene er ikke rettslig bindende, men får ofte sin tilslutning fra EMD.³² Retningslinjene utgjør dermed et viktig bidrag for utviklingen av normer for isolasjon.

*De europeiske fengselsreglene*³³ (heretter fengselsreglene) ble vedtatt i 1973 og revidert i 2006.³⁴ Fengselsreglene gjenspeiler derfor den europeiske utviklingen på straffegjennomføringsrettens område, samt at de reflekterer praksis fra EMD og anbefalinger fra CPT.³⁵ Fengselsreglene er anbefalinger fra Europarådets ministerkomité, og reglene utgjør således ingen rettslig bindende konvensjon. Medlemsstatene, deriblant Norge, er oppfordret

²⁶ Jf. f.eks. Saadi v. Italy avsnitt 62.

²⁷ Jf. Aall (2011) s. 43.

²⁸ Ibid. s. 42.

²⁹ Konvensjonen trådte i kraft den 1. august 1989 i Norge.

³⁰ Se konvensjonens forord.

³¹ Jf. CPT artikkel 1 og innledende kapittel "About the CPT" i CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2013.

³² Se f.eks. Cenbauer v. Croatia, avsnitt 45-48 og Ramirez Sanchez v. France avsnitt 83 og 145.

³³ Rec(2006)2, vedtatt 11. januar 2006.

³⁴ Norge sluttet seg til fengselsreglene i 1973.

³⁵ <http://en.uit.no/Content/71970/Folkerettslige%20aspekter%20ved%20straffegjennomføring.pdf>

til å innrette sin lovgivning, politikk og praksis deretter.³⁶ Fængselsreglene brukes i EMDs praksis som momenter ved tolkningen av rettslig bindende folkerettsregler.³⁷

Generelt kan man etter dette si at forpliktelsene etter EMK, med EMDs tolkninger, er bindende for norske myndigheter. EMDs praksis står i en særstilling i tolkningen og utdypningen av EMKs reguleringer sammenlignet med fængselsreglene og uttalelsene fra CPT som har en annen karakter ved at de bidrar til å kartlegge europeisk rettsoppfatning. Reglene og uttalelsene er relevante kilder ved tolkningen av EMK, men spørsmålet om deres vekt er uavklart og må løses i det konkrete tilfellet. Selv om EMD ofte henviser til de nevnte kildene i saker om straffegjennomføring, er det ikke gitt at domstolen i en konkret sak nødvendigvis vil følge fængselsreglene eller konkludere tilsvarende med uttalelsen fra CPT. For å sikre at EMK overholdes bør likevel anbefalingene og uttalelsene følges i utviklingen av medlemslandenes straffegjennomføringssystem.

1.4 Definisjon av sentrale begrep

Forståelsen som i oppgaven legges til grunn for sentrale begreper som isolasjon, rettssikkerhet, kontroll og overprøving vil avklares i det følgende.

I oppgaven brukes ordet ”isolasjon” fremfor ”utelukkelse fra fellesskapet” som brukes i strgjfl.³⁸ Med fellesskapet menes fangefellesskapet. Kontakt med ansatte er ikke regnet som fellesskap i denne sammenheng, selv om slik kontakt kan redusere avstengingen fra fængselshverdagen. Det finnes ingen allmenn definisjon på isolasjon. Internasjonale menneskerettighetsorganer opererer med ulike definisjoner på isolasjon i fængsel. Den såkalte Istanbulerklæringen om bruk og virkning av isolasjon i fængsel definerer isolasjon som:

“(...) [T]he physical isolation of individuals who are confined to their cells for twenty-two to twenty-four hours a day. In many jurisdictions prisoners are allowed out of

³⁶ Se forordet til Rec(2006)2.

³⁷ Se f.eks. Ramirez Sanchez v. France som i avsnitt 85 gjengir mer enn 40 av fængselsreglene.

³⁸ Se f.eks. strgjfl. §37 første ledd. Med noen få andre unntak brukes i oppgaven samme terminologi som i strgjfl. I kriminalomsorgens virksomhet tillegges ”utelukkelse fra fellesskapet” ulike betydninger. Begrepet er ikke definert i lovttekst eller forarbeider. Strgjfl. skiller mellom ”hel” og ”delvis” utelukkelse. I forarbeidene refereres det til fængselslovutvalgets vurdering av delvis utelukkelse. Utvalget syntes å mene at enhver situasjon der en fange fjernes fra fellesskapet med andre fanger er delvis utelukkelse. Denne forståelsen samsvarer ikke med bruken av begrepene i kriminalomsorgens dagsmålinger av isolasjon. I dagsmålingene defineres begrepet ”utelukkelse fra fellesskapet” som ”fellesskap med andre innsatte i to timer eller mindre”. Hel utelukkelse forstås i dagsmålingene som at fangen ikke har noe som helst fellesskap med andre innsatte, mens delvis utelukkelse forstås som at fangen har adgang til noe form for fellesskap, men mindre enn to timer i døgnet, se vedlegg 1.

their cells for one hour of solitary exercise. Meaningful contact with other people is typically reduced to a minimum. The reduction in stimuli is not only quantitative but also qualitative. The available stimuli and the occasional social contacts are seldom freely chosen, are generally monotonous, and are often not empathetic.”³⁹

FNs spesialrapportør om tortur brukte definisjonen i en rapport i 2008, og både rapporten og erklæringen er referert til i EMD-praksis.⁴⁰ I oppgaven vil Istanbulerklæringens definisjon som gjengitt ovenfor brukes, altså at isolasjon forutsetter at en er isolert fra fangefellesskapet i minst 22-24 timer i døgnet.

Når det gjelder *rettssikkerhet* ligger det i kjernen av begrepet at borgerne skal sikres mot overgrep, vilkårlighet og urettmessige inngrep fra forvaltningen.⁴¹ Det ulovfestede prinsippet om forsvarlig saksbehandling medfører også at forvaltningen, for å gjennomføre en rettssikker prosess, skal utføre hensynsfull saksbehandling og aktivt fokusere på å ivareta borgernes behov. Hvordan en borger skal kunne forsvare sine egne rettsposisjoner er et annet spørsmål i sammenheng med rettssikkerhetsbegrepet.⁴² I oppgaven defineres rettssikkerhet som den verdi som ligger i at forvaltningen ikke overskrider de rammer som rettssystemet fastlegger for myndighetsutøvelsen.⁴³

Ordet *kontroll* tilsier i denne sammenheng at en annen person eller et annet organ skal undersøke om forvaltningsavgjørelsen er ulovlig eller ugyldig. Det kan være automatiske og regulerte undersøkelser av vedtak om isolasjon, uavhengig av en eventuell klage, eller det kan være kontroll etterfulgt av klage fra fangen.

Kontrollen kan resultere i at vedtaket anses i tråd med lov, forskrift og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper. Kontrollen kan også avdekke at vedtaket er ulovlig eller ugyldig. I sistnevnte tilfelle vil det være lite hensiktsmessig dersom kontrollorganet må la vedtaket stå uten å foreta seg noe. Det er her overprøvningsadgangen kommer inn.

Overprøving av forvaltningsvedtak kan forstås som en vurdering av et vedtak hvor kontrollorganet både kan konkludere med at vedtaket skal bestå, endres eller opphøre. I

³⁹ The Istanbul statement on the use and effects of solitary confinement andre avsnitt.

⁴⁰ Se FNs Interim Report of 28 July 2008, A/63/175 avsnitt 77-85 og EMDs dom Babar Ahmad and others v. the UK avsnitt 120 flg.

⁴¹ Bernt og Rasmussen (2010) s. 46.

⁴² Ibid. s. 48.

⁴³ I samsvar med Marius Stub sin definisjon i Stub (2008).

oppgaven forstås imidlertid overprøving kun som de tilfeller der kontrollorganet omgjør vedtaket. Overprøving kan skje ved at forvaltningen omgjør et vedtak av eget initiativ etter en kontroll som belyst over, eller som følge av en klage.⁴⁴

1.5 Oppgavens struktur

I kapittel 2 gis en innføring i regelverket for bruk av isolasjon. Videre kartlegges kravene til kontroll- og overprøvingsordningene for fengselsbesluttede isolasjonsvedtak i henholdsvis norsk og europeisk regelverk i kapittel 3 og 4. Kapittel 5 tar for seg funnene fra mine undersøkelser av kriminalomsorgens faktiske kontroll og overprøving av langvarig isolasjon, med det formål å avdekke om praksisen er i overensstemmelse med nasjonale og europeiske forpliktelser. Endelig redegjøres det for mine rettspolitiske betraktninger i kapittel 6.

I oppgavens hoveddeler – kapittel 3, 4 og 5 – vil redegjørelser og analyser gjennomgående deles opp i to hovedbolker, henholdsvis forvaltningens interne kontroll og klageinstituttet.

⁴⁴ Jf. henholdsvis strgfvl §37 fjerde ledd og fvl. §28 første ledd.

2 Regelverket for isolasjon

De prosessuelle reglene for kontroll og overprøving kan påvirkes av hjemmelsgrunnlaget for isolasjon, blant annet fordi det varierer i hvor stor grad de ulike isolasjonsvilkårene gir rom for skjønnsmessige vurderinger. Kapittelet redegjør for de relevante hjemmelsgrunnlag i strgfjl. §37 i den grad det anses nødvendig for fremstillingen av kontroll- og overprøvingsordningene i kapittel 3.

Strgfjl. §37 hjemler ulike typer isolasjon. Felles for alle er at de skal begrenses til de tilfeller hvor det er absolutt nødvendig.⁴⁵ Videre må tiltaket i seg selv ikke være mer omfattende enn nødvendig, og andre og mindre inngripende tiltak må vurderes før isolasjon, jf. retningslinjene punkt 3.40. Dersom isolasjon iverksettes skal det kontinuerlig vurderes om grunnlaget for isolasjon fortsatt foreligger, samt om alternative løsninger til isolasjon foreligger, for eksempel annen straffegjennomføringsform eller –sted.⁴⁶

Av EMK artikkel 3 fremgår det at "[n]o one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment". CPT har ut fra EMD-praksis sammenfattet følgende krav til isolasjonsbeslutningen: den må være "proportionate", "lawful", "accountable", "necessary" og "non-discriminatory".⁴⁷ EMD har presisert at isolasjon kun skal benyttes "*exceptionally and after every precaution has been taken*".⁴⁸ CPT har uttalt at kriminalomsorgen, for å sikre at isolasjon kun beslattes unntaksvis og for kortest mulig tid, bør sørge for at hver isolasjonstype har "*its own distinct process for applying and reviewing it*".⁴⁹ EMD foretar en vurdering av inngrepsstyrken ved isolasjon ved å se på "*hvor strengt isolasjonen er praktisert, isolasjonens varighet, dens formål og hvilken virkning den har på fangen*".⁵⁰ Til forholdsmessighetsvurderingen uttaler CPT at siden isolasjon er et alvorlig inngrep i fangens rettigheter, som har en iboende risiko for fangen, må graden av potensiell skade være minst like alvorlig, og isolasjon må være eneste utvei.⁵¹ Aall sier at langvarig isolasjon derfor vil kunne bli akseptert "*dersom særlig tungtveiende hensyn gjør inngrepet påkrevd, mens det*

⁴⁵ Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) punkt 3.2.

⁴⁶ Retningslinjene punkt 3.40.

⁴⁷ CPT/Inf (2011) 28 punkt 55.

⁴⁸ Babar Ahmad and Others v. the UK, avsnitt 212.

⁴⁹ CPT/Inf (2011) 28 punkt 57.

⁵⁰ Se Aall (2011) s. 181 om X v. Denmark og R v. Denmark.

⁵¹ CPT/Inf (2011) 28 punkt 55 a).

antagelig vil bli ansett som umenneskelig dersom det strengt tatt er mulig å oppnå formålet på annen måte".⁵²

Hjemmelen for *forebyggende isolasjon* er strgf. §37 første ledd og etter denne kan isolasjon besluttes "dersom det er nødvendig for å

- a) hindre at innsatte fortsetter å påvirke miljøet i fengselet på en særlig negativ måte,
- b) hindre innsatte i å skade seg selv eller øve vold eller fremsette trusler mot andre,
- c) hindre betydelig materiell skade,
- d) hindre straffbare handlinger, eller
- e) opprettholde ro, orden og sikkerhet."

Ordlyden "hindre" og "opprettholde" tilsier at det er frykt for fremtidige hendelser er avgjørende for om isolasjon kan besluttes. Retningslinjene sier om de enkelte isolasjonstypene etter §37 første ledd bokstav a til bokstav e kun at: "*Brudd på aktivitetsplikten omfattes av bokstav e) i den grad forholdet er så graverende at det forstyrrer ro, orden og sikkerhet i fengselet.*" Det fastsettes ingen terskel for bruk av isolasjon. Hjemmelsgrunnlaget er upresist, særlig gjelder dette §37 bokstav e, og gir kriminalomsorgen et stort rom for skjønnsmessige vurderinger.⁵³

Hjemmelen for *såkalt frivillig isolasjon* finnes i strgf. §37 åttende ledd hvoretter kriminalomsorgen kan beslutte isolasjon "dersom den innsatte selv ønsker det". I følge retningslinjene punkt 3.40 skal såkalt frivillig isolasjon skje i "unntakstilfelle" dersom det foreligger "særlige grunner". Det finnes ingen tidsbegrensning på hvor lenge en fange kan sitte isolert såkalt frivillig.

Når det gjelder hvordan de forskjellige isolasjonstypene skal gjennomføres i praksis finnes det ikke særskilte regler i lovgivningen. Praksisen må imidlertid skje innenfor rammen av myndighetsmisbrukslæren og av forskrift til straffegjennomføringsloven §3-35 som bestemmer at "[s]kadelige følger av utelukkelse fra fellesskapet skal så vidt mulig forebygges eller bøtes på". Hva som ligger i de nevnte reguleringene er ikke avklart i rettspraksis eller i

⁵² Se Aall (2011) s. 141.

⁵³ Se Hallén (2008).

særlig grad diskutert i teorien, og etterlater dermed i praksis vurderingen av hvordan sentrale deler av isolasjonsregimet skal utformes til hvert enkelt fengsel.

Det er blant annet uklart hvilken praksis de ulike fengslene har når det gjelder hvorvidt fangen forblir på egen celle ved isolasjon eller overføres til en ”isolasjonsavdeling” for effektivering av tiltaket.⁵⁴ Det varierer også hvilke gjenstander og tjenester fangen får benytte seg av under isolasjon.⁵⁵

Dessuten viser referansesakene svært ulike regimer når det gjelder hvilket område fangen har tilgjengelig for å bevege seg på ved isolasjon. Isolasjon kan foregå ved alt fra total innlåsing på cellen til lufting, trening og andre ”utflukter” flere ganger daglig. I noen tilfeller kunne fangen også (tidvis) ha tilgang til avdelingens fellesskapsområder.

⁵⁴ Praksisen for dette og andre forhold rundt bruk av isolasjon er ukjent for KDI, som derfor sendte ut en spørreundersøkelse om bruk av isolasjon til alle landets fengsler like før innlevering av oppgaven, se vedlegg 3.

⁵⁵ Se funn i referansesakene i kapittel 5, samt VG helg 1. februar 2014 på s. 18 flg. og 21-nyhetene på TV2 13. mai 2014.

3 Nasjonal regulering av kontroll- og overprøvingsordninger

3.1 Innledning

I likhet med alle andre forvaltningsorganer plikter kriminalomsorgen selv å påse at den ikke treffer ulovlige eller ugyldige vedtak.⁵⁶ Det skjer ingen systematisk kontroll av isolasjonsvedtak av uavhengig organ. For å ivareta kontrollforpliktelsen er det opprettet ulike ordninger for administrativ kontroll og overprøving internt i kriminalomsorgen. Ordningene skal sikre at fangenes rettssikkerhet ivaretas når det gjøres inngrep i deres rettigheter.

Det finnes ingen generell hjemmel for kontroll- og overprøvingsordninger i strgjfl. Kontroll med bruken av isolasjon reguleres i de ulike bestemmelsene som hjemler bruken av isolasjon. I punkt 3.2 redegjøres det for kontrollordningen i strgjfl. §37 fjerde ledd i relasjon til forebyggende isolasjon og såkalt frivillig isolasjon og i punkt 3.3 kartlegges krav til klageordningen som i hovedsak er regulert i fvl. og strgjfl. I den grad jeg går inn på forholdene rundt det opprinnelige isolasjonsvedtaket vil det være med det formål å belyse den etterfølgende prosessen med kontroll av, og klage på, vedtaket.

3.2 Kontroll i medhold av strgjfl. §37 fjerde ledd

I følge strgjfl. §37 fjerde ledd er det overordnet organ som skal kontrollere underordnet organ. Kriminalomsorgen er organisert i tre nivåer, jf. strgjfl. §5 første ledd. Øverste nivå er Kriminalomsorgsdirektoratet,⁵⁷ deretter regionalt nivå med fem regionadministrasjoner og til slutt lokalt nivå med de ulike fengsler og friomsorgskontor.

Dersom isolasjonen overstiger 14 dager skal regionalt nivå kontrollere tiltaket, jf. §37 fjerde ledd første punktum. I følge retningslinjene til forskrift til straffegjennomføringsloven §2-1 er det regionsdirektøren som skal avgjøre om fangen skal isoleres i mer enn 14 dager. Regionalt nivå's myndighet og plikt er å ”ta stilling til” om fangen fortsatt skal utelukkes, jf. §37 fjerde ledd første punktum. Forarbeidene sier at regionen skal treffe et vedtak om fortsatt isolasjon,

⁵⁶ Jf. det ulovfestede kravet til forsvarlig saksbehandling og prinsippet om forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt i fvl. §17. Se også Bernt og Rasmussen (2010) s. 48.

⁵⁷ Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) ble flyttet ut fra Justis- og beredskapsdepartementet den 1. juli 2013 og etablert som direktorat. Den nye enheten fikk navnet Kriminalomsorgsdirektoratet.

altså et enkeltvedtak som kan påklages etter vanlige regler.⁵⁸ En ny vurdering av saken tilsier en inngående kontroll av fengselets anmodning om fortsatt isolasjon. Kontrollen må utføres i tråd med kravene oppstilt i kapittel 2.

Sivilombudsmannen har påpekt at det er uklart etter bestemmelsens ordlyd om det enkelte fengsel etter nye 14 dager på nytt må innrapportere saken til regionalt nivå.⁵⁹ Ombudsmannen etterlyste i denne sammenheng en klargjøring. Det ble som følge av dette utarbeidet et skriv til regions- og fengselsdirektørene med informasjon om rapporteringsordningene fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF). Det fremgår at fengselet "[e]tter *førstegangsinnrapporteringen skal (...) følge regionalt nivå's bestemmelser om tidspunktet for neste innrapportering (...). Lokalt nivå skal uansett påse at det rapporteres jevnlig til regionalt nivå ved ytterligere utelukkelse, da med maksimalt 14 dagers mellomrom*".

Dersom isolasjonen overstiger 42 dager, og deretter hver 14. dag, skal KDI kontrollere tiltaket, jf. §37 fjerde ledd andre punktum. Etter ordlyden skal tiltaket "meldes til" KDI, jf. §37 fjerde ledd andre punktum. Det eneste lovforarbeidene sier om kontrollen KDI skal utføre er at det skal "vurdere alternative løsninger til fortsatt utelukkelse".⁶⁰ Det er ikke presisert ytterligere vurderingsmomenter, og det fremstår således som uklart hvilken kontrollfunksjon KDI skal ha, og om nytt vedtak skal fattes. I følge skrivet til regions- og fengselsdirektørene nevnt ovenfor foretar KDI "(...) en vurdering av grunnlaget for og oppfølgingen av tiltaket. I tilfeller hvor innrapporteringen, grunnlaget eller oppfølgingen synes å være utilstrekkelig vil [KDI] anmode regionalt nivå om ytterligere redegjørelse, vurdering av alternative tiltak, evt. overføring til annet avdeling eller fengsel eller opphør av tiltaket." Ordlyden tilsier at KDI ikke vil foreta seg noe med mindre det vurderer isolasjonen som utilstrekkelig begrunnet eller fulgt opp. KDI fatter dermed ikke nytt vedtak.

I tillegg til det ovennevnte skal det foretas kontroll av at isolasjon i medhold av §37 første ledd ikke varer lenger enn ett år med mindre fangen selv ønsker det, jf. fjerde ledd siste punktum. I følge forarbeidene innebærer ettårsgrensen at fangen må prøves ut i fellesskapet

⁵⁸ Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) punkt 13.1 til §37.

⁵⁹ Sak 2011/510 pkt. 6.

⁶⁰ L.c.

etter ett års isolasjon.⁶¹ Videre sier retningslinjene punkt 3.40 at "*felleskapsavdeling i et annet fengsel [skal] prøves før fortsatt utelukkelse kan vurderes*".

Når det gjelder gjennomføringen av rapporteringen oppover i kriminalomsorgen er det fengslene som skal rapportere til regionen med anmodning til regiondirektøren om å treffe vedtak om opprettholdelse av isolasjonen, jf. §37 fjerde ledd. Det går ikke klart frem av lovteksten hvem som har ansvar for å varsle KDI. Det er imidlertid presisert i det ovennevnte brevet til fengslene og regionene at det er en naturlig følge av regionens myndighet til å treffe vedtak om fortsatt isolasjon at regionen varsler KDI.

3.3 Kontroll som følge av klage

Den automatiske og uoppfordrede kontroll av fengselsbesluttede isolasjonsvedtak skal som nevnt først skje etter 14 dagers isolasjon. Før det har gått 14 dager må klage fra fangen foreligge for at andre enn fengselet som besluttet isolasjon skal foreta en prøving av tiltaket. En velfungerende klageordning står derfor sentralt for ivaretagelse av fangens rettssikkerhet. I det følgende vil det redegjøres for klageadgang og regler for klagesaksbehandlingen.

Hovedregelen etter forvaltningsloven er at en person kan påklage alle enkeltvedtak som fattes overfor personen selv, jf. fvl. §28 første ledd. Vedtak om isolasjon er et enkeltvedtak, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a, og kan dermed påklages av fangen vedtaket retter seg mot.

Nærmeste overordnede forvaltningsorgan er klageinstans, jf. fvl. §28 første ledd. Regionen er dermed klageinstans for det opprinnelige isolasjonsvedtaket som i medhold av strgjfl. §6 fattes av fengselet på lokalt nivå. Klagen skal rettes til fengselet for uttalelse, jf. fvl. §32 første ledd. Som redegjort for under punkt 3.2 skal regionalt nivå i medhold av strgjfl. §6 andre ledd selv fatte vedtak om isolasjon hver 14. dag når isolasjonen har vart i mer enn 14 dager. For vedtak fattet av regionen vil KDI være klageinstans, og klagen skal rettes til regionen for uttalelse, jf. fvl. §§ 28 første ledd og 32 første ledd.

Klagefristen etter fvl. er tre uker, jf. §29. Strgjfl. gjør imidlertid unntak fra bestemmelsen, noe som innebærer at klagefristen i saker om isolasjon er 7 dager, jf. strgjfl. §7 bokstav e. Av fvl. §31 går det frem at for sent fremsatt klage kan realitetsbehandles dersom det av "særlige grunner" fremstår som rimelig at klagen prøves.

⁶¹ Ot.prp. nr. 5. (2000–2001) punkt 13.1 til §37.

En dekkende begrunnelse for et vedtak vil normalt synliggjøre om ufullstendige og ukorrekte opplysninger har vært en del av avgjørelsesgrunnlaget og er således sentral for å sikre kontradiksjonsmulighet. Vedtak om isolasjon fattet av fengselet og vedtak om forlengelse av tiltaket fattet av regionen, skal gis en skriftlig begrunnelse samtidig med at vedtaket treffes, jf. fvl. §24 første ledd første punktum og §23. Begrunnelsen skal oppgi hjemmelen som vedtaket bygger på, vise til de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsskjønnet og fortelle hvilke faktiske forhold som er lagt til grunn for vedtaket, jf. fvl. §25. Vedtaket må vise at det er tatt riktig rettslig utgangspunkt. I tillegg til å gjengi rettsregelen, må det gis en beskrivelse av det aktuelle vurderingstemaet. Det må fremgå at alle momenter av betydning er vurdert. I følge Rt. 2000 s. 1056 beror kravet til begrunnelsen på hvor inngripende vedtaket er.⁶² Endelig har fangen rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf. fvl. §18 første ledd.

Unntak fra begrunnelsesplikten etter fvl. §24 og innsynsretten etter fvl. §18 finnes i strgfjl. §7 bokstav d. Dersom begrunnelsen vil røpe opplysning som er unntatt fra adgangen til innsyn etter bokstav c, kan begrunnelse unntas eller innsyn nektes. Bokstav c sier at opplysninger som *“det av hensyn til en annen person må anses utilrådelig at parten får kjennskap til”*, eller det *“er utilrådelig på grunn av sikkerhetsmessige hensyn, eller av hensyn til etterforskning av straffbare forhold”* kan unntas fra fangen. Alle personer som har gitt opplysninger vedrørende saken omfattes av ordlyden ”annen person”, og den er dermed svært vid. Hva som er ”utilrådelig” kan etter sin ordlyd omfatte mye. Når man isoleres på grunnlag av hemmeligholdte opplysninger får man ingen reell anledning til å tilbakevise påstandene som ligger til grunn for vedtaket. Retten til kontradiksjon blir i slike tilfeller illusorisk og ved bruk av unntaksregelen svekkes dermed fangens rettsikkerhet.

At beslutningen om isolasjon fattes skriftlig er et annet viktig vilkår for å muliggjøre tilbakevising av de påstander som danner grunnlaget for fengselets vedtak i en eventuell klage og derigjennom sikre retten til kontradiksjon.⁶³ Likevel er det bestemt at kriminalomsorgens saksbehandling unntaksvis kan være muntlig når ”tidsmessige grunner gjør det nødvendig”, jf. strgfjl. §7 bokstav b. Bestemmelsens andre punktum sier at ”[d]et gjelder også for vedtaket og underretningen om vedtaket til domfelte eller innsatte”. I forarbeidene til strgfjl. forutsettes det imidlertid at kriminalomsorgen bekrefter eventuelle muntlige vedtak skriftlig så raskt som

⁶² Se dommens side 1063 flg.

⁶³ Jf. Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) punkt 6.3.5.

praktisk mulig og forarbeidene legger således opp til at retten til overprøving ved klage ikke skal reduseres ved bruk av unntaksbestemmelsen.⁶⁴

For at klageadgangen skal være reell, må den et vedtak retter seg mot få kjennskap til klagemuligheten og settes i stand til å klage. Fangen skal informeres om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, jf. fvl. §27 tredje ledd. I tillegg skal forvaltningen veilede personen et vedtak retter seg mot slik at vedkommende får adgang til å "vareta sitt tarv (...) på best mulig måte", jf. fvl. §11 første ledd. For å oppfylle dette kravet er det viktig at kriminalomsorgens ansatte snakker med og veileder fangen, slik at alle vedtak tilpasses og forstås av den enkelte. Veiledningsplikten begrenses i bestemmelsens første ledd tredje punktum av det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet. Det faktum at isolasjon er et av de mer alvorlige inngrep fra forvaltningens side tilsier imidlertid at det utføres grundig veiledning i alle slike saker.

I medhold av fvl. §11a første ledd skal forvaltningsorganet forberede og avgjøre saken "uten ugrunnet opphold". Det alvorlige inngrepet isolasjon innebærer tilsier at saksfeltet bør prioriteres, og at saksbehandlingen dermed skjer raskt.

⁶⁴ L.c.

4 Europarådets menneskerettslige krav til kontroll- og overprøvningsordninger

4.1 Innledning

Statens oppgave er å sørge for at det offentlige på alle nivåer sørger for at de menneskerettslige forpliktelser etterleves.⁶⁵ Vedtak om isolasjon, uavhengig av om de treffes av fengselet, regionen eller hos KDI, skal dermed være i tråd med menneskerettslige forpliktelser. Norge plikter å ”(...) secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms (...)” fastsatt i EMK, jf. EMK artikkel 1. Rettighetene tilfaller i følge ordlyden (”everyone”) enhver som er isolert i norske fengsler, uavhengig av for eksempel statsborgerskap.⁶⁶

Utgangspunktet er at fanger skal ha de samme rettigheter og friheter som øvrige borgere i henhold til EMK.⁶⁷ Faren for alvorlige skadevirkninger og myndighetsmisbruk i et avskjermet isolasjonsregime reiser problemstillinger rundt en rekke menneskerettsbestemmelser.⁶⁸ Krav til uoppfordret kontroll av isolasjonsbruken gjennomgås i kapittel 4.2, mens særskilte krav til prøving som følge av klage på bruken av isolasjon kartlegges i kapittel 4.3.

4.2 EMKs krav til uoppfordret kontroll av bruk av isolasjon

EMK artikkel 13 krever ”effective remedy” for enhver hvis rettigheter og friheter fastlagt i EMK blir krenket. Kravet om effektiv prøvingsrett gjelder i følge bestemmelsen selv om krenkelsen er begått av personer som handler i offisiell egenskap. Det må være fremsatt en rimelig begrunnet klage om krenkelse av en av rettighetene hjemlet i konvensjonen for at klageren skal ha krav på en effektiv prøvingsrett etter artikkel 13.⁶⁹

⁶⁵ Se Aall (2011) s. 50.

⁶⁶ Annerledes for enkelte av rettighetene som følger av EMK, se Aall (2011) s. 48 flg.

⁶⁷ Se bl.a. *Hirst v. The United Kingdom* avsnitt 69.

⁶⁸ Jf. CPT/Inf (2011) 28 avsnitt 53.

⁶⁹ Se bl.a. *Ramirez Sanchez v. France* avsnitt 157. Se også Aall (2011) s. 72.

EMK artikkel 3 innebærer i tillegg til de materielle kravene presentert i kapittel 2 også prosessuelle krav.⁷⁰ Krav til prosessuelle garantier for å hindre vilkårlige isolasjonsvedtak innebærer blant annet tilstrekkelige kontroll- og overprøvningsordninger.⁷¹ Spørsmålet om langvarig isolasjon krenker artikkel 3 beror på en helhetsvurdering hvor blant annet kvaliteten på kontroll- og overprøvningsordningene er av betydning.⁷² Manglende kvalitet på ordningene eller realitet i prøvingen kan dermed innebære konvensjonsbrudd.

CPT har presisert et krav om at alle isolasjonsvedtak må ha ”*legal and practical safeguards*”, og at disse må være innebygget i beslutningsprosessene både for opprinnelig vedtak og ved forlengelse av tiltaket.⁷³ Komiteen har uttrykt et særskilt behov for at ”*safeguards (...) must be rigorously followed*” ved forebyggende isolasjon, fordi slik isolasjon kan resultere i langvarige opphold.⁷⁴

Dersom ”*it becomes clear that solitary confinement is likely to be required for a longer period of time*” anbefaler CPT at 1) det opprettes en tverrfaglig kontrollgruppe, 2) det utarbeides en plan for å få fangen ut av isolasjon og 3) et overordnet organ involveres.⁷⁵ CPT beskriver hensikten med kontrollgruppen med at den skal vurdere bakgrunnen for isolasjonsvedtaket, om isolasjonen er strengt nødvendig, og om samvær med andre utvalgte fanger kan være aktuelt. CPT anser det sentralt at fangen får mulighet til å uttale seg og kreve kontrollgjennomgang til enhver tid. Når det gjelder den individuelle tilbakeføringsplanen bør denne endres og oppdateres etter behov, og fremgangen vurderes. Fengselsdirektøren eller erfarent personale bør besøke isolerte fanger daglig og gjøre seg kjent med deres individuelle tilbakeføringsplan.⁷⁶

4.3 EMKs krav til klageordning

En ”national authority” skal sikre effektiv prøvingsrett, jf. EMK artikkel 13. Det er ikke et krav at den nasjonale myndigheten er en domstol.⁷⁷ Et forvaltningsorgan, som for eksempel kriminalomsorgen, kan etter nærmere vilkår oppfylle kravene til effektiv prøvingsrett. EMD

⁷⁰ Zyl Smit & Snacken (2009) s. 279.

⁷¹ Babar Ahmad and Others v. the UK, avsnitt 212.

⁷² Se Rohde v. Denmark, avsnitt 93 og Nasjonal institusjon for menneskerettigheters temarapport om bruk av isolasjon s. 10 flg.

⁷³ CPT/Inf (2011) 28 punkt 64.

⁷⁴ Ibid. punkt 56 bokstav c.

⁷⁵ Ibid. punkt 57 bokstav c.

⁷⁶ L.c.

⁷⁷ Golder v. the UK, avsnitt 33.

har stilt krav til at klageorganet må være en “*independent judicial authority*”.⁷⁸ Det må foretas en prøving tilstrekkelig uavhengig fra det organ som påstås å ha krenket rettighetene.⁷⁹ Videre skal klageorganet kunne “*review the merits of and reasons for*” isolasjonsvedtaket.⁸⁰ Den nasjonale myndigheten må ha kompetanse til å ta stilling til klagens faktiske og rettslige sider.⁸¹ Den må videre kunne foreta en reell og effektiv prøving av saken.⁸² Dette innebærer at klageorganet må ha kompetanse til bindende å avgjøre saken i klagerens favør for å oppfylle kravene etter artikkel 13.⁸³

Av praksis fra EMD fremgår det at isolasjonsvedtaket må være “*based on genuine grounds both ab initio as well as when its duration is extended*”.⁸⁴ Fengelets vedtak må “*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*”.⁸⁵ Det kan utledes fra dommen at det er avgjørende å kunne ta utgangspunkt i en grundig og etterprøvable begrunnelse for at det skal være mulig å klage på og kontrollere et vedtak.

CPT forutsetter klagemulighet innenfor fengselssystemet, herunder en konfidensiell tilgang til rette myndighet.⁸⁶ Det fremgår av fengselsreglene punkt 70.1 at fanger underlagt isolasjon skal ha “*ample opportunity to make requests or complaints*” til fengselsdirektøren eller annen kompetent myndighet. Fengselsreglene bestemmer at fangen “*as often as necessary*” skal informeres på et språk vedkommende forstår om rettigheter og plikter i fengselet, jf. punkt 30.1. Ordlyden tilsier at fangen skal informeres om sin rett til å klage på vedtak på en forståelig måte. Videre skal fangene tillates å “*keep in their possession*” en “*written version of the information they are given*”, jf. punkt 30.2.

⁷⁸ Babar Ahmad and Others v. the UK, avsnitt 212.

⁷⁹ Se bl.a. Silver and Others v. the UK avsnitt 116.

⁸⁰ Babar Ahmad and Others v. the UK, avsnitt 212.

⁸¹ Se bl.a. Rotaru v. Romania, avsnitt 67 og Khan v. the UK, avsnitt 44.

⁸² Se Aall (2011) s. 73.

⁸³ Se Silver and Others v. the UK hvor kontroll- og tilsynsordningene ikke utgjorde en effektiv prøvingsrett fordi de ikke kunne fatte bindende vedtak og Soering v. the UK, avsnitt 116 flg.

⁸⁴ Babar Ahmad and Others v. the UK, avsnitt 212.

⁸⁵ L.c.

⁸⁶ CPT/Inf (92) 3 punkt 54.

5 Er kriminalomsorgens praksis i tråd med reguleringene?

5.1 Innledning

I de foregående kapitlene er det redegjort for nasjonal og europeisk regulering av kontrollordninger for bruk av isolasjon. I det følgende foretas en analyse av kriminalomsorgens faktiske kontroll og overprøving i lys av reguleringene. For å belyse praksis brukes eksempler blant annet fra referansesakene.

Det foretas i oppgaven ingen lovlighets- eller gyldighetskontroll av referansesakene, da dette ville fordret mer omfattende undersøkelser av bakgrunnen for sakene og praktiseringen av tiltakene. Referansesakene gir ikke i seg selv grunnlag for å konkludere, men gir indikasjoner på hvorvidt kriminalomsorgens praksis er i tråd med regelverket. Undersøkelsen av praksisen vil nedenfor reise spørsmål ved om 1) internkontrollen sikrer at det treffes lovlige vedtak og 2) kontrollen og klageadgangen har fungert tilfredsstillende for å ivareta rettssikkerheten til fangen.

Presentasjonen av funn foregår ved at jeg først redegjør for utvalget, og deretter for utføringen av kontroll- og klageordningene i praksis. Underveis analyseres funnene i lys av reguleringene redegjort for i kapittel 3 og 4. I konklusjonen oppsummeres hovedfunnene, samt at det foretas en vurdering av om disse tilsier behov for revisjon av kontrollordningene.

5.2 Utvalget

De syv fangesaksmappene jeg har undersøkt inneholdt isolasjonssaker innmeldt til KDI våren 2014, dvs. fanger som har vært isolert i mer enn 42 dager, jf. strgf. §37 fjerde ledd andre punktum.⁸⁷ I praksis hadde alle vært isolert i mer enn 100 dager, og alle hadde vært isolert flere ganger gjennom soningen, eller under hele soningen. Jeg undersøkte kontrollen av isolasjonsvedtakene både fra inneværende og fra tidligere isolasjonsperioder.

Det totale antallet isolerte fanger er i følge kriminalomsorgens dagsmålinger i snitt på 236. Oversikt fra KDI over meldinger om isolerte fanger våren 2014 indikerer at det til enhver tid

⁸⁷ Se vedlegg 4.

sitter omtrent 9 fanger i snitt som har vært isolert i mer enn 42 dager. Det store flertallet sitter dermed isolert i en kortere periode enn 42 dager. Utvalget representerer således ikke en ”ordinær” gruppe isolerte fanger. Utvalget er likevel interessant. I og med de lange isolasjonsperiodene genererer utvalget mange vedtak om isolasjon som er underlagt lovpålagt kontroll, jf. kapittel 3. Utvalget representerer i tillegg en gruppe som har et særskilt behov for rettssikkerhet i og med de lange isolasjonsperiodene.

Fangene presenteres kort i det følgende, med pseudonymer for å sikre deres anonymitet. Jeg refererer av samme årsak så lite som mulig fra fangenes bakgrunn. De aktuelle fengslene og regionene benevnes med X, både for å sikre fangens anonymitet, og fordi det er lite relevant i det oppgaven skal undersøke kriminalomsorgens rutiner som helhet.

”Kim”⁸⁸ er i begynnelsen av 30-årene og soner en dom på forvaring. Han har vært isolert i mer enn ett år, kun avbrutt av et forsøk på opphold i fellesskapsavdeling på 1,5 time da han hadde vært isolert i ett år. Grunnlaget for isolasjonen er forebyggende tiltak etter strgjfl. §37 første ledd bokstav b), d) og e). ”Kim” har klaget på vedtak om isolasjon 5 ganger.

”Åge”⁸⁹ er i slutten av 30-årene og soner en dom på forvaring. Etter 346 dager i isolasjon ble han overført til psykiatrisk institusjon hvor han hadde opphold i ca. en måned. Tilbake i fengselet ble han på nytt isolert. Grunnlaget for isolasjonen er forebyggende tiltak etter §37 første ledd bokstav b) og e). ”Åge” har aldri klaget på vedtak om isolasjon.

”Are”⁹⁰ er i begynnelsen av 40-årene og soner en ubetinget dom. Som følge av omstruktureringer i kriminalomsorgen ble ”Are” tvangsflyttet fra et fengsel til et annet. Umiddelbart etter tvangsflyttingen ville han isoleres, og satt isolert i 47 dager, jf. §37 åttende ledd. Etter ca. 3 måneder i fellesskap ble han igjen isolert, først i 16 dager i medhold av §37 første ledd e) som følge av mistanke om distribusjon av narkotika. Deretter etter §37 åttende ledd som følge av eget ønske. Til sammen i 134 dager. ”Are” har aldri klaget på vedtak om isolasjon.

”Karl”⁹¹ er i begynnelsen av 40-årene og soner en ubetinget dom. Han har vært isolert i mange perioder gjennom soningen. Etter en lengre periode på 116 dager i isolasjon ble han

⁸⁸ Fangesaksmappenr. 200924470.

⁸⁹ Fangesaksmappenr. 201020277.

⁹⁰ Fangesaksmappenr. 201013630.

⁹¹ Fangesaksmappenr. 201312943.

prøvd i fellesskap, men ble satt tilbake på isolasjon dagen etter. Da satt han isolert i ytterligere 51 dager. Siste isolasjonsperiode ble avbrutt av at ”Karl” ble flyttet til et annet fengsel. Der hadde han fellesskap før han etter i underkant av to måneder igjen ble isolert. Grunnlaget for isolasjon er forebyggende tiltak etter §37 første ledd bokstav e). ”Karl” har klaget på vedtak om isolasjon 4 ganger, samt at hans advokat har sendt inn en klage.

”Mads”⁹² er i begynnelsen av 40-årene og soner en ubetinget dom. Han har vært isolert i mer enn ett år uten kontakt med andre fanger.⁹³ Grunnlaget for isolasjonen er eget ønske etter §37 åttende ledd. Han vil bare være alene. ”Mads” har klaget på vedtak om isolasjon 7 ganger.

”Georg”⁹⁴ er i begynnelsen av 40-årene og soner en dom på forvaring. Han har vært isolert i lange perioder under sin soning, blant annet i en periode på 350 dager i 2012/2013 før han ble overført til annet fengsel for ”avlastning”. I underkant av en måned etter at han kom tilbake til det opprinnelige fengselet ble han isolert på nytt. Han har vært isolert siden. Grunnlaget for isolasjon er forebyggende tiltak etter §37 første ledd bokstav e). ”Georg” har klaget på isolasjon én gang via advokat.

”Filip”⁹⁵ er i begynnelsen av 30-årene og soner en ubetinget dom. Han har vært isolert under hele soningen av frykt for medinnsatte. Grunnlaget for isolasjon er eget ønske etter §37 åttende ledd. ”Filip” har aldri klaget på vedtak om isolasjon.

5.3 Utføring av kontrollen

5.3.1 Innledning

Isolasjon er et alvorlig inngrep i en persons frihet og ut fra rettssikkerhetshensyn bør vedtak om isolasjon derfor underlegges en objektiv og uavhengig prøving. En isolert fange er videre i en utsatt situasjon, med begrenset kontakt med omverdenen og risiko for tap av helse, og den som utsettes for et slikt tiltak kan således ha redusert evne til å ivareta sine egne rettigheter. Internkontroll av isolasjonsvedtak uavhengig av klage kan derfor ha stor betydning for å ivareta rettssikkerheten til fangen.

⁹² Fangesaksmappenr. 201025431.

⁹³ Til tross for den lange isolasjonsperioden anbefaler fengselet at ”Mads” blir prøveløslatt: ”*En finner etter en helhetlig vurdering av din situasjon, herunder foreliggende beslutning om at du skal utvises fra riket, at det fremstår som hensiktsmessig og sikkerhetsmessig forsvarlig at du løslates på prøve (...)*”.

⁹⁴ Fangesaksmappenr. 200924612.

⁹⁵ Fangesaksmappenr. 201306781.

5.3.2 System for internkontroll innad i fengslene

CPT har som nevnt i punkt 4.2 anbefalt at det opprettes en tverrfaglig kontrollgruppe, utarbeides en utslusningsplan og at isolerte fanger tilses av fengselslederen hyppig.

Kravet til tverrfaglighet må ses som et utslag av hensynet til å sikre rettsriktige vedtak hvor alle relevante momenter ved isolasjonsbruken blir tatt i betraktning. I referansesakene har jeg ikke sett at det formelt opprettes kontrollgrupper. Selv om det kan forekomme uformelle tverrfaglige diskusjoner, tyder referansesakene ikke på at det gjennomgående foretas en strukturert tverrfaglig kontroll av isolasjonsvedtaket. Mangel på sentrale rutiner for tverrfaglig kontroll kan utgjøre en risiko for at relevante momenter ikke tas i betraktning. Dette kan medføre at hensynet til å sikre best mulig vedtak ikke ivaretas i så stor grad som anbefalt av CPT.

CPT anbefaler at kontrollgruppen foretar en vurdering av isolasjonens bakgrunn, nødvendighet og alternative tiltak. Hensynet til proporsjonalitet synes her å stå sentralt. Som redegjort for tilsier referansesakene at det ikke eksisterer formelle kontrollgrupper i norske fengsler. Det blir ikke fattet vedtak om opphør av isolasjon, og det fremgår ikke av referansesakene om vurderinger som nevnt ovenfor foretas i andre sammenhenger. Den manglende notoriteten medfører at det er uklart om hensynet til proporsjonalitet ivaretas i tilstrekkelig grad.

En av de sentrale sidene ved opprettelsen av kontrollgrupper er som vi så i kapittel 4.2 at fangen skal få tale sin sak. Kontrollgruppens funksjon kan i så måte dermed bidra til å ivareta hensynet til kontradiksjon. I de nasjonale reguleringene er det som nevnt ikke krav til opprettelse av kontrollgrupper. Manglende fengselsintern kontroll svekker dermed fangens kontradiksjonsmuligheter sammenholdt med CPTs anbefalinger. Fangens mulighet til å tale sin sak skal etter nasjonal rett skje gjennom klageordninger. Vurderinger av fangens kontradiksjonsmulighet henger derfor nøye sammen med fangens klageadgang som drøftes i punkt 5.4.

CPTs anbefaling om utslusningsplan springer ut fra hensynet til forutberegnelighet. Det er åpenbart at forberedelse på å være i fellesskap med andre, kontra å sitte isolert i 22-24 timer i døgnet, kan få betydning for hvordan en fange takler fellesskapssituasjonen. Det er ikke opprettet rutiner for utarbeidelse av utslusningsplan i nasjonal lovgivning. Referansesakene tyder på at fangene ofte får kort varsel i forkant av utslusninger dersom de varsles overhodet.

"Georg" hadde for eksempel vært isolert i mer enn fire måneder da fengselet ønsket å gradvis ha ham ut i fellesskap. Samme dag som han fikk informasjon om planen ble han ført ut i fellesskapsavdelingen. Manglende forberedelse på fellesskapssituasjonen svekker i slike tilfeller fangens forutberegnelighet og derigjennom også fangens mulighet til å takle overgangen fra isolasjon til fellesskap.

Anbefalingen om tilsyn fra fengselsleder med isolerte fanger er egnet til å ivareta hensynet til likebehandling. Informasjon hos ledelsen når det gjelder praksis for isolasjonsbruk kan også tenkes å bidra til skjerpede rutiner og holdningsskapende arbeid for å begrense bruk av isolasjon. Dermed vil et slikt tiltak støtte opp om å begrense isolasjonsbruk til det strengt nødvendige. Referansesakene indikerer at fengselsleder i liten grad involverer seg i de enkelte isolasjonssakene. For eksempel ba "Are" med jevne mellomrom i syv måneder eksplisitt om å få snakke med fengselsleder i forbindelse med isolasjonssituasjonen:

"Jeg ønsker en samtale med deg om du har tid å avse for en liten prat? Ønsker en konstruktiv samtale angående videre soning, da jeg gjerne vill finne ut om veien videre. Lurer på om kriminalomsorgen har en plan for min eventuelle progresjon videre og ønsker samtidig å opplyse deg om mine vansker her."

Det ble ikke registrert noen slik samtale. Manglende involvering av fengselsleder kan medføre at isolasjon brukes i større grad enn nødvendig, samt at ulike praksis utvikler seg i ulike avdelinger eller blant forskjellige ansatte i fengselet.

Manglende regulering av kontrollgruppe, utslusningsplan og fengselsleders involvering i nasjonal rett medfører at det blir overlatt til fengselet selv å eventuelt opprette rutiner for fengselsintern kontroll.⁹⁶ Isolasjonsinngrepets alvorlighet tilsier at sentrale forhold som fengselsintern kontroll bør reguleres sentralt for å ivareta hensynet til å sikre rettsriktige vedtak, til kontradiksjon, forutberegnelighet og rettslikhet, samt til begrensnings av isolasjon til det strengt nødvendige. Dette forsterkes av at det ikke skjer noen umiddelbar materiell kontroll av det opprinnelige vedtaket. Slik kontroll skjer først etter 14 dager, og det ses i det følgende på hvordan kontrollen utføres.

⁹⁶ Halden fengsel har opprettet et eget internkontrollsystem for bruk av isolasjon, hvor involvering av fengselsledelsen ved hyppig rapportering og gjennomgang av isolasjonssaker er ett av elementene, se vedlegg 5. Så vidt meg bekjent foregår ikke tilsvarende internkontroll i andre fengsler. Tall fra kriminalomsorgens dagmålinger indikerer at Halden fengsel har en lavere andel fanger isolert i medhold av §37 første ledd og åttende ledd enn andre store fengsler.

5.3.3 Innrapportering til overordnet organ

Innrapportering fra underordnet organ er en forutsetning for at kontrollen skal foregå i tråd med strgfjl. §37 fjerde ledd som krever innrapportering fra fengselet til regionen etter 14 dager og melding fra regionen til KDI etter 42 dager. Rapporteringskravet må ses som et utslag av prinsippet om forsvarlig saksbehandling som er sentralt for å ivareta en borgers rettssikkerhet. For at prinsippet om forsvarlig saksbehandling skal kunne oppfylles er det viktig at rapporteringen faktisk skjer, samt at den skjer rettidig.

Hvorvidt det forekommer at isolasjonssaker i det hele tatt ikke rapporteres lar seg ikke avdekke av referansesakene. I disse sakene er isolasjonen meldt til KDI, og rapportering har dermed skjedd.

Referansesakene inneholder imidlertid flere eksempler på at innrapporteringen har vært forsinket. De fleste gjelder få dagers oversitting av fristen for innrapportering, men "Filip" sin sak er et eksempel på grovere svikt. Det gikk 34 dager fra første isolasjonsvedtak til det ble rapportert til regionen. Regionen etterspurte en måned etter innrapporteringen mer informasjon fra fengselet. Regionens første vedtak om isolasjon ble fattet etter ytterligere fem uker. Kontrollen ble dermed utført 103 dager etter fengselets vedtak – 89 dager etter den lovpålagte fristen. Meldingen til KDI ble sendt to måneder etter lovpålagt frist.

Videre har Sivilombudsmannen avdekket større brudd med forståelsen av og utførelsen av rapporteringsrutinene. I denne sammenheng vises til sak 2007/1493 hvor en fange klagde på langvarig isolasjon. Fangen var helt eller delvis isolert i 47 dager før saken ble innrapportert til regionen. Fengselet la til grunn at opphold i sikkerhetscelle avbryter fristen for innrapportering.⁹⁷ Ombudsmannen uttaler at dette åpenbart ikke kan være riktig, og at hensynet bak regelen tilsier at opphold i sikkerhetscelle må regnes med.

I sak 2011/510 behandlet Sivilombudsmannen en fanges klage på et isolasjonsopphold på ca. 110 dager. Rapportering i forbindelse med isolasjonen stod sentralt i saken. På grunn av en "inkurie" rapporterte fengselet først til regionen 29 dager etter at isolasjonen startet. Etter dette ble det ikke foretatt innrapporteringer til regionen. Det gikk ca. 80 dager uten at et annet organ enn fengselet foretok en selvstendig vurdering av om det var grunnlag for fortsatt isolasjon. Den manglende rapporteringen innebar etter ombudsmannens syn en ”klar

⁹⁷ Sikkerhetscelle er en form for isolasjon i strippet celle og hjemles i strgfjl §38.

krenkelse av de rettsikkerhetsgarantier A etter loven skulle vært sikret". I tillegg uttrykte ombudsmannen bekymring for regionens holdning til rapporteringsrutinene:

"Regionen har vist til at det ikke ville «endret nevneverdig på realiteten for den innsatte» dersom melding hadde blitt gitt til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. Denne uttalelsen gir grunn til en viss undring all den tid det må være helt på det rene at meldeplikten skal overholdes uavhengig av regionens antakelser knyttet til hvordan overordnet organ vil vurdere utelukkesspørsmålet. Poenget med plikten til å melde fra til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning er jo nettopp at et overordnet organ skal kunne foreta en selvstendig og objektiv vurdering av utelukkelsen."

Så grove brudd som eksemplene viser, medfører at hensynet til forsvarlig saksbehandling ikke kan sies å være oppfylt, og det kan stilles spørsmål ved om fangens rettsikkerhet ivaretas på en god nok måte.

5.3.4 Kontroll hos regionen

Regionens kontroll av isolasjon etter 14 dager skal sørge for at vurderingen av isolasjonsbruken etter en viss tid ikke utelukkende foretas kun av ett forvaltningsorgan. Som redegjort for i kapittel 2 vil vurderingen av om isolasjonen er i tråd med EMD artikkel 3 blant annet avhenge av om den er forholdsmessig, lovmessig og nødvendig. Kontroll av disse forholdene fordrer at overordnet organ presenteres for den faktiske situasjonen som er relevant for slik kontroll, og at overordnet organ selv foretar en egen uavhengig vurdering. Regionen skal som vi har sett fatte nytt vedtak i saken om fortsatt isolasjon etter anmodning fra fengselet. Vi ser i det følgende på regionens vurderinger av forholdsmessighet, lovmessighet og nødvendighet.

Krav om *forholdsmessighetsvurdering* fremgår ikke av strgjfl. I flere av referansesakene ble det både av fengselet og av regionen nevnt at tiltaket ikke var ansett uforholdsmessig, men det gikk ikke frem hva begrunnelsen for dette var. Det ble ikke tatt stilling til om faktiske forhold eventuelt talte mot fortsatt isolasjon, for eksempel var fangens helsesituasjon sjelden redegjort for. Det er vanskelig å tenke seg hvordan regionen kan ha foretatt en forholdsmessighetsvurdering uten informasjon om de faktiske forhold. I andre saker ble ikke forholdsmessighet nevnt i noen av vedtakene.

I "Kim" sin fangesaksmappe er det flere eksempler på manglende forholdsmessighetsvurdering. Ved innrapportering av isolasjon da "Kim" hadde vært isolert i mer enn et år, beskrives han som utagerende og med avvikende oppførsel. Ut over dette beskrives ikke hans psykiske helsetilstand verken av fengselet eller regionen. I et annet dokument fra fengselet til regionen fra samme periode fremgår det at "Kim" har en nedsatt psykisk helsetilstand, som blant annet gjør at det er vanskelig å få tak i hva han mener med sine klager på isolasjonen. Hans dårlige helsetilstand tilsier at det er grunn til å vektlegge denne i vurderingen av fortsatt isolasjon. Manglende forholdsmessighetsvurdering gjør det vanskelig å oppfylle EMK.

Et annet eksempel fra "Kims" fangesaksmappe viser også manglende vurderinger av både forholdsmessighet, lovmessighet og nødvendighet. Regionens begrunnelse for fortsatt isolasjon er denne:

”Anstalten har ved brev av [dato] fremsatt begjæring om at tiltaket opprettholdes, da det fremstår som sikkerhetsmessig uforsvarlig å lempe på iverksatte tiltak og plassere innsatte i fellesskapsavdeling. Det vises blant annet til at domfelte den [dato] ble overført sikkerhetscelle etter å ha blitt opplevd som psykisk labil ved at han griset ned sin celle med sin egen avføring. Innsatte ble tilbakeført ordinær eneromscelle [dato]. Regionkontoret er kjent med domfeltes turbulente soningshistorikk forut for dette.

Kriminalomsorgen region [X] finner på bakgrunn av opplysningene i saken, sammenholdt med anstaltens vurdering, at det er grunnlag for fortsatt hel utelukkelse av innsatte fra fellesskap med andre innsatte, jf. § 37 første ledd, bokstav b), d) og e).

Det vises til at utelukkelsen anses nødvendig for å hindre innsatte i å utøve vold og/eller fremsette trusler mot andre, hindre straffbare handlinger, samt av hensyn til ro, orden og sikkerhet i anstalten. Utelukkelsen fremstår etter vår vurdering ikke som et uforholdsmessig inngrep.”

Vedtaket er i likhet med mange andre vedtak fattet av regionen relativt utfyllende, men ved en gjennomgang av de ulike avsnittenes innhold kan det stilles spørsmål ved om regionen har foretatt en uavhengig vurdering: I tredje avsnitt listes hjemmelsgrunnlaget opp i tillegg til at det nevnes at regionen ikke anser isolasjonen som uforholdsmessig. Begrunnelsen for at tiltaket ikke er uforholdsmessig fremgår imidlertid ikke. "Kims" psykiske helsetilstand er kun

brukt som argument for isolasjon, uten at det er foretatt en vurdering av om helsetilstanden tilsier at han ikke bør isoleres. De manglende vurderinger etterlater spørsmål om vedtaket er forholdsmessig.

I første avsnitt henvises det til fengselets sikkerhetsvurdering og til "Kims" turbulente soningshistorikk, men regionen foretar ikke selv noen vurdering av om de faktiske forhold tilsier at kravene etter ordlyden er oppfylt. I og med at §37 første ledd hjemler isolasjon som forebyggende tiltak, og ikke som reaksjon på tidligere handlinger, er det vanskelig å se at begrunnelsen i vedtaket oppfyller ordlydens krav. Det er derfor uvisst om vedtaket er *lovmessig*.

Endelig mangler vurdering av hva som tilsier at fortsatt isolasjon av "Kim" er *nødvendig* for å forebygge situasjoner som nevnt i hjemmelsgrunnlaget i tredje avsnitt. Dersom mindre inngripende alternativer til isolasjon kan benyttes, tilsier det at tiltaket ikke er nødvendig. Alternativer kan blant annet være delvis isolasjon, overføring til annen avdeling i fengselet eller overføring til annet fengsel. I strgfjl. er det som nevnt i kapittel 3 kun krav om at delvis isolasjon vurderes, mens lovforarbeidene sier at KDI skal vurdere alternativer. Av hensyn til kontradiksjon og muligheten for etterkontroll bør en vurdering av alternativer til isolasjon derfor omtales og uttrykkelig tas stilling til.

Et annet eksempel fra referansesakene på manglende reell vurdering av alternative tiltak er "Filips" sak. Fengselet skriver stadig i sine anmodninger at:

"Vi opplever at de tiltak vi har iverksatt er egnet til å kunne redusere, men ikke motvirke skadelige virkninger av isolasjon. Vider påpekes det at [X] fengsel ikke innehar de ressurser som anses nødvendig for å motvirke skadevirkningene av isolasjon på en god nok måte. Det vises da særlig til tiltak for å aktivisere innsatte sosialt, samt å gjennomføre aktiviteter som er egnet til å sosialisere og motivere innsatte til å bryte isolasjonen."

Selv om fengselet ikke i tilstrekkelig grad innehar ressurser for å motvirke skadevirkninger av isolasjon foretas ikke vurderinger av alternative tiltak. Regionen på sin side

"(...) er i sterk tvil om det foreligger tilstrekkelig særlig grunn for hel utelukkelse av domfelte. Vi viser til at det ikke fremkommer noe fra oversendelsen om hvilke andre tiltak som er forsøkt eller vurdert. Kriminalomsorgen region [X] finner likevel å

oppretholde utelukkelsen, men forutsetter at [X] fengsel arbeider aktivt med spørsmålet om flytting av den domfelte.”

Flyttingen av domfelte som nevnes i siste setning er en henvisning til soningsoverføring av "Filip" til hans hjemland som han har søkt om. Det gjøres ingen vurdering av alternative tiltak innenfor den norske kriminalomsorgen. Da jeg avsluttet mine undersøkelser hadde "Filip" vært isolert i nesten syv måneder uten at det var foretatt en reell vurdering av alternative tiltak.

Overføring til annet fengsel som alternativt tiltak har i de fleste sakene jeg har gjennomgått ikke blitt initiert av kriminalomsorgen, men av fangene selv. "Are" satt såkalt frivillig isolert i 4,5 måned fordi han ikke ønsket fellesskap med andre fanger i det aktuelle fengselet han satt i. I og med at han egentlig ikke ønsket isolasjon signerte han ikke egenerklæring selv om han ville være isolert i det aktuelle fengselet. Hele perioden gav han uttrykk for at han ønsket seg til annet fengsel. Han søkte overføringer, men på tross av fengselets anbefaling ble søknadene avslått av fengslene det ble søkt til. Etter 4,5 måneder i isolasjon var et annet fengsel villig til å ta i mot "Are". Dersom kriminalomsorgen hadde besluttet at et annet fengsel skulle ta i mot "Are" på et tidligere tidspunkt, hadde isolasjonen vært unngått, eller perioden blitt betydelig redusert.

Eksemplene viser at nødvendighetsvurderingen ofte mangler. De store avvikene fra kravet til vurdering av forholdsmessighet, lovmessighet og nødvendighet som fremgår av referansesakene indikerer at avvikene hver for seg kan være i strid med kravene i lovgivningen. Samlet sett må det i tillegg kunne sies at de identifiserte avvik indikerer klare brudd på fangens rettssikkerhet.

5.3.5 Kontroll ved særskilt lange isolasjonsperioder

Kontrollen som skal foretas hos KDI som sentralt forvaltningsorgan etter 42 dager er egnet til å fremme hensynet om rettslikhet ved langvarig isolasjon. I likhet med regionens kontroll må KDIs kontroll befatte seg med vurderinger av forholdsmessighet, lovmessighet og nødvendighet for å sikre at isolasjonsforholdene er i tråd med EMK.

Referansesakene at det er vanskelig å si hvilke vurderinger som i praksis gjøres hos KDI. I enkelte av sakene er det opprettet et notat hvor saken oppsummeres kort og det kommenteres

at det ikke er noe å utsette. Noen begrunnelse fremkommer ikke. Notatet er kun et internt notat opprettet av og for saksbehandleren selv, og de har ikke blitt oppdatert ved hver innmelding fra regionen.⁹⁸ I andre saker er det ikke opprettet noe dokument hos KDI, og det er dermed ikke eksplisitt tatt skriftlig stilling til isolasjonsvedtaket fra KDI på noe tidspunkt. Manglende notoritet hos KDI gjør at det ikke har vært mulig å etterprøve om det faktisk er foretatt kontroll av forholdsmessighet og nødvendighet. Referansesakene etterlater tvil om realiteten i KDIs kontrollfunksjon, og dermed om hensynet til rettslikhet ivaretas i tilstrekkelig grad.

Et tema som fortjener særskilt vurdering er den lovpålagte prøvingen av fellesskap etter ett års isolasjon. Lovgivningen gir få føringer for hva som ligger i denne prøvingen. I høringsrunden i forbindelse med innføring av regelen etterspurte Regjeringsadvokaten retningslinjer for når man eventuelt kan påbegynne ny ettårsperiode, og uttalte at "*med utkastets nåværende utforming fremstår ikke ettårsgrensen som en reell skranke for langvarige utelukkelse*".⁹⁹ Departementet svarte at det forutsettes at fangen prøves ut i fellesskapet før en eventuell ny isolasjonsperiode påbegynnes.¹⁰⁰ "Kim" sin sak illustrerer hvordan fengselet forholder seg til ettårsfristen. Han ble prøvd i fellesskap i 1,5 time før han på nytt ble isolert. Fengselets vurdering er denne:

"Innsatte har over en lengre periode utvist adferd som ikke gjør det tilrådelig med et opphold i en ordinært bo og fellesskapsavdeling. Det er forsøkt å gi innsatte en progresiv tilpassing og tilvenning til en slik ordinær fellesskapsavdeling. Dette gjennom en gradvis tilvenning på avdeling J, felleslufting og i aktivitetsbygget, der "Kim" får samkvem med andre innsatte. På bakgrunn av de observasjoner og uttalelser som samlet sett fremkommer, samt oppdatert risikovurdering fra psykiater der det vurderes som at "Kim" representerer en alvorlig pågående risiko for andre innsatte og ansatte, utelukkes "Kim" fra fellesskapsavdeling etter strgfjl. § 37, 1 litra b), c), d) og e)."

Forholdene som begrunner isolasjonsvedtaket forelå før han ble prøvd i fellesskap, men lovtekstens ettårsgrense førte til at fengselet likevel måtte prøve ham i fellesskap. Han ble dermed satt tilbake på isolasjon etter 1,5 time uten at det fremgår av vedtaket at forholdene

⁹⁸ I følge informasjon fra saksbehandler i KDI.

⁹⁹ Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) punkt 7.6.3.4.

¹⁰⁰ Ibid. punkt 7.6.3.5.

under prøvingen i fellesskap tilsa isolasjon. Begrunnelsen tilsier at fengselet på forhånd hadde bestemt at "Kim" skulle tilbake i isolasjon. Prøvingen i fellesskap ble gjennomført, men det fremstår som tvilsomt om prøvingen hadde noen realitet.

Når prøving i fellesskap etter ett års isolasjon ikke fungerer skal fangen, som vi så i kapittel 3, prøves i fellesskap i et annet fengsel. I "Kim" sin sak var fengselet klar over dette og skrev i sin uttalelse til regionen, i forbindelse med klage fra "Kim", at overføring til annet fengsel ikke anbefales. Klagen er ikke besvart, men regionen har i mellomtiden vedtatt fortsatt isolasjon etter kontroll i medhold av §37 fjerde ledd uten at overføring til annet fengsel er vurdert. Ved avslutning av undersøkelsene hadde det gått over to måneder siden "Kim" i følge retningslinjene skulle vært overført til et annet fengsel for å prøves i fellesskap uten at dette har skjedd.

Saken indikerer at ettårsgrensen i stor grad er illusorisk og at den, som Regjeringsadvokaten fryktet, ikke utgjør noen reell skranke for langvarig isolasjon. Isolasjon er et alvorlig tvangsinngrep, og jo lengre en isolasjonsperiode varer, jo større krav bør stilles til kontroll og overprøving for å sikre at en fanges rettssikkerhet ivaretas. Et hovedhensyn bak ettårsregelen må antas å være å sikre at alle muligheter er prøvd ut før det eventuelt besluttes fortsatt isolasjon. Når hensynene bak ettårsregelen ikke følges opp i praksis må det dermed kunne sies at hensynet til forsvarlig saksbehandling ikke er ivaretatt når det gjelder særskilt lange isolasjonsperioder.

5.3.6 Overprøving av fengselets vurdering

I praksis overprøver regionen sjelden fengslenes vedtak.¹⁰¹ I mitt utvalg fant jeg kun ett tilfelle der regionen ikke tilsluttet seg fengselets anmodning om isolasjon. "Karl" var isolert som følge av at han tidvis urinerte på celledøren, samt å forhindre at han fremsatte trusler mot andre fanger eller ansatte. Etter i overkant av tre måneders isolasjon fant regionen ikke å kunne ta fengselets begjæring om fortsatt isolasjon av "Karl" til følge:

"Vi har i denne vurderingen lagt avgjørende vekt på at domfelte har vært utelukket [i over tre måneder] og at han etter det opplyste har fungert greit ved avdeling V den senere tiden. (...) Det foreligger ingen nye hendelsesrapporter knyttet til domfelters væremåte etter regionkontorets forrige vedtak om forlengelse av utelukkelsesperioden.

¹⁰¹ A/HRC/7/4/Add.2 avsnitt 78

Region [X] anser derfor at utelukkelse fra fellesskapet ikke lenger er nødvendig for å forhindre og/eller forebygge uønsket atferd fra innsattes side. [X] fengsel bes om å iverksette tiltak for å gjennomføre fellesskap.”

Regionen begrunnet opphøret av isolasjonen med at det ikke forelå hendelsesrapporter på ”Karl” siden siste vedtak, at han fungerte greit på avdelingen, og at han hadde vært isolert i mer enn tre måneder. Flere forhold tilsier imidlertid at det er noe tilfeldig at regionen så annerledes på saken i dette vedtaket enn forrige vedtak 14 dager tidligere. For det første var det tre måneder siden siste hendelsesrapport ble registrert. Det var da snakk om tilgrising av celle. For det andre fremgikk det også av tidligere anmodninger fra fengselet at ”Karl” fungerte greit på avdeling V. Fengselet ønsket imidlertid ikke at han skulle over på fellesskapsavdeling. Det eneste som fremstod som annerledes enn tidligere var at ”Karl” hadde vært isolert i ytterligere 14 dager siden forrige vedtak fra regionen. Lengden på isolasjonen tilsier i følge CPT i seg selv at fellesskap i større grad bør vurderes. Det kan imidlertid stilles spørsmål om fengselets ønske om å ha ”Karl” isolert hadde avgjørende betydning i regionens foregående vedtak.

5.4 Praktisering av klageordningen

5.4.1 Innledning

Som nevnt i kapittel 3 og punkt 5.3 er det, i strid med anbefalingene fra CPT, ikke lagt opp til at fangen skal uttale seg om isolasjonsbruken i forbindelse med den automatiske kontrollen. Det ble videre i kapittel 3 redegjort for at den automatiske kontrollen ikke iverksettes før fangen har vært isolert i 14 dager. I denne perioden er klage på vedtaket den eneste muligheten fangen har for å få en uavhengig prøving av isolasjonsbruken. En velfungerende klageordning er derfor helt essensiell for å ivareta hensynet til kontradiksjon og fangens rettssikkerhet.

Mange momenter spiller inn i vurderingen av om en klageordning er effektiv og reell. Ut fra det kontradiktoriske prinsipp må det kunne utledes fire grunnleggende elementer for en velfungerende klageordning. Disse kan oppsummeres som 1) godt begrunnede vedtak, 2) at den vedtaket retter seg mot faktisk får mulighet til å klage, 3) at klagen behandles materielt

forsvarlig og 4) at saksbehandlingstiden ikke er for lang. I det følgende vil det vurderes hvorvidt disse elementene er til stede i klageordningen for isolasjonsvedtak.

5.4.2 Vedtakenes begrunnelse

Det har stor betydning for fangens kontradiksjonsmulighet, og dermed for realiteten i klageadgangen, at fangen får kjennskap til de forhold som skal motbevises ved forståelig informasjon om grunnlaget for isolasjonsvedtaket. Vi så i kapittel 4 at CPT anbefaler at isolasjonsvedtakene tilpasses de enkelte typene isolasjonsformer, og at EMD stiller konkrete krav til begrunnelsens grundighet, etterprøvnbarhet og vurdering av fangens situasjon. Vi ser i det følgende på kvaliteten på fengselsvedtakene når det gjelder angivelse av rettslig og faktisk grunnlag.

Når det gjelder *rettslig grunnlag* var det i enkelte av referansesakene oppgitt feil hjemmel for isolasjon. I de fengselsbesluttede isolasjonsvedtakene til "Are" og "Filip", som begge var isolert etter eget ønske, var §37 første ledd bokstav e) brukt som hjemmelsgrunnlag i stedet for den korrekte hjemmelen som er §37 åttende ledd.

I andre referansesaker var hjemmelsgrunnlaget vanskelig å identifisere. I mange av referansesakene avstod saksbehandlerne for eksempel fra å presisere hvilket alternativ i §37, og dermed hvilket grunnlag, som gjaldt for det aktuelle isolasjonsvedtaket. Dette må i stor grad kunne likestilles med å ikke oppgi hjemmelsgrunnlag i det hele tatt all den tid §37 inneholder en rekke alternativer av svært ulik karakter.

Videre var det i mange av referansesakene utfordrende å identifisere det rettslige grunnlaget for isolasjonsvedtakene. En mal for vedtak om isolasjon ble brukt i nesten alle fengselsbesluttede vedtak jeg gjennomgikk. Malen er tydeligvis utviklet til bruk for isolasjonsvedtak i medhold av alle vilkårene i strgfjfl. §37, da denne lister opp hele bestemmelsens første, syvende og åttende ledd, se vedlegg 2. Til sammen inneholder disse mer enn 10 separate hjemmelsgrunnlag for isolasjon, mens de fleste referansesakene omhandlet *ett* av vilkårene. Identifiseringen av det rettslige grunnlaget for den enkeltes isolasjonsvedtak blir dermed vanskeliggjort ved at en stor mengde juridisk tekst, som er irrelevant for den konkrete saken, blir en del av vedtaket.

Enn videre var det i noen av referansesakene angitt riktig hjemmel, men den faktiske plasseringen av hjemmelen i vedtaket vanskeliggjør identifiseringen av hjemmelsgrunnlaget. Et eksempel er et av "Åges" isolasjonsvedtak med denne begrunnelsen:

"Det besluttes med dette at [”Åge”] skal utelukkes fra fellesskapet.

Beslutningen hjemles i som beskrevet ovenfor. Følgende forhold ligger til grunn for beslutningen: På bakgrunn av §§ 37 e, 37, 8 . I det det ikke anses sikkerhetsmessig forsvarlig å flytte innsatte tilbake til ordinær fellesskapsavdeling, - Sitter i påvente av ledigcelle på avd M.”

Det konkrete alternativet som hjemler isolasjon hører naturlig inn i andre setning i sitatet, men er ikke ført inn. Hjemmelsgrunnlagene er i stedet innført der det skal redegjøres for det faktiske grunnlaget for vedtaket.

Sitatet fra "Åges" vedtak belyser i tillegg at redegjørelsen for det *faktiske grunnlaget* for isolasjonsvedtaket kan være knapp. Blant annet redegjøres det ikke for *hvorfor* det ikke er sikkerhetsmessig forsvarlig å flytte "Åge" på fellesskapsavdeling. Et annet eksempel på manglende angivelse av faktisk grunnlag er følgende begrunnelse fra "Karls" fangesaksmappe:

"Det besluttes med dette at [”Karl”] skal utelukkes helt fra fellesskapet.

Beslutningen hjemles i § 37, 1 ledd bokstav e som beskrevet ovenfor. Følgende forhold ligger til grunn for beslutningen: Tilbake til celle c-178 etter sikkerhetscelle. Innsatte uttaler at han ikke kommer til og endre sin adferd.”

For å gjøre seg kjent med grunnlaget for isolasjonsvedtaket må man formodentlig gå tilbake og se hva som var begrunnelsen i et tidligere vedtak om sikkerhetscelle. Isolasjonsvedtaket får således ingen realitet i seg selv. Ut fra vedtaket er det umulig for "Karl" å vite hva han eventuelt skal tilbakevise av faktiske forhold som har foranlediget isolasjonsvedtaket.

Som det fremgår viser referansesakene at vedtak om isolasjon ofte er av dårlig kvalitet når det gjelder angivelse av både rettslig og faktisk grunnlag for beslutningen. Med så mangelfulle vedtak kan de forhold som ligger til grunn for vedtaket være uriktige, irrelevante eller bygge på subjektive vurderinger uten at det synliggjøres for fangen. Anbefalingen fra CPT om å tilpasse isolasjonsvedtakene til de ulike isolasjonstypene kan vanskelig sies å være

gjennomført. Fangen får ikke kjennskap til det reelle grunnlaget for vedtaket og dermed ikke mulighet til å tilbakevise dette i en klage. Funnene i flere referansesaker indikerer at mange av fengslenes isolasjonsvedtak er lite grundige, og ikke uttrykker at det er tatt hensyn til fangens situasjon. Hensynet til kontradiksjon er dermed dårlig ivaretatt i klageordningen.

5.4.3 Forutsetninger for å klage

4 av de 7 fangesaksmappene som ble gjennomgått inneholdt klager, til sammen 17 stk. Ingen av klagesakene førte til endring eller omgjøring av isolasjonsvedtaket. De aller fleste av isolasjonsvedtakene jeg gjennomgikk var ikke påklaget. Dette kan ha flere årsaker, og det går utenfor oppgavens rammer å analysere årsaken til dette. Jeg vil imidlertid knytte noen bemerkninger til enkelte praktiske forhold som kan vanskeliggjøre klageadgangen.

Som beskrevet i kapittel 3 forutsettes det at klagen utformes skriftlig, og av kapittel 4 fremgikk det at klageadgangen bør være konfidensiell. Lese- og skrivevansker, samt språkproblemer, kan forhindre enkelte fanger i å formulere en skriftlig klage. I enkelte av referansesakene fremstod det videre for meg som uklart om fangen hadde tilgang til nødvendigheter som penn og papir da de ble isolert. Nyhetsoppslag fra Ila fengsel- og forvaringsanstalt våren 2014 tilsier at fangen blir fratatt slike gjenstander i enkelte isolasjonssaker.¹⁰² Å få skrevet en klage er for fangen dermed praktisk umulig. I slike situasjoner vil forvaltningens generelle veiledningsplikt tilsi at fangen bistås av ansatte i fengselet med å få skrevet klagen. En slik løsning ivaretar imidlertid ikke hensynet til konfidensialitet. Det kan heller ikke ses bort fra at det i enkelte tilfeller kan oppleves vanskelig å etterspørre veiledning fra fengselet som fattet vedtaket, og i noen tilfeller den personen som fattet vedtaket. Bistand fra motpart oppleves heller ikke nødvendigvis som objektiv.

I de tilfeller hvor fangen ikke har praktisk mulighet til å formulere en skriftlig klage kan det derfor stilles spørsmål ved om klagemuligheten er reell, og om hensynet til kontradiksjon således er ivaretatt.

¹⁰² Se VG helg 1. februar 2014 på s. 18 flg. og 21-nyhetene på TV2 13. mai 2014.

5.4.4 Manglende klagebehandling

Klageordningen er fundert på at klagen faktisk behandles av klageorganet. Av referansesakene fremgår det at klagebehandling i visse tilfeller uteblir. Årsaken til manglende klagebehandling er i noen tilfeller at fengselet ikke videresender klagen til overordnet organ. Andre ganger videresendes klagen, men den behandles ikke hos overordnet organ.

”Mads” klagde på isolasjonsregimet to dager etter at han ble isolert. Denne klagen ble ikke videresendt til regionen for klagebehandling. Det ble vedtatt at ”Mads” fortsatt skulle isoleres etter 14 dager. Han klagde til KDI på de to første regionsbesluttede isolasjonsvedtakene. Ved mine undersøkelser var det over et år siden klagen ble registrert inn i datasystemet av fengselet. De ble ikke oversendt regionen for uttalelse, eller til KDI for klagebehandling, og er dermed aldri behandlet.

To av "Kims" klager på regionens isolasjonsvedtak ble videresendt til regionen for uttalelse, men ikke besvart. Det ble ikke registrert noen uttalelse om saken hos regionen, og heller ingen oversending av saken til KDI for klagesaksbehandling. Ved mine undersøkelser var det over et år siden klagen ble registrert inn i datasystemet.

Sakene hvor klagebehandlingen ble unnlatt gjaldt både klager som skulle blitt behandlet av regionen og av KDI. Overordnet organ har ikke fått nødvendig informasjon om at det skal foreta klagesaksbehandling, eller det har unnlatt å behandle klagen ved mottak av denne. I slike tilfeller står man overfor en tom klageadgang som følge av svikt i fengselets eller regionens rutiner. I de tilfeller hvor klagebehandling uteblir undergraves hele klageordningen og hensynet til kontradiksjon tilsettes i så stor grad at fangens rettssikkerhet vanskelig kan anses ivaretatt.

5.4.5 Saksbehandlingstid

Saksbehandlingstiden for klagebehandling av et forvaltningsvedtak vil ofte være sentral for realiteten i overprøvingsadgangen. Ved vedtak om isolasjon iverksettes tiltaket som regel umiddelbart. Som vi så i kapittel 3 skal det etter 14 dager foretas en ny vurdering, og fattes et nytt vedtak, dersom isolasjonen skal forlenges. I realiteten ”varer” dermed vedtakene i 14 dager. For at klage på et slikt vedtak skal ha noen realitet, må denne derfor behandles raskt. Rask saksbehandling fordrer at klageorganet får kjennskap til klagen så raskt som mulig.

I gjennomgangen av fangesaksmappene går det frem at KDI behandler klager på langvarig isolasjon, selv om det påklagede vedtaket er erstattet av et nytt vedtak, så lenge det er en sammenhengende isolasjon med samme begrunnelse. Klagebehandlingen kan dermed få betydning for fangen selv om det har gått 14 dager siden det påklagede isolasjonsvedtaket ble fattet. Alvorligheten av inngrepet og de skadelige følger isolasjon kan ha tilsier likevel effektive saksbehandlingsrutiner og prioritering av behandling av klager på isolasjon i kriminalomsorgens virksomhet. I min gjennomgang av fangesaksmappene hadde KDI behandlet 4 klager. Korteste saksbehandlingstid var på fem uker, den lengste på over to måneder. Dersom KDI hadde tatt klagen til følge ville fangene dermed vært urettmessig isolert i minst fem uker.

Etter først å ha klaget tre ganger klagde "Mads" ytterligere to ganger. Etter 42 dager fra den første av disse to siste klagen ble levert til fengselet klagde han på lang saksbehandlingstid. Samme dag ble klagen videresendt til regionen. Fengselet skal ikke uttale seg i saken, og bør dermed videresende klagen til regionen umiddelbart. Regionen brukte 9 dager på å gi sin uttalelse og sende saken over til KDI. Til sammenligning bruker regionen 1-3 dager fra fengselet sender anmodninger om fortsatt isolasjon til det fattes vedtak om forlenget isolasjon. Saksbehandlingstiden i andre saker tilsier dermed at regionen bør bruke mindre enn 9 dager på å gi sin uttalelse i en sak den tidligere har behandlet. KDI brukte i "Mads" sin sak 15 dager på sin saksbehandling. Av andre klagesaker jeg gjennomgikk fremgikk det at KDI kan bruke langt kortere tid på sin saksbehandling. Det tok over to måneder fra "Mads" sendte sin tredje klage på isolasjonsregimet til han fikk svar fra direktoratet gjeldende det aktuelle vedtaket.¹⁰³ Når fengselet unnlater å videresende klager, eller sender de etter en lengre tidsperiode, er det en åpenbar fare for at fanger sitter urettmessig isolert.

I "Mads" sak beklaget fengselet "noe sen oversendelse av dokumenter". Det viser seg imidlertid av andre saker at den lange saksbehandlingstiden ikke er enestående. I "Karls" tilfelle tok det 21 dager fra fengselet mottok klagen til den ble oversendt regionen. Regionen brukte 37 dager på å uttale at den "ikke finner (...) at det fremkommer opplysninger i klageskrivene som tilsier omgjøring av våre vedtak. Region [X] opprettholder vedtakene og viser til begrunnelsene i sin helhet, samt til begjæringene fra [X] fengsel som følger vedlagt". Det tok deretter 4 dager før KDI fattet vedtak. Også i klagesaksbehandlingen av "Karls" isolasjonsvedtak tok det dermed mer enn to måneder før saken var ferdigbehandlet hos KDI.

¹⁰³ På det tidspunktet var det for øvrig tre måneder siden han sendte den første klagen som ikke ble behandlet.

Dette på tross av at ”Karl” klagde på lang saksbehandlingstid 47 dager etter at fengselet mottok klagen hans. Verken regionen eller KDI fikk imidlertid anledning til å ta saksbehandlingsklagen i betraktning, da denne ble videresendt fra fengselet 22 dager etter at fengselet mottok den, og etter at KDI hadde behandlet den opprinnelige klagen.

”Georgs” klage via en advokat ble behandlet i løpet av i overkant av seks uker, mens raskeste klagesaksbehandling i referansesakene er en av ”Kims” klager som ble behandlet i løpet av fem uker. Her brukte regionen én dag på å skrive sin uttalelse og videresende til KDI. Da jeg avsluttet undersøkelsene hadde ”Kim” en ny isolasjonsklage inne. Denne ble videresendt fra fengselet med uttalelse etter 11 dager, men regionen hadde ikke besvart klagen to måneder etterpå.

Gjennomgangen av klagesaker viser at alle nivåene i kriminalomsorgen kan bidra til å redusere saksbehandlingstiden. Ved klage på vedtak fattet av regionen skal fengselet kun videresende klagen. Det bør være unødvendig å bruke flere dager på en slik videresending til overordnet forvaltningsorgan. Regionen bruker i sin tur flere uker på saksbehandling i ett tilfelle, og én dag i et annet. I de sakene der regionen allerede fattet vedtak, bør det ikke være nødvendig å bruke mer enn en dag på å uttale seg. KDI bruker 4 dager på saksbehandling i ett tilfelle, og flere uker i et annet. Som følge av det alvorlige inngrepet og mulige skadevirkningene isolasjon kan medføre bør behandling av klage på isolasjonsvedtak prioriteres. Urettmessig isolasjon i over to måneder må kunne karakteriseres som et overgrep, og når saksbehandlingstiden gir rom for slikt tiltak er det tvilsomt om hensynet til forsvarlig saksbehandling er ivaretatt. Variasjonen i saksbehandlingstid på mellom fem uker og mer enn to måneder synes ut fra referansesakene som vilkårlig, og indikerer at hensynet til likebehandling ikke ivaretas i klagebehandlingen.

6 Konklusjon og rettspolitiske betraktninger

Siktemålet med oppgaven har vært å analysere om kriminalomsorgens praksis for kontroll og overprøving av fengselsbesluttede isolasjonsvedtak er i tråd med nasjonale og folkerettslige reguleringer.

Oppgaven har belyst at det kan stilles spørsmål ved realiteten i flere deler av kontroll- og klageprosessene, og dermed om de kan anses i tråd med reguleringene. Referansesakenes eksempler på dagens praksis viser at det er behov for en grundig revisjon av ordningene der det fokuseres på å begrense bruken av isolasjon, og å sikre lovmessige og forutberegnelige isolasjonsvedtak. Videre bør en slik revisjon søke å etablere systematisk kontroll av alle isolasjonsvedtak som ivaretar hensynet til rettssikkerhet samt en klageordning som ivaretar de grunnleggende forvaltningsrettslige prinsippene om likebehandling, kontradiksjon og rettssikkerhet.

Når det gjelder den eksisterende kontrollordningen indikerer referansesakene at kvaliteten på kontrollen, og dermed i hvilken grad det treffes lovmessige vedtak, har nær sammenheng med graden av detaljer i lov og forskrift. Som vi har sett er kontroll- og overprøvingsordningene vagt regulert i flere henseende. Presis lovgivning er sentralt for å ivareta rettssikkerheten til den enkelte og fra et rettssikkerhetsperspektiv er det således problematisk at regelverket i flere sammenhenger gir få føringer. De vage reguleringene medfører ulik praksis blant forskjellige saksbehandlere, og fører i mange tilfeller til at sentrale vurderingsmomenter ikke fremgår av vedtakene. Det blir dermed vanskelig for overordnet organ å sikre effektiv kontroll, og for fangen å hevde sin rett.¹⁰⁴ Referansesakene tilsier at internkontrollen i mange tilfeller vanskelig kan sies å sikre at det treffes lovlige vedtak.

Forbedring av regelverk og rutiner er følgelig sentralt for ivaretagelse av fangenes rettssikkerhet. For det første bør det innføres et lovfestet krav om at det foretas en forholdsmessighetsvurdering ved beslutning om isolasjon og under gjennomføringen av isolasjon. For det andre bør det innføres lovfestet krav om fengselsintern kontroll og utslusningsplan. I tillegg bør det utvikles rutiner for internkontroll i fengslene blant annet for daglig gjennomgang av isolasjonssituasjonen av en utnevnt ansvarlig og hyppig redegjørelse

¹⁰⁴ Se tilsvarende betraktninger i CAT/C/NOR/CO/6-7 avsnitt 11 og A/HRC/7/4/Add.2 avsnitt 78.

for bruken av isolasjon til fengselsledelsen.¹⁰⁵ For det tredje bør det sørges for at regionen kontrollerer alle isolasjonsvedtak, noe som fordrer at hjemmelen for kontroll endres fra å innebære kontroll etter 14 dager til å innebære umiddelbar kontroll. For det fjerde er det behov for klarlegging av innholdet i KDIs kontrollfunksjon som i dag i stor grad avhenger av den enkelte saksbehandler.

Når det gjelder klageordningen indikerer referansesakene at grunnlaget og/eller forutsetninger for å klage på isolasjonsvedtak ofte er utilstrekkelig. Det kan stilles spørsmål ved om klageadgangen er reell i de tilfeller vedtakene lider av manglende redegjørelse for rettslig og/eller faktisk grunnlag. Det upresise hjemmelsgrunnlaget for isolasjon kan være en av årsakene til at forståelsen av det rettslige grunnlaget ikke kommer tydelig frem av vedtakene, og at det ikke er klart for saksbehandleren hvilket faktisk grunnlag som kvalifiserer til isolasjon. Manglende eller utilstrekkelig beskrivelse av rettslig og faktisk grunnlag kan også ha sammenheng med at malen for fengselsbesluttede isolasjonsvedtak er generelt utformet for alle isolasjonsformer med hjemmel i strgf. §37. Referansesakene tilsier at klageadgangen i mange tilfeller vanskelig kan sies å fungere tilfredsstillende for å ivareta fangens rettssikkerhet.

Forbedring av klageordningen fordrer først og fremst en praksisendring. For det første bør det utvikles en mal for hvert isolasjonsvilkår som redegjør grundig for det rettslige grunnlaget og terskel for isolasjon. Malen bør i tillegg liste opp alternativer til isolasjon, og kreve at det tas stilling til hvorfor hvert enkelt alternativ ikke anses tilstrekkelig. For det andre bør kompetansen til å vedta isolasjon legges til et begrenset antall ansatte som gis grundig opplæring i hjemmelsgrunnlag og hensynene bak kontroll- og klageordninger, herunder fangens behov for en fyllestgjørende begrunnelse i den hensikt å vurdere en eventuell klagesak. For det tredje bør fanger underlagt isolasjon prioriteres ved ønske om veiledning, og det må sørges for at slik veiledning gis av ansatte med saksbehandlingskompetanse. For det fjerde må saksbehandlingstiden ved klage på isolasjon reduseres betydelig.

Til slutt knyttes bemerkninger til tre forhold ved kontroll- og overprøvingsordningene som absolutt bør undersøkes nærmere, men som det ikke har vært rom for å se på i oppgaven.

Det første gjelder de tilfeller hvor kriminalomsorgen tilsynelatende mangler alternativer til isolasjon. Innenfor kriminalomsorgen finnes det ikke et adekvat tilbud til psykisk syke fanger,

¹⁰⁵ Se internkontrollrutiner ved bruk av isolasjon i Halden fengsel i vedlegg 5.

og de blir dermed sittende fullstendig isolert over tidsperioder på flere år.¹⁰⁶ I slike saker kan det stilles spørsmål ved om isolasjonsbruken er i tråd med EMK artikkel 3.¹⁰⁷ Dette er eksempel på en systemsvikt hvor de enkelte medarbeiderne på alle nivåer i kriminalomsorgen tilsynelatende står uten alternativer til å vedta fortsatt isolasjon. I revidert statsbudsjett for 2014 er det satt av 5 millioner kroner til å opprette et adekvat tilbud med mindre grad av isolasjon til psykisk syke fanger i isolasjon, samt 5 millioner til samme formål for 2015. Det er viktig at tiltaket følges opp i praksis for å unngå at fanger isoleres som følge av deres psykiske sykdom.

Videre mener jeg at den sårbare situasjonen isolasjonsfanger befinner seg i som følge av et alvorlig tvangsinngrep og risiko for tap av helse tilsier behov for å vurdere om bistand i isolasjonssaker bør innlemmes i de lovbestemte tilfellene for fri rettshjelp, jf. lov om fri rettshjelp (rettshjelploven) av 13.06.1980 nr. 35 §§11 og 16.¹⁰⁸ Klagene fra fangene som jeg gjennomgikk led jevnt over av store mangler, og referansesakene tilsier at isolerte fanger kan ha særskilte utfordringer med å i tilstrekkelig grad ivareta sine rettigheter. I isolasjonssaker bør ikke juridisk bistand være avhengig av den enkelte advokats godvilje til å arbeide gratis. For at fangen skal kunne hevde sin rett tilsier det ovennevnte at fri rettshjelp må være hovedregelen, og at advokat må kobles inn automatisk ved isolasjonsvedtak.

Endelig bør det etter min mening utredes om det bør etableres et organ uavhengig av kriminalomsorgen med eksterne medlemmer for systematisk kontroll av alle isolasjonsbeslutninger. Et slikt organ kan særlig være egnet til å øke graden av uavhengighet og objektivitet.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Manglende tilbud for psykisk syke fanger er informert om fra KDI, og har fremgått av flere medieoppslag, se VG helg 1. februar 2014 på s. 18 flg. og 21-nyhetene på TV2 13. mai 2014.

¹⁰⁷ I forbindelse med "Åges" isolasjonssak uttalte fengselspsykiateren: "*Jeg finner det uetisk dersom Kriminalomsorgen nå tar sikte på at han skal være utelukket fra fellesskapet i enecelle i avdeling G i årevis fremover. Slik isolasjon er uansett skadelig, selv om "Åge" nok vil foretrekke dette fremfor tett samvær med andre. Vi kan ikke forvente at hans tilstand blir vesentlig bedre eller at hans aggresjon sikkert avtar i løpet av de kommende årene med mindre det kommer frem at han har en sykdom som kan behandles.*"

¹⁰⁸ Etter fengselsreglenes punkt 70.7 er fanger "(...) entitled to seek legal advice about complaints and appeals procedures and to legal assistance when the interests of justice require". Rekkevidden av bestemmelsen er uklar, men i teorien indikerer at rettsrådet bør gis gratis: "*[a]lthough the Rules do not specify it, there is considerable merit in providing such legal advice free of charge to the majority of prisoners who cannot afford to pay for their own lawyers.*" "Karl" fikk innvilget fritt rettsråd i forbindelse med isolasjonssaken via søknad fra sin advokat, se unntaksregelen i tredje ledd i rettshjelplovens §§11 og 16.

¹⁰⁹ Opprettelse av et uavhengig kontrollorgan utenfor kriminalomsorgen ble anbefalt allerede av Fengselslovutvalget i NOU 1988:37.

Under Norges rapportering til FNs menneskerettighetsråd under Universal Periodic Review den 28.04.2014 svarte utenriksminister Børge Brende på spørsmål om isolasjon at foreløpige målinger viser at 5-10 % av fangebefolkningen er helt eller delvis isolert. Videre uttaler han:

*"The correctional services agree that this number is too high. Several measures have therefore been initiated to ensure the exclusion is applied more selectively. The directorate has established a working group to assess and evaluate the existing use of solitary confinement. The guidelines regulating solitary confinement are currently being reviewed. This includes their compatibility with international human rights standards. A new strategy to increase the activity level among prisoners is being developed."*¹¹⁰

Arbeidsgruppens mandat er så vidt meg bekjent ikke offentliggjort. Det er etter min mening viktig at arbeidsgruppen, i tillegg til det som nevnes i sitatet, foretar en vurdering av de eksisterende kontroll- og overprøvingsordningene. Oppgaven tilsier at en revisjon av ordningene er nødvendig for å ivareta kriminalomsorgens forpliktelser og fangens rettssikkerhet.

¹¹⁰ Min sitering fra videoopptak av sesjonen hvor Brende uttaler seg ved 1:08:05 her: <http://www.upr-info.org/en/review/Norway/Session-19---April-2014/Review-in-the-Working-Group#top>

7 Litteraturliste

7.1 Lover

- 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven), 17.05.1814.
- 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10.02.1967 nr. 2.
- 1980 Lov om fri rettshjelp (rettshjelploven) av 13.06.1980 nr. 35.
- 1981 Lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) av 22.05.1981 nr. 25.
- 1999 Lov om menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21.05.1999 nr. 30.
- 2001 Lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) av 18.05.2001 nr. 21.

7.2 Forskrifter, retningslinjer og rundskriv

- 2002 Forskrift til lov om straffegjennomføring (straffegjennomføringsforskriften) av 22. februar 2002 nr. 183.
- 2002 Retningslinjer til lov om gjennomføring av straff mv (straffegjennomføringsloven) og til forskrift til loven. Fastsatt av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning 16. mai 2002 med hjemmel i forskrift til lov om straffegjennomføring av 22. februar 2002 §7-1. Revidert 27. oktober 2008.

7.3 Traktater

- EMK Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, 4. november 1950.
- Wien-konvensjonen Wien-konvensjonen om traktatretten, 23. desember 1969.
- CPT Europarådets torturforebyggingskonvensjon, 1987.
- OPCAT Valgfri tilleggsprotokoll til FNs torturkonvensjon, 2002.

7.4 Forarbeider

Ot.prp. nr. 3 (1998-1999) Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) Om lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven).

7.5 Rettspraksis

7.5.1 Høyesterett

Rt. 2000 s. 996.

Rt. 2000 s. 1056.

Rt. 2000 s. 1811.

7.5.2 Den europeiske menneskerettighetsdomstol

Golder v. The United Kingdom	Klagenr. 4451/70. Strasbourg, 21.02.1975.
X v. Denmark	Klagenr. 8395/78. Strasbourg, 16.12.1981.
Silver and Others v. the United Kingdom	Klagenr. 5947/72; 6205/73; 7052/75; 7061/75; 7107/75; 7113/75; 7136/75. Strasbourg, 25.03.1983.
R v. Denmark	Klagenr. 10263/83. Strasbourg, 11.03.1985.
Soering v. The United Kingdom	Klagenr. 14038/88. Strasbourg, 07.07.1989.
Rotaru v. Romania	Klagenr. 28341/95. Strasbourg, 04.05.2000.
Khan v. the United Kingdom	Klagenr. 35394/97. Strasbourg, 12.05.2000.
P.G. and J.H. v. the United Kingdom	Klagenr. 44787/98. Strasbourg, 25.09.2001.
Rohde v. Denmark	Klagenr. 69332/01. Strasbourg, 21.07.2005.

Hirst v. the United Kingdom	Klagenr. 74025/01. Strasbourg, 06.10.2005.
Khudoyorov v. Russia	Klagenr. 6847/02. Strasbourg, 08.11.2005.
Cenbauer v. Croatia	Klagenr. 73786/01. Strasbourg, 09.03.2006.
Ramirez Sanchez v. France	Klagenr. 59450/00. Strasbourg, 04.07.2006.
Saadi v. Italy	Klagernr. 37201/06. Strasbourg, 28.02.2008.
Babar Ahmad and Others v. the UK	Klagenr. 24027/07; 11949/08; 36742/08; 66911/09; 67354/09. Strasbourg, 10.04.2012.

7.6 Andre myndigheters praksis

Sivilombudsmannssak 2007/1493.

Sivilombudsmannssak 2011/510.

7.7 Andre internasjonale kilder

Fra Europarådets komité for forebygging av tortur (CPT)

CPT/Inf (92) 3	CPT 2nd General Report.
CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2013.	CPT standards. Inneholder utdrag fra CPTs årsrapporter. I fotnotene er det henvist til årsrapportene for en mest mulig konkret henvisning.
CPT/Inf (2006) 14	Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 3 to 10 October 2005. 11.04.2006.
CPT/Inf (2011) 28	CPT 21st General Report.

Fra FNs torturkomité (CAT)

CAT/C/NOR/CO/6-7

Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Norway, adopted by the Committee as its forty-ninth session (29 October to 23 November 2012). 13.12.2012.

CAT/C/NOR/CO/5

Concluding observations on the fifth report of Norway, adopted by the Committee as its thirty-ninth session (5 – 23 November 2007). 05.02.2008.

Fra FNs Working Group on Arbitrary Detention

A/HRC/7/4/Add.2

United Nations General Assembly A/HRC/7/4/Add.2.
11.10.2007.

Fra FNs spesialrapportør om tortur

A/63/175

Interim report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. 28.07.2008.

Fra Europarådets ministerkomité

Fengselsreglene

Recommendation Rec(2006)2. Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 at the 952nd meeting of the Ministers' Deputies.

Fra andre

The Istanbul statement on the use and effects of solitary confinement. Adopted on 9. December 2007 at the International Psychological Trauma Symposium, Istanbul.

7.8 Juridisk teori

7.8.1 Bøker

- Aall, Jørgen. *Rettsstat og menneskerettigheter*. 3. utg. Fagbokforlaget, 2011.
- Andersen, Henrik Steen, Lillebæk, Tommy & Sestoft, Dorte. *Isolasjonsundersøgelsen*. 1994.
- Andersen, Henrik Steen, Lillebæk, Tommy & Sestoft, Dorte. *Efterundersøgelsen – en opfølgingsundersøgelse af danske varetægtsarrestanter*. 1997.
- Bernt, Jan Fridthjof og Rasmussen, Ørnulf. *Frihagens forvaltningsrett bind 1*. 2. utg. Fagbokforlaget, 2009.
- Eckhoff, Torstein. *Rettskildelære*. 5. utg. ved Helgesen, Jan. Universitetsforlaget, 2001.
- Elde, Stine. *Opinion og rettsikkerhet: Den alminnelige rettsoppfatning i avgjørelser etter straffegjennomføringsloven*. Masteroppgave ved Universitetet i Oslo trykket i Juss-Buss' stensilsérie nr. 113. Oslo, 2008.
- Engbo, Hans Jørgen og Smith, Peter Scharff. *Fængsler og menneskerettigheder*. Jurist- og økonomforbundets forlag, 2012.
- Eskeland, Ståle. *Fangerett: En studie av rettsikkerhet ved fullbyrdelse av fengselsstraff*. 2. utg. Tano, 1989.
- Hallén, Nora. *Straffegjennomføringsloven § 37 om forebyggende isolasjon. Gjeldende rett og rettspolitisk vurdering med særlig vekt på skranker for kriminalomsorgens anvendelse av bestemmelsen*. Masteroppgave ved Universitetet i Oslo publisert på digitale utgivelser ved UiO. Oslo, 2008.
- Hauge, Ragnar. *Straffens begrunnelser*. Universitetsforlaget, 1996.
- Hellevik, Vårin. *Bruk av isolasjon i norske fengsler*. Masteroppgave ved Universitetet i Oslo trykket i Juss-Buss' stensilsérie nr. 84. Oslo, 2001.
- Juss-Buss. *Fangehåndboka*. Oslo, 2012.
- Løvdaal, Jørgen. *Informasjonsflyt i kriminalomsorgen – en studie i kontradiktorisk underskudd*. Masteroppgave ved Universitetet i Oslo trykket i Juss-Buss' stensilsérie nr. 120. Oslo, 2011.

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Norsk senter for menneskerettigheter.
Temarapport: Bruk av isolasjon i fengsel. Norsk lov og praksis i et menneskerettslig perspektiv. Oslo, 2012.

Ruud, Morten og Ulfstein, Geir. *Innføring i folkerett.* 4. utg. Universitetsforlaget, 2011.

Shalev, Sharon. *A Sourcebook on Solitary Confinement.* London, 2008.

Storvik, Birgitte Langset. *Straffegjennomføring.* 2. utg. Høyskoleforlaget, 2011.

Zyl Smit, Dirk van og Snacken, Sonja. *Principles of European prison law and policy: Penology and human rights.* Oxford University press, 2009.

7.8.2 Artikler

Frostad, Magne. *Folkeretten og straffegjennomføring: Et grunnriss.* Publisert på <http://en.uit.no/Content/71970/Folkerettslige%20aspekter%20ved%20straffegjennomføring.pdf>

Giertsen, Hedda. *Fengselsvesenets skjulte verdimønstre.* Lov og Rett: Norsk juridisk tidsskrift ISSN 0024-6980 s. 414-427. 1995.

Gröning, Linda. *Straffgenomföring som en del av straffrättssystemet: Principförklaring av fängelsestraffets innehåll.* Tidsskrift for Rettsvitenskap nr. 1-2/2013 s. 145-195. 2013.

Stub, Marius. *Kan avgjørelser om undersøkelser og beslag i tilsynsøyemed være enkeltvedtak?* Tidsskrift for Rettsvitenskap nr. 1/2008 s. 36-74. 2008.

7.9 Nettdokumenter

Video fra høring av Norge under Universal Periodic Review 19. sesjon den 28.04.2014.
<http://www.upr-info.org/en/review/Norway/Session-19---April-2014/Review-in-the-Working-Group#top> [sitert 09.05.2014]

7.10 Media

VG helg fra 1. februar 2014 på s. 18 flg., *De farligste på avdeling G.*

21-nyhetene på TV2 fra 13. mai 2014, Isolasjon av alvorlig sinnslidende.

7.11 Seminarer

Norsk forening for kriminalreforms (KROM) seminar 9.-12. januar 2014 om isolasjon.

8 Vedlegg

1 Kriminalomsorgens sammenfatning av kriminalomsorgens dagsmålinger av isolasjon

2 Mal for vedtak om isolasjon tilgjengelig i kriminalomsorgens datasystem KOMPIS

3 KDIs spørreundersøkelse om isolasjon i norske fengsler

4 Oversikt over isolasjon over 42 dager meldt til KDI 2014

5 Internkontrollrutiner ved bruk av isolasjon i Halden fengsel

Kartlegging av innsattes adgang til fellesskap.

Frihetsberøvelse kombinert med manglende adgang til fellesskap og aktivitet kan føre til isolasjonsskader. I straffegjennomføringsloven § 17 er det derfor bestemt at innsatte skal ha adgang til fellesskap så langt det er praktisk mulig. Ved innføringen av straffegjennomføringsloven i 2001 ble også adgangen til å ilegge enerom som disiplinærstraff avskaffet. Allikevel er det til enhver tid et for høyt antall innsatte som ikke har den adgangen til fellesskap som er ønskelig. Varetektsrestriksjoner, risikovurderinger, uhensiktsmessig bygningsmasse, ressurser og plassmangel på felleskapsavdelinger er årsaker til at innsatte er isolert.

Kartleggingen

Vi har til nå ikke hatt statistikk over innsattes adgang til fellesskap. Kriminalomsorgen har av flere blitt kritisert for ikke å kunne gi tall over antall innsatte som er isolert. Det har i 2012 og 2013 blitt gjennomført fire dagsmålinger der alle fengsler i Norge har rapportert inn de innsatte som har mindre enn to timer fellesskap i døgnet. Dagsmålingene ble startet 24.10.12 og er gjennomført hvert tertial etter det.

Grensen på to timer fellesskap i døgnet ble satt fordi flere internasjonale eksperter har definert isolasjon som mindre enn to timer fellesskap i døgnet. I

Selv om samtaler med ansatte kan forebygge isolasjonsskader, er innsattes adgang til samtale med tjenestemenn, lærere, sykepleier, prest og andre ansatte ikke blitt regnet som fellesskap i denne sammenheng. Fellesskap blir regnet som alle typer samvær med andre innsatte enten det er i felleskapsområder, under lufting, fellesskap på celler, m.m.

Dagsmålingene er foretatt ved manuelle tellinger på den enkelte enhet. Manuelle tellinger og dagsmålinger har svakheter i forhold til nøyaktighet, men det foreligger ikke noe annet godt verktøy for praktisk å registrere omfanget av innsattes adgang eller begrensninger til fellesskap.

Hel og delvis utelukkelse fra fellesskapet.

Av de innsatte som har mindre enn to timer fellesskap har vi i undersøkelsen igjen delt opp gruppen i to:

Hel utelukkelse fra fellesskapet – Ingen adgang til fellesskap.

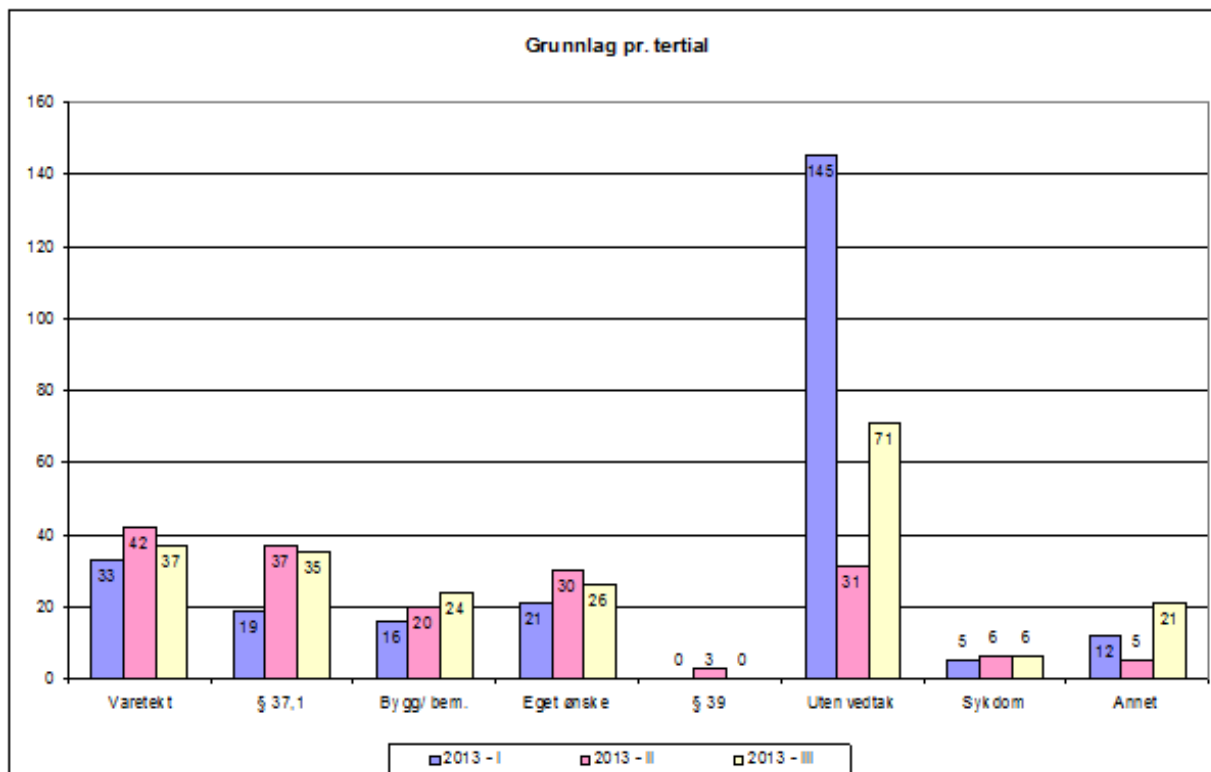
Delvis utelukkelse fra fellesskapet - De som har adgang til noe form for fellesskap, men mindre enn to timer fellesskap. (Definisjonen samsvarer ikke med ordlyden i straffegjennomføringsloven § 37 da det i loven ikke er definert grenser for hvor kort fellesskapet skal vare før innsatte er å anse som delvis utelukket fra fellesskapet.)

Funnene

Antall innsatte med mindre enn to timer fellesskap var i gjennomsnitt 244 ved de fire siste dagsmålingene. Av de 244 innsatte var det gjennomsnittlig 95 innsatte som var helt utelukket fra fellesskapet. I snitt har fangebefolkningen på disse fire dagene vært på 3798 innsatte. Andelen som har vært utelukket fra fellesskapet i mindre enn to timer utgjør i snitt 6,4 % i forhold til øvrig fangebefolkning. De som ikke har hatt fellesskap overhodet utgjør i snitt 2,5 % under de fire dagsmålingene.

Grunnlaget for utelukkelse fra fellesskapet

I de tre dagsmålingene som har vært tatt i 2013 var grunnlaget for utelukkelsen som følger:



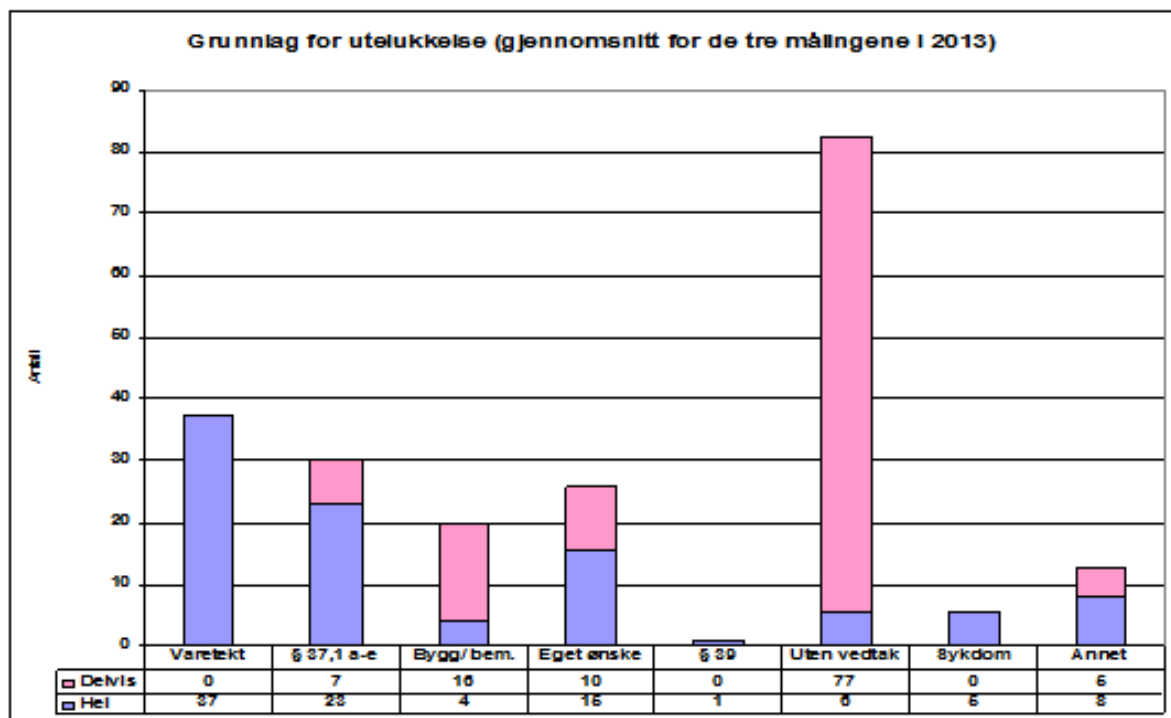
(Tabellen gjelder alle innsatte med mindre enn to timer felleskap)

I snitt var det 37 innsatte som ikke hadde fellesskap som følge av varetektsrestriksjoner ilagt av retten. I snitt var 6 innsatte uten fellesskap som følge av at de var syke. 26 innsatte hadde etter eget ønske mindre enn to timer fellesskap. Hvis man anser disse gruppene som utelukket fra fellesskapet som følge av forhold utenfor kriminalomsorgens kontroll kan vi legge til grunn at gjennomsnittelig 69 av 244 innsatte mangler fellesskap som følge av beslutninger/forhold utenfor kriminalomsorgens kontroll.

Kriminalomsorgen kan treffe vedtak om utelukkelse fra fellesskapet som forebyggende tiltak etter straffegjennomføringsloven § 37, første ledd. I snitt var 30 innsatte utelukket fra fellesskapet med denne begrunnelse. Dette utgjør den delen der kriminalomsorgens risikovurderinger tilsier at innsatte ikke har fellesskap. Kriminalomsorgen får tidvis kritikk for at våre risikovurderinger er for strenge i forhold til å utelukke innsatte fra fellesskapet. Undersøkelsene viser at dette tross alt utgjør en forholdsvis liten andel av alle innsatte (30/244) som har mindre enn to timer fellesskap.

I snitt hadde 20 innsatte mindre enn to timer fellesskap som følge av vedtak om utelukkelse fra fellesskapet etter § 37, 8 ledd på grunn av bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold. Så godt som alle disse har mulighet for en time fellesskap under lufting. Undersøkelsen avdekker at noen få fengsler treffer vedtak om delvis utelukkelse i påvente av ledig plass på fellesskapsavdelinger. De fleste fengslene treffer ikke vedtak, men realiteten er ofte det samme - Innsatte er plassert på avdelinger uten fellesskap og venter på plass i fellesskapsavdelingene. I snitt gjaldt dette 82 innsatte under de tre dagsmålingene. Totalt 102 innsatte har altså mindre enn to timer fellesskap uten at det er begrunnet i forhold hos innsatte.

Grunnlaget for utelukkelse delt på hel og delvis utelukkelse

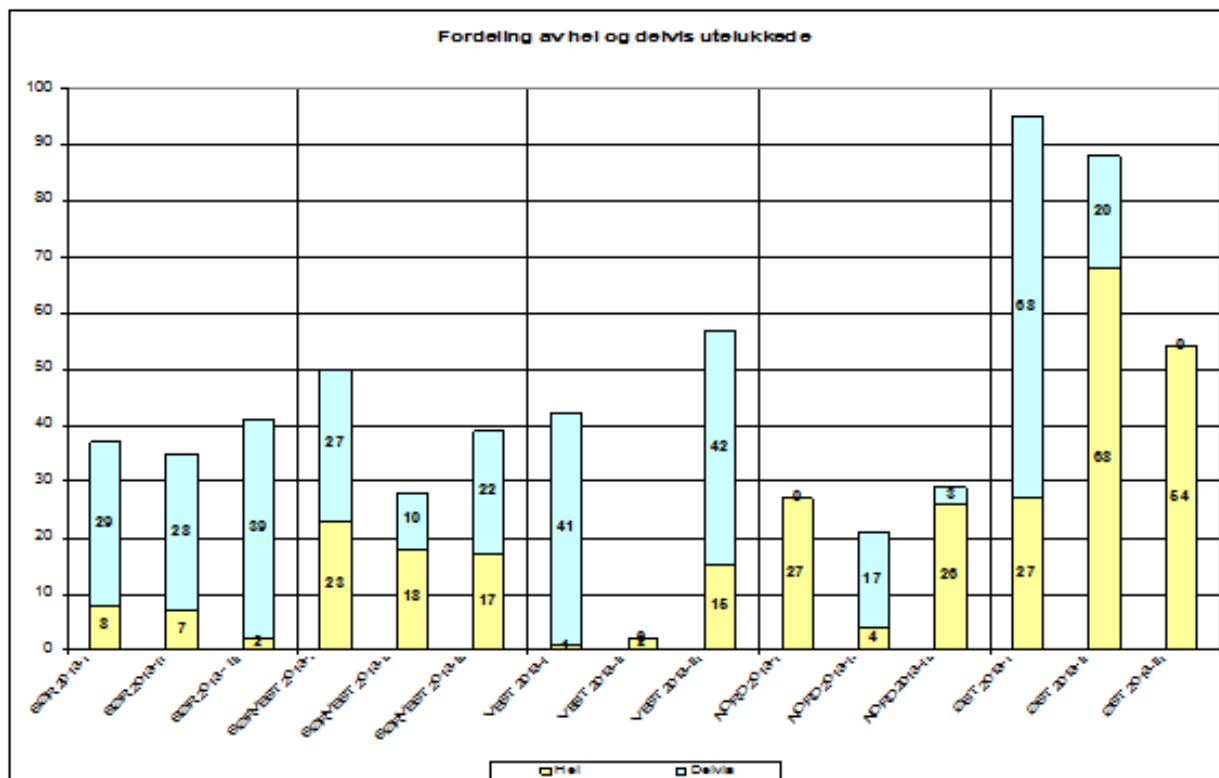


Denne tabellen illustrerer grunnlaget for hel eller delvis utelukkelse fra fellesskapet.

Av de som er helt utelukket fra fellesskapet er hovedbegrunnelsene varetektsrestriksjoner og vedtak fra fellesskapet som forebyggende tiltak etter § 37, 1 ledd. Disse utgjør over halvparten av grunnlaget for hel utelukkelse. For de som er delvis utelukket fra fellesskapet er hovedbegrunnelsen at de er plassert på avdelinger uten fellesskap og venter på plass på felleskapsavdelinger.

Geografisk fordeling og fordeling over tid.

Kriminalomsorgsregionene er ulikt sammensatt i forhold til antall plasser med høyt og lavt sikkerhetsnivå. Enkelte enheter tar også imot flere innsatte med behov for utelukkelse fra fellesskapet enn andre. I tillegg er plasskapasiteten i regionene ulik. Det er derfor ikke å forvente at regionene skal komme likt ut av denne undersøkelsen.



Søylediagrammet viser at region øst har flest innsatte med mindre enn to timer fellesskap. Region øst er også den region med desidert flest innsatte. Sett i forhold til totalantallet innsatte i den enkelte region viser ikke undersøkelsen at det er store forskjeller i andelen innsatte som mangler fellesskap. Det er imidlertid grunn til å merke seg at region vest synes å ha en forholdsvis liten andel innsatte som er helt utelukket fra fellesskapet.

Diagrammet viser at det i den andre tertialmålingen er et lavere antall isolerte enn øvrige dagsmålinger. Særlig gjelder dette antallet innsatte som var delvis utelukket fra fellesskapet. Mot et gjennomsnitt på 102 innsatte var det da "bare" 50 innsatte som hadde mindre enn to timer fellesskap som følge av vedtak etter § 37, 8 ledd eller der det ikke var truffet vedtak. Dagsmålingen ble foretatt 14.08.13 på en tid da kapasitetsutnyttelsen for alle fengslene i landet var 95,7 %. Til sammenligning var kapasitetsutnyttelsen under dagsmålingen 24.04.13 på 96,9 % og under dagsmålingen 24.11.13 var tallet 97,3 %. Går man nærmere inn på kapasitetsutnyttelsen den 14.08.13 ser man at regionene med flest isolerte også hadde høyest kapasitetsutnyttelse. (Region øst og region sørvest hadde da begge en kapasitetsutnyttelse på 97 %). Ikke uventet viser målingene at det er en sammenheng mellom kapasitetsutnyttelse og antall isolerte da køen av innsatte som venter på plass ved fellesskapsavdelingene avtar ved lavere kapasitetsutnyttelse.

Konklusjon

Dagsmålingene viser at det er for stort antall innsatte som ikke har adgang til fellesskap med medinnsatte. Særlig gjelder det de mange innsatte som er uten fellesskap uten at det foreligger andre grunner enn at bygningsmessige og bemanningsmessige forhold fører til at de ikke får fellesskap. Det er urovekkende at de fleste fengslene, også de mer moderne, er bygd med enkelte avdelinger uten tilstrekkelig gode lokaler til aktiviteter og fellesskap.

Lavere kapasitetsutnyttelse og mer moderne bygg er helt sentralt for å bedre situasjonen. Det er viktig at ambisjonen om å senke beleggskravet i fengslene fra 94% til 90% blir gjennomført. Kriminalomsorgsdirektoratet skal i løpet av 2014 gjennomføre en kartlegging av driftstilstand i alle fengsler i landet. Det skal vurderes om de enkelte fengsler legger til rette for effektiv drift og tilfredsstillende kravene til moderne kriminalomsorg. I denne sammenheng er det helt sentralt at det vurderes om det bygningsmessig ligger til rette for fellesskap.

Det er samtidig fortsatt kriminalomsorgens ansvar å legge til rette for å forebygge isolasjonsskader innenfor eksisterende rammer. Det vil også i 2014 bli foretatt tertialvise dagsmålinger. Det vil bli interessant å følge utviklingen for å se om tiltak for å forebygge isolasjonsskader også synes i statistikken.

Dersom dere ønsker tilgang til detaljene i tallmateriale eller har andre spørsmål kan undertegnede kontaktes.

Vennlig hilsen

Erling Fæste

assisterende regiondirektør

Henning Haraldsen

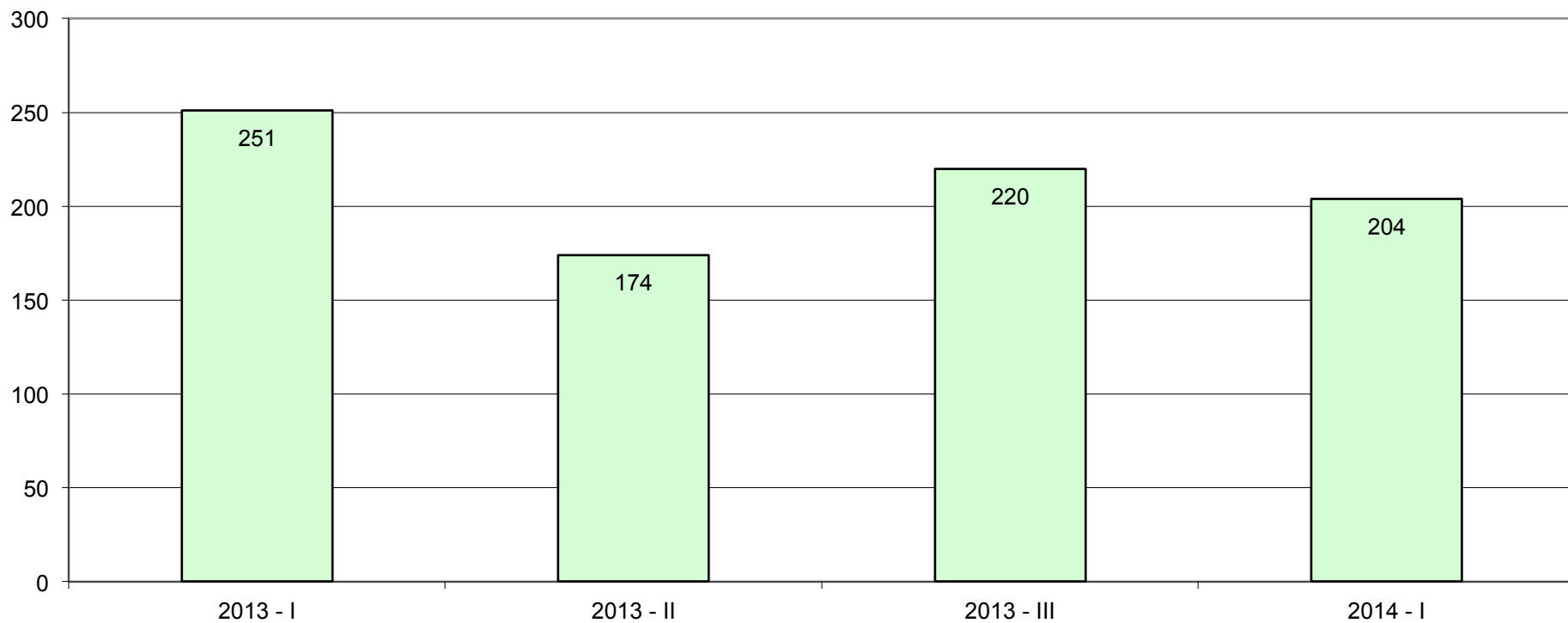
rådgiver, Sem fengsel



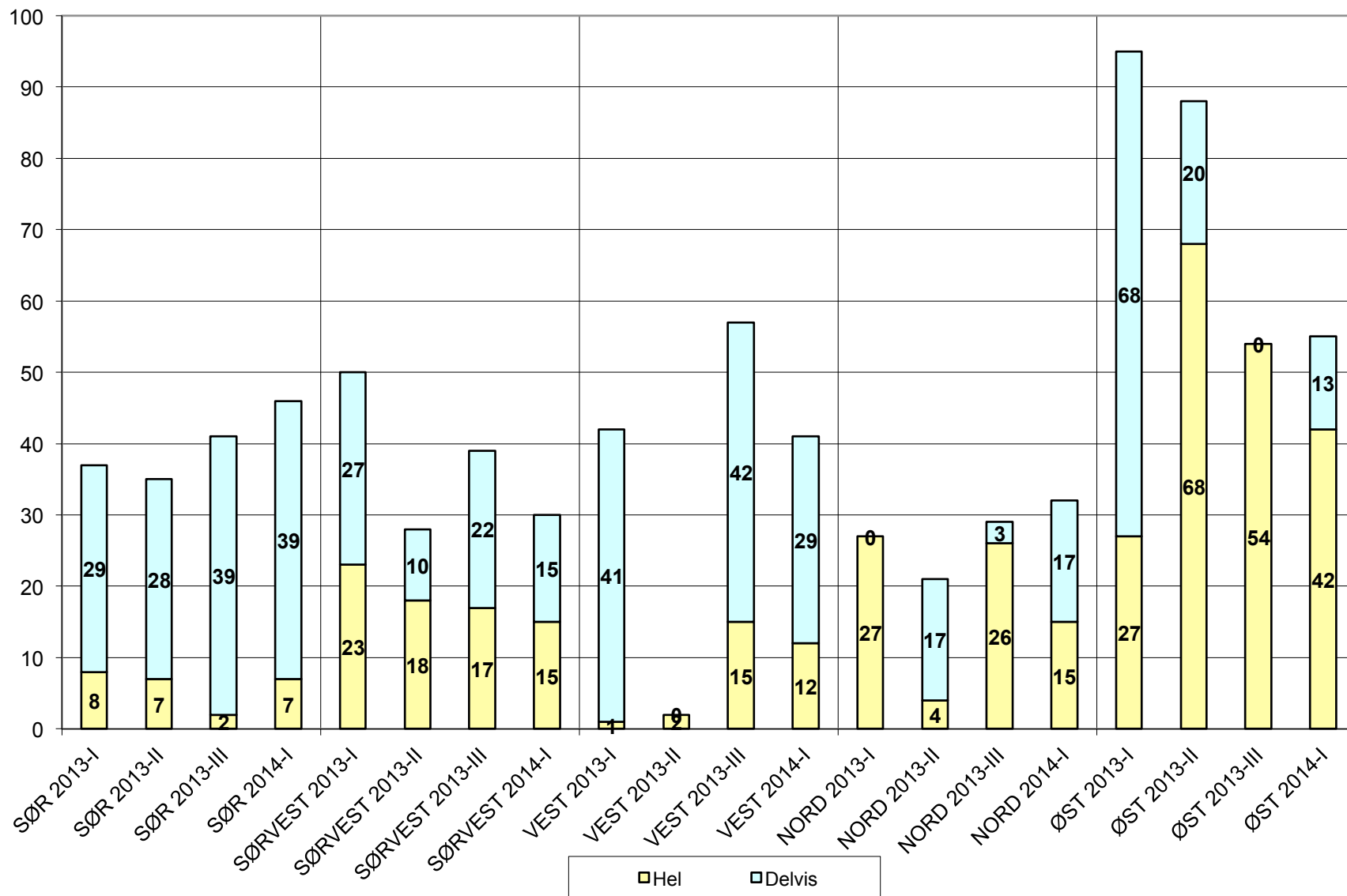
Dagsmåling av isolasjon 2014 - I

Isolasjon er her definert som fellesskap med andre innsatte i to timer eller mindre

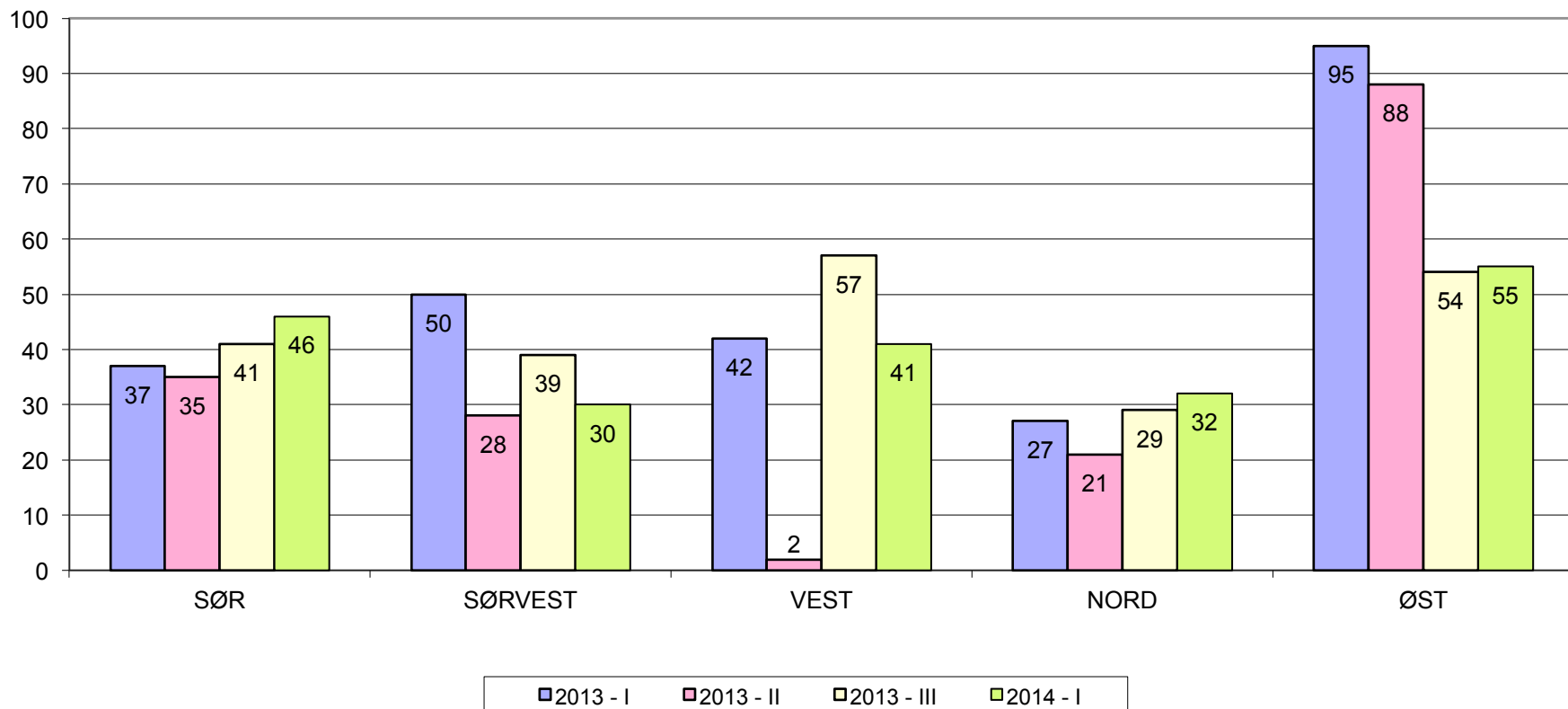
Totalt antall innsatte med mindre enn to timer felleskap

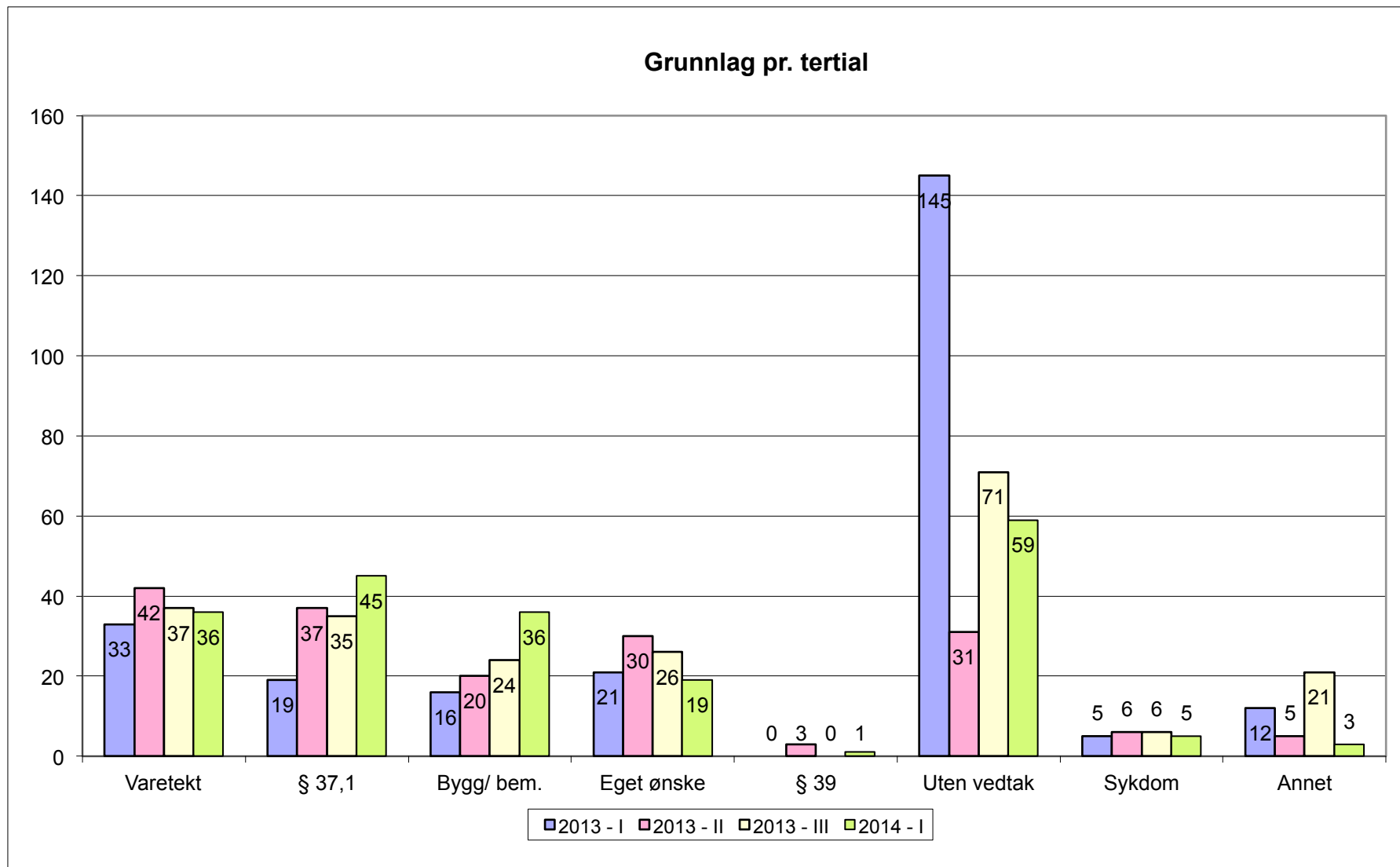


Fordeling av hel og delvis utelukkede



Antall innsatte med mindre enn to timer fellesskap







XXX

Deres ref:

Vår ref:

Dato:
25.05.2004

BESLUTNING OM UTELUKKELSE FRA FELLESSKAPET I MEDHOLD AV STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN § 37

Beslutning i medhold av straffegjennomføringsloven § 37 (jf. § 52 for varetektsinnsatte).

§ 37 - Utelukkelse fra fellesskapet som forebyggende tiltak, jf. lovens forskrift § 3-35.

Hel eller delvis utelukkelse fra fellesskapet med andre innsatte kan besluttes:

- § 37,1.ledd
Dersom det er nødvendig for å:
 - a) hindre at innsatte fortsetter å påvirke miljøet i fengslet på en særlig negativ måte
 - b) hindre innsatte i å skade seg selv eller øve vold eller fremsette trusler mot andre
 - c) hindre betydelig materiell skade
 - d) hindre straffbare handlinger, eller
 - e) opprettholde ro, orden og sikkerhet
- §37,7.ledd
Dersom det er sannsynlig at et ubestemt antall innsatte har begått eller er i ferd med å begå handlinger som nevnt i punkt 1, eller dersom akutte bygnings- eller bemanningsmessige forhold gjør det nødvendig. (§ 37, 7. ledd)
- § 37,8.ledd
Dersom bygnings- eller bemanningsmessige forhold gjør det påkrevet, eller dersom innsatte selv ønsker det.

Utelukkelse etter straffegjennomføringsloven § 37 kommer til fradrag i en eventuelt etterfølgende reaksjon etter straffegjennomføringsloven § 40 bokstav c-e, jf. forskriftens § 3-35.

Det besluttes med dette at ... skal utelukkes fra fellesskapet.

Beslutningen hjemles i som beskrevet ovenfor.

Følgende forhold ligger til grunn for beslutningen:

Det vil bli gjort undersøkelser/tatt avhør i saken som vil avgjøre varigheten av tiltaket.

Vedlegg 2

Restriksjonen overfor den innsatte skal undergis løpende vurdering.

Innsatte som er helt utelukket fra fellesskapet skal flere ganger daglig tilses av tilsatte. Lege skal uten ugrunnet opphold varsles. Dersom lege ikke kontaktes må årsak oppgis samt når lege vil bli kontaktet.

Innsatte leveres en gjenpart av vedtaket og bes gjort kjent med at vedtaket kan påklages til . Klage kan fremsettes så lenge tiltaket opprettholdes, og senest 7 dager etter at tiltaket opphørte. Klagen sendes om enhetsleder.

Innsatte gjøres oppmerksom på at han har rett til å se sakens dokumenter i den utstrekning det følger av forvaltningsloven §§ 18-19, jf. straffegjennomføringsloven § 7 bokstav c. Innsatte kan be om veiledning i sakens anledning, jf. forvaltningsloven § 11.

Vedlegg 2**... - Beslutning om utelukkelse**

Tiltaket iverksatt: _____

dato/kl sign.

Tiltaket opphørt: _____

dato/kl sign.

KARTLEGGING AV PRAKSIS KNYTTET TIL BRUK AV HEL OG DELVIS UTELUKKELSE I MEDHOLD AV STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN § 37

Innledning

Som et ledd i kartleggingen av utelukkelsespraksis ved norske fengsler, har Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) utarbeidet en spørreundersøkelse til fengslene. Fengselsledere bes om å svare på spørreundersøkelsen i samråd med ansatte som håndterer utelukkelse i praksis.

Svarene skal gjenspeile den faktiske situasjonen i fengselet.

Med mindre annet er særskilt angitt, skal spørsmålene besvares ved at det krysses av for ett alternativ.

Ved flere av "ja"- og "nei"- spørsmålene er det lagt opp til at man skal gi utdypende kommentarer.

Oppgi hvor mange som har deltatt ved besvarelsen av undersøkelsen, og hvilken funksjon disse har (eks. avdelingsleder, operativ vaktleder, jurist eller lignende):

1. Straffegjennomføringsform

1. Fengsel:

2. Sikkerhetsnivå

- Høyt sikkerhetsnivå
- Lavere sikkerhetsnivå

3. Hvilken type avdelinger finnes ved fengselet?

(Her kan det krysses av for flere alternativer)

- Fellesskapsavdelinger. Antall plasser:
- Eneromsavdelinger (eks. mottaksavdeling uten fellesskap). Antall plasser:
- Annen type avdeling. Beskriv:

2. Om utelukkelse generelt

1. Hvordan forstås begrepet "delvis utelukkelse"?

(Her kan det krysses av for flere alternativer)

- Utelukkelse fra fellesskap under arbeid
- Utelukkelse fra fellesskap under opplæring
- Utelukkelse fra fellesskap under program
- Utelukkelse fra fellesskap på fritiden
- Utelukkelse fra fellesskap ved andre tiltak
- Annet. Utdyp:

Oppgi anslagsvis antall timer fellesskap en person som er *delvis* utelukket har i løpet av ett døgn ved deres fengsel

2. Hvordan forstås begrepet ”hel utelukkelse”?

(Her kan det krysses av for flere alternativer)

- Utelukkelse fra fellesskap under arbeid
- Utelukkelse fra fellesskap under opplæring
- Utelukkelse fra fellesskap under program
- Utelukkelse fra fellesskap på fritiden
- Utelukkelse fra fellesskap ved andre tiltak
- Annet. Utdyp:

Oppgi anslagsvis antall timer fellesskap en person som er *helt* utelukket har i løpet ett døgn ved deres fengsel

3. **Blir innsatte som utelukkes overført til en utelukkelsesavdeling, eller effektueres utelukkelsen ved at den innsatte holdes inne på cellen i den avdelingen vedkommende satt på før utelukkelsen?** Beskriv:
4. **Hvis ja på spørsmål 3: Vil innsatte miste sin plass på ordinær fellesskapsavdeling ved slik intern overføring?** Beskriv:
5. **Hvis ja på spørsmål 4: Hvor lang tid vil det anslagsvis ta før innsatte gis ny plass på fellesskapsavdeling etter at selve grunnlaget for utelukkelsen har opphørt?** Beskriv:
6. **Der innsatte starter opp soningen på eneromsavdeling (typisk mottaksavdeling): Hvor lang tid vil det anslagsvis ta før innsatte tilbys *plass* på ordinær fellesskapsavdeling?** Beskriv:
7. **Der innsatte *starter* opp soningen på eneromsavdeling: Hvor lang tid vil det anslagsvis ta før innsatte tilbys *fellesskap* i form av arbeid, program, e. l.** Beskriv:

3. Utelukkelse fra fellesskap i medhold av § 37 første ledd (tvang)

1. **Basert på fengselets erfaring: Ranger på en skala fra 1 – 6 utelukkelsesformålene listet nedenfor, hvor 1 er det mest brukte utelukkelsesformålet ved din avdeling og 6 det minst brukte.**

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

Opprettholde ro, orden og sikkerhet

Flere av de ovennevnte formål i kombinasjon

2. **Kan det tenkes andre utelukkelsesformål enn de som nevnes i spørsmålet ovenfor?**
 Ja. Utdyp:
 Nei. Utdyp:
3. **Hvilke konkrete rutiner har fengselet (i praksis) for å bøte på eller forbygge skadelige følger som følge av utelukkelsen?**
Utdyp:
4. **Hvilke konkrete rutiner har fengselet for å håndtere, og eventuelt begrense, bruken av langvarige utelukkelse?**
Utdyp:
5. **Finnes det spesielle tiltak mot langvarige utelukkelse som ønskes iverksatt, men som pr. i dag ikke er praktisk å gjennomføre?** Beskriv, herunder også årsaken til at tiltaket ikke er praktikabelt:
6. **KDI ønsker en vurdering (nødvendigvis overfladisk) av om eksempler gir grunnlag for utelukkelse, hel eller delvis:**

Eksempel 1

Den innsatte er ofte i verbal konflikt med både tilsatte og innsatte. Etter å ha vært utelukket over en periode på seks måneder, overføres han til en fellesskapsavdeling. I løpet av natten urinerer han på celledøren sin slik at det renner ut i fellesskapet. De andre innsatte er ikke sene med å uttrykke sin misnøye.

Grunnlag for utelukkelse. Angi hjemmel (paragraf og bokstav):

Ikke grunnlag for utelukkelse. Forklar:

Hvor lang tid vil det anslagsvis ta før utelukkelsesgrunnlaget vurderes på ny (utdyp gjerne)?

Eksempel 2

Innsatte soner en ubetinget fengselsstraff på 9 måneder for blant annet vinningskriminalitet og legemskrenkelser. Innsatte støyer og synger høylutt på cellen, spesielt på nattetid. Videre viser han stadig manglende evne og vilje til renhold og hygiene, av både seg selv og cellen. Han oppleves som plagsom av sine medinnsatte, og vil på grunn av sin adferd fungere dårlig på en fellesskapsavdeling med andre innsatte.

Grunnlag for utelukkelse. Angi hjemmel (paragraf og bokstav):

Ikke grunnlag for utelukkelse. Forklar:

Hvor lang tid vil det anslagsvis ta før utelukkelsesgrunnlaget vurderes på ny (utdyp gjerne)?

Eksempel 3

Innsatte sitter i varetekt, og har knust fjernsynet på grunn av frustrasjon i løpet av natten. Som en følge av dette ligger det glasskår strødd over hele gulvet i cellen. Skadeverket oppdages av de tilsatte tidlig om morgenen. Innsatte ligger da og sover. Førstebetjenten varsles, og sammen med to andre betjenter innledes dialog med den innsatte. Han gis pålegg om å gå ut av cellen, og over på en annen celle, slik at fengselsbetjentene kan rydde opp på cellen. Innsatte følger ikke pålegget, på tross av at pålegget blir gitt flere ganger. Dialogen fortsetter i 10 minutter. Kvelden i forveien skal innsatte ha viftet med en smørekniv mot en førstebetjent. Han har også uttalt at han ofte tenkte på skade seg selv.

(Det skal ikke vurderes om bruk av tvangsmidler er nødvendig)

Grunnlag for utelukkelse. Angi hjemmel (paragraf og bokstav):

Ikke grunnlag for utelukkelse. Forklar:

Angi mulige tiltak for å bøte på eller forbygge skadelige følger som følge av utelukkelsen:

Hvor lang tid vil det anslagsvis ta før utelukkelsesgrunnlaget vurderes på ny (utdyp gjerne)?

Eksempel 4

Den innsatte er idømt forvaringsstraff for et grovt drap, som han nå soner for. Han har også utagert i anstalten. Han har til og med forsøkt å drepe noen der, noe han er ilagt ny straff for. Pr. i dag har han ordinært fellesskap ved avdelingen, men oppleves av likevel av betjenter som særdeles vanskelig og uforutsigbar å forholde seg til. I tillegg har betjenter oppdagat en del verbal krangling mellom innsatte og en annen innsatt i de siste dagene. Man er også kjent med at innsatte tidligere har hatt hørselshallusinasjoner, og det har ført til at han har vært svært aggressiv.

Grunnlag for utelukkelse. Angi hjemmel (paragraf og bokstav):

Ikke grunnlag for utelukkelse. Forklar:

Angi mulige tiltak for å bøte på eller forbygge skadelige følger som følge av utelukkelsen:

Hvor lang tid vil det anslagsvis ta før utelukkelsesgrunnlaget vurderes på ny (utdyp gjerne)?

Eksempel 5

Innsatte har nettopp påbegynt soningen av en ubetinget dom på 2 år for vold og trusler, mot både privatpersoner og offentlig tjenestemenn. Han er for ca tre år tilbake dømt for trusler og brannstiftelse. Under en cellevisitasjon finner en betjent en liste over samtlige aktører som var involvert i forbindelse med hovedforhandlingen. I tillegg finner betjenten et brev til en ikke navngitt person, med et håndtegnet kart over det som ser ut til å være en gård. Initialene til dommeren er skrevet på kartet.

Grunnlag for utelukkelse. Angi hjemmel (paragraf og bokstav):

Ikke grunnlag for utelukkelse. Forklar:

Angi eventuelle andre tiltak:

Hvor lang tid vil det anslagsvis ta før utelukkelsesgrunnlaget vurderes på ny (utdyp gjerne)?

Eksempel 6

Det er kastet egg inn på cellen til en innsatt, slik at den er tilgriset. Avdelingen bemannes av to sommervikarer uten tidligere erfaring fra Kriminalomsorgen. Sommervikarene oppdager matsølet og gir pålegg om at cellen skal rengjøres. Innsatte som bor på den aktuelle cellen sier det ikke er han som har kastet eggene, men går motvillig med på å rydde. Han gir klart uttrykk for at han ikke er fornøyd med dette. Kort tid etter, oppdager sommervikarene at cellen er tilgriset ytterligere. Fem av de andre innsatte står ved cellen og ler, mens de øvrige innsatte ved avdelingen oppholder seg et helt annet sted og har åpenbart ingenting med eggkastingen å gjøre. Ingen av de innsatte i nærheten av cellen tar på seg å ha kastet mat. De fem som står ved cellen formidler på en frekk måte at sommervikarene kan rydde selv, og det oppstår en diskusjon. To av de som oppholder seg ved cella har egg på buksa, men hevder at noen annen har kastet dette på dem. Flere av de andre innsatte er tydelig irritert over bråket og at sommervikarene ikke har kontroll på "drittungene". De to sommervikarene gir uttrykk for at de er ukomfortable med situasjonen.

Grunnlag for utelukkelse. Angi hjemmel (paragraf og bokstav):

Angi også hvem som ville blitt utelukket:

Ikke grunnlag for utelukkelse. Forklar:

Hvor lang tid vil det anslagsvis ta før utelukkelsesgrunnlaget vurderes på ny (utdyp gjerne)?

4. Utelukkelse fra fellesskap i medhold av § 37 åttende ledd (frivillig)

1. Hva ville blitt ansett som frivillig utelukkelse ved deres fengsel?

(Her kan det krysses av for flere alternativer. Dersom en boks krysses av må det også tas stilling til om det dreier seg om hel eller delvis utelukkelse. Det må ses bort i fra om gitte eksempler ikke svarer fullt ut for de fasiliteter som egentlig finnes ved fengselsenheten)

Den innsatte har tilgang til – og benytter seg av – fellesskap både under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, men ønsker sjelden eller aldri å benytte seg av fritidsfellesskapet på avdelingen. Celledøren hans til fellesskapet låses derfor igjen, men innsatte vil kunne delta om han skulle gi uttrykk for det:

Hel utelukkelse. Eventuell utdypning:

Delvis utelukkelse. Eventuell utdypning:

Vedtak treffes. Angi hjemmel:

Den innsatte har ikke fått tilbud om aktivitet, og har således ikke tilgang til fellesskap under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak. Han ønsker heller ikke å benytte seg av fritidsfellesskapet på avdelingen:

Hel utelukkelse. Eventuell utdypning:

Delvis utelukkelse. Eventuell utdypning:

Vedtak treffes. Angi hjemmel:

Den innsatte har opphold på fengselets mottaksavdeling, hvor det ikke er tilgang til fritidsfellesskap. Han har likevel fått tilbud om fellesskap under arbeid ved fengselets kjøkken, men ønsker ikke å benytte seg av dette tilbudet, da han venter på tilsvarende tilbud fra snekkerverkstedet.

Hel utelukkelse. Eventuell utdypning:

Delvis utelukkelse. Eventuell utdypning:

Vedtak treffes. Angi hjemmel:

Innsatte våknet 30 minutter for sent opp i morges. Han fikk derfor *ikke* lov av betjentene på avdelingen til å være med ned i "aktivitetsbygget", hvor han har arbeidsfellesskap i vaskeriet. Noe "snurt" vil han heller ikke benytte seg av annet fellesskapet senere på dagen, slik at han i realiteten (foruten lufting og henting av mat) er utelukket hele dagen. Eventuell utdypning:

Hel utelukkelse. Eventuell utdypning:

Delvis utelukkelse. Eventuell utdypning:

Vedtak treffes. Angi hjemmel:

Den innsatte har opphold på fengselets utelukkelsesavdeling, da han ikke lenger ønsker å forholde seg til den narkotika som finnes på fellesskapsavdelingen. Han har derfor ikke er tilgang til fritidsfellesskap. Likevel har han arbeidsfellesskap under arbeid, opplæring og programvirksomhet

Hel utelukkelse. Eventuell utdypning:

Delvis utelukkelse. Eventuell utdypning:

Vedtak treffes. Angi hjemmel:

2. Basert på fengselets erfaringer; ranger på en skala fra 1 – 6 årsakene til at enkelte innsatte ønsker å utelukkes fra fellesskapet, hvor 1 er den vanligste begrunnelsen og 6 er den minst vanlige begrunnelsen.

Innsatte frykter andre innsatte på avdelingen

Innsatte opplever press fra andre innsatte, for eksempel til å bære mobiltelefoner, narkotika eller lignende.

Innsatte ønsker ikke å forholde seg til kriminelle

Innsatte har ingen annen begrunnelse enn at han ønsker å være alene

Innsatte bruker frivillig utelukkelse som press mot fengselet for å oppnå ulike formål (f.eks. å bytte avdeling/ fengsel)

Andre årsaker. Utdyp:

3. Gjøres det undersøkelser for å sikre at innsattes oppgitte ønske om å sitte isolert, er reelt?

Ja. Hvordan:

Nei

4. Hva legges i langvarig frivillig utelukkelse?

Beskriv:

5. Har fengselet særskilte rutiner for iverksettelse av tiltak for å få innsatte som *ønsker* langvarig utelukkelse til å delta i fellesskap?

Ja. Beskriv:

Nei. Utdyp:

6. Innvilges utelukkelse normalt til innsatte som *ønsker* det?

Ja. Eventuelle utfyllende bemerkninger:

Nei. Eventuelle utfyllende bemerkninger:

5. Saksbehandlingen ved utelukkelse

Vedtakskompetanse

1. Hvor mange betjenter ved fengselet har kompetanse til å treffe beslutning om utelukkelse? Hvilken grad innehar disse betjentene?

Vurderinger i forkant av vedtak om utelukkelse på tvang

1. Hva gjøres for å klarlegge hva som har skjedd før beslutning om utelukkelse treffes?
Beskriv:

2. Skrives grunnlaget for beslutningen om utelukkelse ned?

(Her kan det krysses av for flere alternativer)

Hendelsesrapport utarbeides av en eller flere tilsatte

Avhørsrapport utarbeides

Journalføring i KOMPIS- KIA

Registrering av hendelse i KOMPIS- KIA

Annet. Utdyp:

Det er ikke tilstrekkelig tid til å iverksette de tiltak som er nevnt i a. – c, fordi (fyll inn)

3. Hvordan foretas den løpende vurderingen av risiko for nye hendelser som kan danne grunnlag for *fortsatt* utelukkelse, eventuelt opphør av utelukkelsen?

4. Skriftliggjøres den løpende vurderingen av risiko for nye hendelser som kan danne grunnlag for *fortsatt* utelukkelse?

Beslutning om utelukkelse

1. **Treffes alltid *skriftlig* beslutning om utelukkelse på tvang?**
 - Ja.
 - Nei.
 - Annet. Utdyp:

2. **Treffes alltid *skriftlig* beslutning om utelukkelse etter eget ønske?**
 - Ja.
 - Nei.
 - Annet. Utdyp:

3. **Treffes alltid *skriftlig* beslutning om utelukkelse dersom innsatte befinner seg på eneromsavdeling (eks. mottaksavdeling)?**
 - Ja.
 - Nei.
 - Annet. Utdyp:

4. **Treffes alltid *skriftlig* beslutning om opphør av utelukkelse (både på tvang og frivillig)?**
 - Ja
 - Nei.
 - Annet. Utdyp:

5. **Registreres beslutning av utelukkelse alltid som av hendelse i KOMPIS- KIA?**
 - Ja. Hvorfor?
 - Nei. Hvorfor ikke?

6. **Registreres opphør av utelukkelse alltid som av hendelse i KOMPIS- KIA?**
 - Ja. Hvorfor?
 - Nei. Hvorfor ikke?

7. **Gis innsatte varsel om at han eller hun vil kunne utelukkes før utelukkelsen effektueres?**
 - Alltid
 - Slik varsling er ikke praktisk mulig fordi (fyll inn)
 - Varsel er unødvendig fordi (fyll inn)
 - Annet (fyll inn)

Orientering/klage

1. **Hvor lang tid tar det normalt etter effektivering av utelukkelsen før innsatte orienteres om beslutningsgrunnlaget?**
2. **Hvordan gis orienteringen?**
 - Skriftlig
 - Muntlig
 - Eventuelle utfyllende bemerkninger:
3. **Hvis orienteringen gis muntlig; får innsatte på et senere tidspunkt beslutningen bekreftet skriftlig?**
4. **Hva gjøres for å opplyse innsatte om klageadgang? Beskriv:**
5. **Blir en eventuell klage over utelukkelse sendt videre til regionkontoret innen et tidsrom som muliggjør overprøving før utelukkelsen opphører?**
 - Ja. Utdyp:
 - Nei. Utdyp:

Under utelukkelsen

1. **Føres tilsynslogg eller dagjournal i den perioden innsatte er utelukket?**
 - Ja
 - Nei

Melding til regionalt nivå

1. **Hvilke konkrete rutiner har fengselet for å overholde sine forpliktelser om å melde inn lengre hele og delvise utelukkelse til regionalt nivå?**
Beskriv:
2. **Når meldes *hel* utelukkelse inn til regionalt nivå?**
 - På dag nr. 14 etter at innsatte ble utelukket
 - Så snart som mulig etter dag nr. 14. Utdyp:
 - Annet. Utdyp:
3. **Inneholder meldingen om *hel* utelukkelse til regionalt nivå følgende (Her kan det krysses av for flere alternativer)**
 - a. særskilt redegjørelse for den aktuelle utelukkelsessituasjonen (ved siden av selve vedtaket)
 - Ja
 - Nei.

- b. særskilt begrunnelse for hvorfor fortsatt utelukkelse fra fellesskapet er nødvendig
 - Ja
 - Nei.
- c. konkret redegjørelse for hvordan tilsynet med innsatte gjennomføres av tilsatte
 - Ja
 - Nei.
- d. konkret tidsangivelse av når innsatte har vært tilsett av lege
 - Ja
 - Nei.
- e. konkret tidsangivelse av når innsatte har vært tilsett av helseavdelingen
 - Ja
 - Nei.
- f. særskilt påtegning av legen om innsattes helsetilstand
 - Ja
 - Nei.
- g. særskilt påtegning av helseavdelingen om innsattes helsetilstand
 - Ja
 - Nei.

Eventuelle kommentarer:

4. Når meldes delvis utelukkelse inn til regionalt nivå?

- På dag nr. 30 etter at innsatte ble utelukket
- Så snart som mulig etter dag nr. 30. Utdyp:
- Annet. Utdyp:

5. Inneholder meldingen om *delvis* utelukkelse til regionalt nivå følgende

(Her kan det krysses av for flere alternativer)

- a. særskilt redegjørelse for den aktuelle utelukkelsessituasjonen (ved siden av selve vedtaket)
 - Ja
 - Nei.
- b. særskilt begrunnelse for hvorfor fortsatt utelukkelse fra fellesskapet er nødvendig
 - Ja
 - Nei.
- c. konkret redegjørelse for hvordan tilsynet med innsatte gjennomføres av tilsatte
 - Ja
 - Nei.
- d. konkret tidsangivelse av når innsatte har vært tilsett av lege
 - Ja
 - Nei.
- e. konkret tidsangivelse av når innsatte har vært tilsett av helseavdelingen
 - Ja
 - Nei.

f. særskilt påtegning av legen om innsattes helsetilstand

- Ja
- Nei.

g. særskilt påtegning av helseavdelingen om innsattes helsetilstand

- Ja
- Nei.

Eventuelle kommentarer:

Oversikt over utelukkelse som overstiger 42 dager 7. januar 2014*

DocuLive nr.	Utelukkelsesdato	Antall dager
200827763	02.01.2013	370 dager
201020277 ("Åge")	15.02.2013	326 dager
201025431 ("Mads")	20.03.2013	293 dager
200924470 ("Kim")	26.03.2013	287 dager
200924612 ("Georg")	01.07.2013	190 dager
201120777	13.07.2013	178 dager
201312943 ("Karl")	20.09.2013	109 dager
201013630 ("Are")	26.09.2013	103 dager
201301827	02.10.2013	97 dager
201016107	08.10.2013	91 dager
201018523	15.10.2013	84 dager

Oversikt over utelukkelse som overstiger 42 dager 18. februar 2014*

DocuLive nr.	Utelukkelsesdato	Antall dager
201025431 ("Mads")	20.03.2013	335 dager
200924470 ("Kim")	26.03.2013	329 dager
200924612 ("Georg")	01.07.2013	232 dager
201312943 ("Karl")	20.09.2013	151 dager
201306781 ("Filip")	31.10.2013	131 dager
201309752	27.12.2013	53 dager

Oversikt over utelukkelse som overstiger 42 dager 8. mai 2014*

DocuLive nr.	Utelukkelsesdato	Antall dager
201025431 ("Mads")	20.03.2013	414 dager
200924470 ("Kim")	26.03.2013	408 dager
200924612 ("Georg")	01.07.2013	311 dager
201312943 ("Karl")	20.09.2013	230 dager
201306781 ("Filip")	31.10.2013	189 dager
201314863	01.02.2014	96 dager
200827763	02.02.2014	95 dager
201315427	11.02.2014	86 dager
201020277 ("Åge")	03.03.2014	66 dager

* KDI tar forbehold om det som ikke er meldt inn til KDI



RUTINESAMLING FOR HALDEN FENGSEL/FANGESAK

Rutine:	Tvangsmidler og utelukkelse – kontroll av bruk	
Formål og omfang:	Formålet er å forhindre uhjemlet bruk av tvangsmidler og utelukkelse. Rutinen skal bidra til å skape en forsvarlig kultur for varsomt bruk av inngripende virkemidler overfor innsatte slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse. Rutinen skal videre bidra til å redusere skadevirkningene av isolasjon ved at utelukkelse kun brukes dersom det er påkrevd. Omfang: Gjelder i alle avgjørelser om bruk av tvangsmidler og utelukkelse.	
Ansvar og myndighet:	Førstekonsulent i fangesak har ansvaret for rutinen. Fengselsleder har ansvaret for gjennomføringen av rutinen.	
Definisjoner:	FL: fengselsleder FS: fangesak TL: teamleder FIT: førstebetjent i turnus DL: DocuLive – verktøy for arkivering KIKS: Kriminalomsorgens internkontrollsystem	
Risikoanalyse:	Ikke relevant	
Beskrivelse/ Fremgangs- måte:	<p>0. Bakgrunn Kriminalomsorgen kan ta i bruk godkjent tvangsmiddel i medhold av straffegjennomføringsloven § 38. Etter §§ 37 og 39 kan det besluttes at en innsatt helt eller delvis skal utelukkes fra fellesskapet.</p> <p>1. Opplæring Det skal årlig avholdes en samling for alle ledere i Halden fengsel. Temaet for samlingen skal være kriterier og skjønnsutøvelse for bruken av inngripende virkemidler overfor innsatte. Det skal foretas en evaluering av foregående år. Evalueringen skal inneholde en oversikt over bruken av utelukkelse og tvangsmidler, gjennomgang av registrerte avvik og en generell vurdering av bruk og omfang. Evalueringen arkiveres i DL under eget saksnummer.</p> <p>2. Benyttet tvangsmiddel eller utelukkelse Ved avgjørelse om bruk av tvangsmiddel eller utelukkelse skal FIT uten ugrunnet opphold avgi rapport og det skal føres i særskilt protokoll for bruk av tvangsmidler og utelukkelse, se referanser nedenfor. Tilsvarende skal FIT føre protokoll når utelukkelsen opphører.</p> <p>3. Tilsyn TL skal orientere seg om bruken av tvangsmiddel og utelukkelse på egen avdeling. Ved avvik skal TL uten ugrunnet opphold varsle FS og FIT.</p> <p>FS skal føre tilsyn med avgjørelser om bruk av tvangsmidler og utelukkelse. Protokollen skal daglig gjennomgås av den ansvarlige i FS. Det skal tilsvarende foretas en gjennomgang av vaktjournaler for avdeling A og FIT. FS skal påse at avgjørelser er ført i protokollen, rapport er lagret i DL på innsattes saksnummer og at det er opprettet hendelse i KOMPIS basis. Herunder skal FS påse at vedtak om utelukkelse er arkivert i DL.</p>	Utføres av: 1. FS 2. FIT 3. FS, TL



RUTINESAMLING FOR HALDEN FENGSEL/FANGESAK

	4. Kontroll FS skal kontrollere avgjørelser om bruk av tvangsmidler og utelukkelse. Det skal foretas en konkret vurdering av hver enkelt avgjørelse om det er grunnlag for bruk av inngripende virkemidler overfor innsatte. Utelukkelse skal vurderes fortløpende av FIT og etterprøves av FS. Det skal i protokollen kvitteres av FS når tilsyn og kontroll er gjennomført. Utelukkelse skal først kvitteres når utelukkelsen opphører. Ved avvik skal det ikke kvitteres før forholdet er rettet.	4. FS
	5. Avvik FS skal uten opphold varsle FIT og FL dersom det foreligger avvik ved at det ikke er grunnlag for bruk av tvangsmidler eller utelukkelse. Avvik skal dokumenteres ved at FS utarbeider notat til FL. Avvik skal herunder meldes i KIKS som straffgjennomføringsavvik.	5. FS
	6. Registrering Bruk av tvangsmidler og utelukkelse skal registreres i system for balansert målstyring. Tvangsmidler skal registreres av FS når de er ført i protokollen. Utelukkelse skal først føres når utelukkelsen har opphørt. Måltall for bruken av inngripende virkemidler skal fortløpende vurderes av FS i samråd med systemansvarlig for balansert målstyringssystemet.	6. FS
	7. Gjennomgang Hver måned skal det foretas en gjennomgang av benyttede tvangsmidler og utelukkelse i utvidet ledermøtet. FS skal avgi rapport til FL i forkant av møtet.	7. FS, FL

Referanser:	Protokoll for bruk av tvangsmidler og utelukkelse er lagret på F:\Halden Fengsel\FIT\Logg tvangsmidler med filnavn "Logg tvangsmidler.xls". Lov om gjennomføring av straff mv. av 18. mai 2001 med tilhørende forskrift og retningslinjer er bl.a. publisert på kriminalomsorgen.no under fanen "Lover og regler" og valgalternativet "Retningslinjer". Retningslinjene pkt. 3.41 for tvangsmidler § 38, pkt 3.40 for utelukkelse etter § 37 og pkt. 3.42 for utelukkelse etter § 39.
--------------------	--

Vedlegg:	Ingen
-----------------	-------

Merknad:	Ingen
-----------------	-------

Dokumentet er utarbeidet av:	Marcel Ohrø	Dato:	27.09.2012
Sist revidert av:	Marcel Ohrø	Dato:	27.09.2012
Godkjent av:	Are Høidal	Dato:	27.09.2012

