



Høringsnotat

Dato: 22.06.2026

Saksnr: 26/3309

Høringsfrist: 01.11.2026

HØRINGSNOTAT – KONTROLLTILTAK I KRIMINALOMSORGEN

1	Høringsnotatets hovedinnhold.....	8
1.1	Formål med endringene og sentrale hensyn.....	8
1.2	Oppsummering av innholdet i lovforslaget.....	9
1.2.1	Inngangsvilkår og gjennomføringsregler for samtlige kontrolltiltak.....	10
1.2.2	Felles saksbehandlingsregler	11
1.2.3	Kontroll av fengselsområdet, rom og eiendeler (ny §§ 27, 27 a og 27 b)	11
1.2.4	Kontroll av den innsatte (ny §§ 28-28 f).....	12
1.2.5	Rusmiddelkontroll av den innsatte, og ved gjennomføring av varetekt med elektronisk kontroll (ny §§ 29 og 29 a)	12
1.2.6	Kontroll av andre personer, gjenstander eller transportmidler (ny §§ 30-30 e).....	13
1.2.7	Kontakt med omverdenen (ny §§ 31-31 g).....	14
1.3	Gjennomgående begrepsbruk og vilkår for kontroll	15
1.3.1	Nærmere om tilleggsvilkår	15
1.3.1.1	Forhold ved fengselet	15
1.3.1.2	Forhold ved personen som skal kontrolleres	15
1.3.1.2.1	Forhold ved innsatte	15
1.3.1.2.2	Forhold ved andre kontrollerte.....	16
1.3.2	Andre begreper	16
1.3.2.1	Fengselsområdet.....	16
1.3.2.2	Gjenstander	16
1.3.2.3	Positivt utslag.....	16
1.3.2.4	Teknisk utstyr	16

1.3.2.5	Kjemisk utstyr	17
1.4	Beskrivelse av ulike kontrollformer	17
1.4.1	Besiktigelse.....	17
1.4.2	Observasjon	17
1.4.3	Overhøring.....	18
1.4.4	Avlytting.....	18
1.4.5	Overvåkning	18
1.4.6	Samtidig pålogging	18
1.4.7	Logging av aktivitet	18
1.4.8	Speiling av enheten	18
1.4.9	Dataavlesning	19
1.4.10	Manuell undersøkelse	19
1.4.11	Sjekk av rom.....	19
1.4.12	Kontroll med hund.....	19
1.4.13	Visitasjon	19
1.4.13.1	Visitasjon av person	19
1.4.13.2	Visitasjon av rom	20
1.4.13.3	Visitasjon av transportmidler	20
1.4.13.4	Kroppsvistasjon	20
1.4.13.5	Kroppslig undersøkelse	20
2	Bakgrunn for høringsnotatet.....	20
2.1	Innledning	20
2.2	Ekstern kritikk av regelverk og praksis	21
2.3	Innmeldte utfordringer og behov for revidering av gjeldende regelverk	23
2.4	Regelverksituasjonen i dag	25
3	Dagens kontrollregime, sikkerhetssituasjon og innsattpopulasjon	25
3.1	Innledning	25
3.2	Dagens kontrollregimer ved de ulike sikkerhetsnivåene	26
3.2.1	Innledning.....	26
3.2.2	Særlig høyt sikkerhetsnivå	26
3.2.3	Høyt sikkerhetsnivå.....	27
3.2.4	Lavere sikkerhetsnivå.....	27
3.2.5	Overgangsbolig	28
3.2.6	Ungdomsenheter	28
3.3	Utfordringsbildet og behovet for kontrolltiltak i fengsel	28
3.3.1	Generelt	28
3.3.2	Miljøet i norske fengsler	29

3.3.2.1	Rapporterte hendelser om vold og trusler mellom innsatte i fengsel	30
3.3.2.2	Rapporterte hendelser om vold og trusler mellom innsatte og ansatte i fengsel.....	30
3.3.3	Sammensetning av fengselspopulasjonen	32
3.3.3.1	Innledning	32
3.3.3.2	Antall hendelser og gjøremål per innsatt.....	35
3.3.3.3	Sammensetningen av innsatte	36
3.3.3.4	Rusmiddelbruk i fengslene	37
3.3.3.5	Risiko for innsmugling av farlige, ulovlige og ureglementerte gjenstander	38
3.3.3.6	Risiko knyttet til innsattes kommunikasjon med omverdenen ...	40
3.3.4	Forhold ved utvalgte grupper av innsatte	40
3.3.4.1	Innsatte med rusmiddelutfordringer og/eller psykiske lidelser ..	40
3.3.4.2	Innsatte i varetekt	41
3.3.4.3	Innsatte med funksjonsnedsettelse	42
3.3.4.4	Barn og unge voksne (18-25 år).....	42
3.3.4.5	Kvinnelige innsatte.....	43
3.3.4.6	Utenlandske innsatte	44
3.3.4.7	Forvaringsinnsatte	44
3.3.5	Radikalisering, ekstremisme og tilknytning til kriminelle nettverk ..	45
4	Overordnede føringer for bruk av kontrolltiltak i fengsel	46
4.1	Innledning	46
4.2	Konstitusjonelle og menneskerettslige rammer	46
4.3	Personvernrettslige rammer	51
4.4	Forvaltningsmessige rammer	53
4.4.1	Krav til beslutningsform.....	53
4.4.2	Saksbehandlingsregler for andre beslutninger – pålegg om opplysninger etter fvl. § 14 og granskning o.l. etter fvl. § 15	55
4.4.3	Klageadgang og muligheter for domstolskontroll	56
5	Bruk av kontrolltiltak i andre sektorer og land i Norden	56
5.1	Innledning	56
5.2	Andre sektorer	57
5.2.1	Psykisk helsevern.....	57
5.2.1.1	Kontroll av pasientens person, rom og gjenstander	57
5.2.1.2	Undersøkelse for å avdekke bruk eller besittelse av rusmidler ..	58
5.2.1.3	Undersøkelse av andre personer og gjenstander	58
5.2.1.4	Beslag av gjenstander.....	59

5.2.1.5	Kontakt med omverdenen	59
5.2.2	Barnevern	59
5.2.2.1	Kontroll av barnet, rom eller eiendeler	59
5.2.2.2	Rusmiddelkontroll.....	60
5.2.2.3	Kontakt med omverdenen.....	60
5.2.3	Politi	62
5.2.3.1	Undersøkelser rettet mot personer ved innbringelse i arrest	62
5.2.3.2	Kroppslig undersøkelse	62
5.2.4	Utlendingsinternat.....	63
5.2.4.1	Hjemler for kontrolltiltak på utlendingsinternatet	63
5.2.4.2	Særskilt om undersøkelser av utlendingens person, herunder visitasjon og kroppsvisitasjon.....	64
5.2.5	Toll	64
5.2.5.1	Undersøkelser av person.....	64
5.3	Nordiske land	65
5.3.1	Svensk rett	65
5.3.2	Dansk rett	66
5.3.3	Finsk rett.....	67
6	Overordnet bestemmelse om kontrolltiltak – ny § 26.....	68
6.1	Gjeldende rett	68
6.2	Direktoratets vurdering og forslag	69
6.2.1	Formål som kan begrunne kontroll	70
6.2.2	Krav om forholdsmessighet.....	73
6.2.3	Pålegg om å følge anvisninger.....	74
7	Kontroll av fengselsområdet, lokaler og gjenstander – ny §§ 27, 27 a og 27 b 75	
7.1	Innledning	75
7.2	Kontroll av fengselsområdet, lokaler og gjenstander som befinner seg der – ny § 27.....	75
7.2.1	Gjeldende rett	75
7.2.2	Direktoratets vurdering og forslag.....	76
7.3	Kontroll med den innsattes eiendeler – ny § 27 a	77
7.3.1	Gjeldende rett	77
7.3.2	Direktoratets vurdering og forslag.....	79
7.4	Kontroll av den innsattes rom – ny § 27 b.....	80
7.4.1	Gjeldende rett	80
7.4.2	Direktoratets vurdering og forslag.....	81
8	Kontrolltiltak rettet mot den innsattes person – ny §§ 28 til 28 f	83

8.1	Innledning	83
8.2	Kontroll av den innsattes identitet– ny § 28	83
8.2.1	Gjeldende rett	83
8.2.2	Direktoratets vurdering og forslag	83
8.3	Ytre kontroll av den innsatte og undersøkelse av gjenstander – ny § 28 a 85	
8.3.1	Gjeldende rett	85
8.3.2	Direktoratets vurdering og forslag	85
8.4	Inngripende kontroll av innsatte (kroppsvisitasjon) - ny § 28 b	87
8.4.1	Gjeldende rett	87
8.4.2	Direktoratets vurdering og forslag	90
8.5	Adgang til å bruke makt for å gjennomføre kontroll av innsatte – ny § 28 c 93	
8.5.1	Gjeldende rett	93
8.5.2	Direktoratets vurdering og forslag	93
8.6	Tiltak ved mistanke om oppbevaring av gjenstander i kroppens hulrom – plassering av innsatte på enerom med spesialtoalett og kroppslig undersøkelse – ny §§ 29 d og 28 e	94
8.6.1	Gjeldende rett	94
8.6.2	Direktoratets vurdering og forslag	96
8.7	Særskilt kontroll av innsattes person og rom ved alvorlig hendelse eller trussel - ny § 28 f	98
8.7.1	Gjeldende rett	98
8.7.2	Direktoratets vurdering og forslag	98
9	Rusmiddelkontroller – ny §§ 29 og 29 a	99
9.1	Innledning	99
9.2	Rusmiddelkontroll i fengsel – ny § 29	100
9.2.1	Gjeldende rett	100
9.2.2	Direktoratets vurdering og forslag	103
9.3	Rusmiddelkontroll ved varetekt med elektronisk kontroll (VTEK) – ny § 29 a 105	
9.3.1	Gjeldende rett	105
9.3.2	Direktoratets vurdering og forslag	105
10	Kontroll av andre som har ærender i fengselet – ny §§ 30 til 30 e	105
10.1	Innledning	105
10.2	Kontroll av andre personers identitet, adgang til fengselet og av gjenstander som tas med inn i fengselet – ny § 30	106
10.2.1	Gjeldende rett	106
10.2.2	Direktoratets vurderinger og forslag	107

10.3	Kontroll av besøkende – ny § 30a	108
10.3.1	Gjeldende rett	108
10.3.2	Direktoratets vurdering og forslag	108
10.4	Kontroll av særskilte og utvalgte yrkesutøvere – ny § 30 b	109
10.4.1	Gjeldende rett	109
10.4.2	Direktoratets vurdering og forslag	110
10.5	Kontroll av tjenesteytere – ny § 30 c	110
10.5.1	Gjeldende rett	110
10.5.2	Direktoratets vurdering og forslag	111
10.6	Kontroll av personer med arbeidsplass i fengselet - ny § 30 d	111
10.6.1	Gjeldende rett	111
10.6.2	Direktoratets vurdering og forslag	111
10.7	Avvisning og tilbakeholdelse av personer – ny § 30 e	112
10.7.1	Gjeldende rett	112
10.7.2	Direktoratets vurdering og forslag	112
11	Kontroll av innsattes kontakt med omverdenen – ny §§ 31 til 31 g	113
11.1	Innledning	113
11.2	Overordnet bestemmelse om innsattes kontakt med omverdenen – ny § 31	114
11.2.1	Gjeldende rett	114
11.2.2	Direktoratets vurdering og forslag	115
11.3	Kontroll av post, telefon og videosamtale – ny §§ 31a og 31b	117
11.3.1	Gjeldende rett	117
11.3.1.1	Post	117
11.3.1.2	Telefon	118
11.3.1.3	Videosamtaler	120
11.3.2	Direktoratets vurdering og forslag	120
11.4	Bruk av digitale enheter og plattformer - ny § 31c	121
11.4.1	Gjeldende rett	121
11.4.2	Direktoratets vurdering og forslag	122
11.5	Kontroll av gjennomføringen av besøk til innsatte – ny § 31 d	123
11.5.1	Gjeldende rett	123
11.5.2	Direktoratets vurdering og forslag	124
11.6	Opptak og etterfølgende kontroll – ny § 31 e	126
11.6.1	Gjeldende rett	126
11.6.2	Direktoratets vurdering og forslag	127

11.7	Kontroll av kontakt med særskilte og utvalgte yrkesutøvere – ny § 31 f	128
11.7.1	Gjeldende rett	128
11.7.2	Direktoratets vurdering og forslag	128
11.8	Nektelse eller avbrytelse av kontakt – ny § 31 g	129
11.8.1	Gjeldende rett	129
11.8.2	Direktoratets vurdering og forslag	130
12	Generelle regler om saksbehandlingen – ny §§ 32-32 e	131
12.1	Innledning	131
12.2	Rutiner og rutinemessige kontroller – ny § 32.....	131
12.2.1	Gjeldende rett	131
12.2.2	Direktoratets vurdering og forslag	132
12.3	Informasjon og medvirkning – ny § 32 a.....	132
12.3.1	Gjeldende rett	132
12.3.2	Direktoratets vurdering og forslag	133
12.3.2.1	Generell informasjonsplikt	133
12.3.2.2	Informasjon før iverksettelse av konkrete kontrolltiltak.....	134
12.3.2.3	Medvirkning og etterfølgende informasjon.....	134
12.3.2.4	Unntak fra informasjons- og varslingsplikten	134
12.4	Journalføring, begrunnelse og klage – ny § 32 b	135
12.4.1	Gjeldende rett	135
12.4.2	Direktoratets vurdering og forslag	136
12.5	Funn og håndtering av farlige, ulovlige eller ureglementerte gjenstander – ny § 32 c.....	139
12.5.1	Gjeldende rett	139
12.5.2	Direktoratets vurdering og forslag	139
13	Økonomiske og administrative konsekvenser	140
13.1	Innledning	140
13.2	Bemanning og kompetanseheving.....	140
13.3	Utstyr	141
13.4	Digitale løsninger	142
14	Lovforslaget.....	144

1 Høringsnotatets hovedinnhold

1.1 Formål med endringene og sentrale hensyn

Høringsnotatet inneholder forslag til endringer i bestemmelser om kontrolltiltak i lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. (strgjfl.), primært for bruk i fengsel. Enkelte bestemmelser gjelder også ved straffegjennomføring i samfunnet.

Bestemmelsene om kontrolltiltak har, med unntak av enkelte mindre revisjoner, vært uendret over lengre tid. De gjeldende bestemmelsene ble i stor grad utformet på bakgrunn av sikkerhetsmessige hensyn knyttet til narkotika- og kriminalitetssituasjonen i norske fengsler mot slutten av 1990-tallet.¹ Siden lovens ikrafttredelse har flere sentrale menneskerettigheter blitt tatt inn i Grunnloven.

Staten er i senere år ved flere anledninger blitt dømt for krenkelser av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen 4. november 1950 (EMK). Det har videre blitt rettet kritikk mot behandlingen av innsatte fra ulike tilsyns- og kontrollorganer som Riksrevisjonen, Sivilombudet, Tilsynsrådet for kriminalomsorgen og Europarådets torturforebyggingskomité (CPT). Samlet sett tydeliggjør dette et behov for revisjon av bestemmelsene om kontrolltiltak. Se nærmere i punkt 2.2.

Forslagene til lovendringer tar sikte på å styrke en rimelig og forholdsmessig avveining mellom samfunnets interesser på den ene siden og den innsattes interesser og rettigheter på den andre siden. Samfunnets interesser omfatter blant annet behovet for sikkerhet for innsatte og ansatte i fengslene, forebygging av nye straffbare handlinger og ivaretagelse av samfunnsvernet. Den innsattes interesser og rettigheter må samtidig ivaretas i samsvar med Norges menneskerettslige forpliktelser, herunder retten til respekt for privat- og familieliv samt retten til vern om fysisk integritet. Kontrolltiltakene er et viktig middel for å sikre at straffegjennomføringen skjer i tråd med lovens formål, og inngår blant flere tiltak for å legge til rette for trygge forhold for innsatte, et forsvarlig arbeidsmiljø for ansatte og nødvendig trygghet for samfunnet.

Et av hovedformålene med revideringen er å styrke harmoniseringen av bestemmelsene om kontrolltiltak i straffegjennomføringsloven med gjeldende menneskerettslige krav, standarder og anbefalinger. Endringene vil bidra til at kontrollvurderingene i større grad tilpasses den konkrete risiko som foreligger.

Risikoen kan knytte seg til den enkelte innsatte, men også til mer generelle forhold og situasjoner som erfaringsmessig innebærer økt risiko, objektive faktorer som sammensetningen av innsatte, lokale funn av utstyr eller rusmidler, samt endringer i kriminalitetsbildet i og utenfor fengselet. Det har også vært en teknologisk utvikling og økt digitalisering etter ikrafttredelse av loven, noe som samlet sett tydeliggjør behovet for en modernisering av regelverket.

Endringene gir økt fleksibilitet i valg av kontrolltiltak, både når det gjelder omfang og intensitet, uavhengig av fengselets sikkerhetsnivå. Reglene legger bedre til rette

¹ Ot.prp. nr. 5 (2000-2001), *Om lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)*, punkt 1, s. 7-8 hvor lovendringene blant annet knyttes opp mot tiltaksplanen mot narkotika som Justisdepartementet la frem for Stortinget i september 1998 og det redegjøres for narkotikasituasjonen i fengslene.

for gradvis overgang til større frihet for innsatte. Det foreslås en mer pedagogisk oppbygging av regelverket, slik at det blir lettere tilgjengelig både for de som skal anvende bestemmelsene og for de som berøres av dem. Forslaget reflekterer også endringer i samfunnet, økt digitalisering, ny teknologi og et endret kriminalitetsbilde.

Selv om styrking av de innsattes rettssikkerhet er et sentralt mål med forslagene, skal de samtidig sikre at skiftende sikkerhetsmessige behov ivaretas, særlig med bakgrunn i en endret innsattpopulasjon og en mer kompleks sikkerhetssituasjon i samfunnet generelt og i kriminalomsorgen. Endringene skal samlet sett legges til rette for at straffen kan gjennomføres innenfor forsvarlige og gode rammer, i tråd med straffens formål.

Kriminalomsorgen står i en utfordrende ressurs- og bemanningssituasjon og et krevende sikkerhetsmessig trusselbilde, og det er viktig at forslagene gir gjennomførbare løsninger. Dersom kriminalomsorgen ikke kan innfri kravene som stilles til gjennomføringen av tiltakene, kan nødvendige kontrolltiltak utebli. Dette kan føre til utrygge gjennomføringsforhold og et uforsvarlig arbeidsmiljø, noe som over tid kan redusere kriminalomsorgens evne til å oppfylle samfunnsoppdraget overfor innsatte og ivareta samfunnsvernet. Gjennomførbarhet er derfor et sentralt moment ved fastsettelsen av terskel og vilkår for bruk og gjennomføring av kontrolltiltak, men også for hvilke rettssikkerhetsgarantier som bør stilles, som krav til dokumentasjon, beslutningsform, begrunnelse, klagerett og overprøvelse. Det vises også til at det de senere år er registrert en betydelig økning i arbeidsoppgaver per innsatt for de ansatte, og i krav til vurderinger, dokumentasjon og beslutninger. Forslaget bygger på en avveining av disse ulike og tidvis motstridende hensynene.

1.2 Oppsummering av innholdet i lovforslaget

Lovforslaget erstatter bestemmelser i strgfjl. §§ 26 til 32 med underliggende regelverk. I tillegg foreslås det en ny bestemmelse i strgfjl. § 7 første ledd bokstav j.

Dette omfatter kontroll av private eiendeler, undersøkelse av personer og gjenstander som skal inn i fengsel, undersøkelser av den innsatte, samt den innsattes rom og eiendeler, undersøkelser for å avdekke bruk av rusmidler, samt kontroll av post, besøk og telefonsamtaler.

Forslagene omfatter også kontrolltiltak som kun eller i all hovedsak er regulert i forskrift, rundskriv eller retningslinjer. Dette gjelder blant annet bruk og kontroll av datautstyr², elektroniske hjelpemidler³ og elektronisk postsending⁴, samt kontroll av videosamtaler.⁵ I tillegg omfatter forslagene kontroll av fengselets områder og lokaler,⁶ inkludert overvåkning av fellesskapet. Lovforslaget inneholder også saksbehandlingsregler som i dag delvis er regulert i strgfjl. § 7.

Det foreslås både innholdsmessige og strukturelle endringer i loven. Den største strukturelle endringen er en ny, overordnet bestemmelse i § 26, som gjelder for

² Reguleres i dag av straffegjennomføringsforskriften § 3-20

³ Reguleres i dag av straffegjennomføringsforskriften § 3-20 og rundskriv KDI 2/2020

⁴ Reguleres i dag av straffegjennomføringsforskriften § 3-27

⁵ Reguleres i dag av rundskriv KDI 3/2020

⁶ Reguleres i dag av straffegjennomføringsforskriften §§ 3-9 og 3-25

samtlig kontrolltiltak og angir formål og rammer for bruk av disse. Bestemmelsen suppleres av felles saksbehandlingsregler i § 32 mv.

Videre samles alle kontrolltiltak som retter seg mot samme person eller objekt. Dette innebærer at kontrolltiltak rettet mot fengselsområder og lokaler, inkludert innsattes rom, fellesområder og gjenstander som befinner seg der, herunder personlige eiendeler, reguleres samlet i § 27 flg. Regler om kontroll av innsattes person foreslås samlet i § 28 flg., mens regler om rusmiddelkontroll i og utenfor fengsel reguleres i § 29 flg. Kontrolltiltak rettet mot andre personer enn innsatte foreslås regulert i § 30 flg., og kontroll med innsattes kontakt med omverdenen foreslås i § 31 flg.

Lovforslaget legger opp til at kontrolltiltak kan ilegges uavhengig av fengselet eller fengselsavdelingens sikkerhetsnivå. Kravet er at samtlige tiltak må være forankret i de uttømmende angitte formålene i § 26 og være forholdsmessige. Loven konkretiserer videre hvilke kontrolltiltak og metoder som kan benyttes i ulike situasjoner.

1.2.1 Inngangsvilkår og gjennomføringsregler for samtlige kontrolltiltak

I forslagens § 26 angis seks formål. Ett eller flere av disse må være oppfylt for at kontrolltiltak kan iverksettes. Dette gjelder også for tiltak der loven ikke har oppstilt tilleggsvilkår. Dersom formålene med kontrollen ikke lenger er relevante, skal kontrollen opphøre. Bestemmelsen stiller videre krav om at bruk av kontrolltiltak skal være forholdsmessige og gjennomføres så skånsomt som mulig.

Bestemmelsen tydeliggjør også forpliktelsen etter FNs barnekonvensjon 20. november 1989 artikkel 3, ved at det skal fremgå hvordan hensynet til barnets beste er identifisert, vurdert og vektet når kontrolltiltak berører barn.

Forholdsmessighetskravet utdypes ved at kjente særlige forhold ved den kontrollerte skal hensyntas. Sammenholdt med forslagens § 32a, som gir den kontrollerte rett til å fremlegge opplysninger relevante for gjennomføringen av tiltaket, gir dette en tydeligere ramme for forholdsmessighetsvurderingen enn i dagens regelverk.

Bestemmelsen presiserer at den som kontrollen retter seg mot, har en plikt til å følge anvisninger fra den som gjennomfører kontrollen. Dette suppleres av forslagens § 28 c, som gir adgang til å anvende fysisk makt når det er strengt nødvendig. Dette er aktuelt for kontroll av innsattes rom, samt visitasjon og kroppsvisitasjon av innsatte dersom den innsatte ikke følger anvisningene.

Regelen om at kontrolltiltak kan kombineres og skal sees i sammenheng, er også tatt inn i bestemmelsen. Dette gjelder nå for alle tiltak, ikke kun post, besøk og telefon. Plikten innebærer at innsattes totale kontrollregime må vurderes, noe som både kan føre til bedre kontroll der det er nødvendig og mindre kontroll når det er mulig.

Når vilkår for kontroll foreligger, enten knyttet til bestemte situasjoner eller forhold ved fengselet, kan tiltakene gjennomføres rutinemessig eller som stikkprøver så lenge begrunnelsen for kontrollen fortsatt er til stede. Kontroll der hvor det foreligger individuelle forhold ved innsatte som gir grunn til det, vil alltid kunne gjennomføres, men kontrollen må da ligge innenfor vilkårene i ny § 26.

Noen begrensninger følger direkte av fengselsoppholdet og inneholder i varierende grad iboende kontrollmekanismer. Dette gjelder eksempelvis plikt til å bruke kriminalomsorgens kommunikasjonssystemer og begrensninger i hvilke og hvor mange gjenstander innsatte kan ha med inn i fengselet. Slike begrensninger krever ikke særskilte beslutninger, men følger av loven eller generelle bestemmelser.

1.2.2 Felles saksbehandlingsregler

I § 32 stilles det krav om rutiner for bruk og gjennomføring av kontrolltiltak. Det skal foreligge skriftlige rutiner, som skal bygge på dokumenterbare og oppdaterte kriminalomsorgsfaglige vurderinger. Det presiseres at rutinemessige kontrolltiltak i nærmere bestemte situasjoner, samt stikkprøvekontroller, skal besluttes og gjennomføres i samsvar med § 26. Behovet for slike kontroller skal vurderes regelmessig.

I § 32 a foreslås det en plikt til å gi tilgjengelig, oppdatert og regelmessig informasjon om kontrolltiltak, og informasjon i forkant av bruk av konkrete kontrolltiltak, med mindre formålet med kontrollen settes i fare, eller dersom det er åpenbart unødvendig. På samme vilkår skal den som kontrollen retter seg mot, gis anledning til å fremlegge opplysninger som er relevante for gjennomføringen av kontrolltiltaket.

I § 32 b foreslås det regler om hvilke beslutninger som skal registreres eller journalføres, samt nærmere bestemmelser om begrunnelsesplikt og overprøving for de ulike beslutningene. Enkelte beslutninger er av en slik inngripende karakter at de skal følge saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak, mens andre beslutninger har en mer begrenset begrunnelsesplikt med mulighet til å få en ny vurdering av om tiltaket var uforholdsmessig.

I § 32 c foreslås det regler om plikt til journalføring, og om beslag av funn og gjenstander. Ny § 32 d inneholder en forskriftshjemmel for nærmere regler om gjennomføring og saksbehandling.

1.2.3 Kontroll av fengselsområdet, rom og eiendeler (ny §§ 27, 27 a og 27 b)

Ny § 27 gir adgang til overvåkning og kontroll av fengselsområdet, fengselsbygninger, uteområder og lokaler som kriminalomsorgen disponerer. Felles sanitærrom og den innsattes rom kan ikke kameraovervåkes.

Ny § 27 a presiserer at den innsatte som utgangspunkt har rett til å bestemme over og bruke personlige eiendeler under fengselsoppholdet. Kriminalomsorgen kan likevel begrense bruk og tilgang i fengselet. Eiendelene kan kontrolleres når de tas med inn eller ut av fengselet, og under oppbevaring. Det skal føres oversikt over eiendeler den innsatte har tatt med inn, og det er fastsatt at disse skal oppbevares forsvarlig.

Ny § 27 b regulerer kontroll av den innsattes rom, og gir en generell mulighet til kontroll av disse. Bestemmelsen omfatter også sjekk av rom for å sikre overholdelse av offentligrettslige krav og at rommet er i sikkerhetsmessig forsvarlig stand, og skal gjennomføres regelmessig. Dagens regel om installasjon av pust- og bevegelsessensor (PBS) i strgfl. § 29 a er foreslått flyttet til denne bestemmelsen.

1.2.4 Kontroll av den innsatte (ny §§ 28-28 f)

Forslaget i ny § 28 viderefører kravet om at personer som kommer til fengselet for å gjennomføre varetekt eller straff, skal legitimere seg ved ankomst og senere ved inn- og utganger.

Regelen om at det kan tas fotografi av innsatte, videreføres og suppleres med at kriminalomsorgen kan innhente og lagre biometrisk personinformasjon for dette formålet. Digital teknologi kan benyttes for å verifisere identitet og gi tilgang til lokaler og tjenester.

Visitasjon av den innsatte reguleres i ny § 28 a. Uten nærmere tilleggsvilkår kan visitasjon gjennomføres ved innsettelse, før og etter utganger, samt etter ukontrollerte besøk. Ellers kan visitasjonskontroll kun iverksettes dersom det foreligger forhold ved den innsatte eller fengselet som kan begrunne slik kontroll.

Kroppsvisitasjon reguleres i ny § 28 b. Det kan gjennomføres når det foreligger grunn til å anta at den innsatte skjuler farlige, ulovlige eller ureglementerte gjenstander på kroppen eller i munnen. Ellers kan tiltaket bare gjennomføres dersom det foreligger konkrete og vektige forhold ved fengselet. Vektige og konkrete forhold kan gjøre rutinemessig kroppsvisitasjon nødvendig i bestemte situasjoner med forhøyet risiko, eksempelvis ved risiko for innsmugling av farlige gjenstander, mobiltelefoner og narkotika. Kroppsvisitasjonen skal gjennomføres trinnvis, og ansatte til stede skal, så langt det er mulig, være av samme kjønn som den kontrollerte.

Gjennomføring av kontroll av innsattes rom, samt visitasjon og kroppsvisitasjon av innsatte ved bruk av fysisk makt, reguleres i § 28 c. Dette kan gjøres der hvor innsatte ikke følger anvisningene, og kontrollen anses som strengt nødvendig ut fra formålene listet opp i ny § 26.

Plassering på enerom med spesialtoalett reguleres i ny § 28 d. Regelen utvides fra kun å gjelde skjuling av ulovlige rusmidler, til også å gjelde farlige eller ulovlige gjenstander og kommunikasjonsmidler i kroppen eller kroppens hulrom. Vilkårene for plassering er ellers de samme som i dagens regelverk. Kroppslige undersøkelser, regulert i ny § 28 e, omfatter tilsvarende utvidelser. For røntgen må det foreligge sannsynlighetsovervekt for at innsatte skjuler slike gjenstander i kroppens hulrom, mens for andre kroppslige undersøkelser må det være overveiende sannsynlig. Det legges opp til at røntgen skal benyttes først.

I ny § 28 f er det gitt regler om bruk av kontrolltiltak ved alvorlig hendelse eller trussel ved fengselet. Det kan i disse tilfellene iverksettes rutinemessig visitasjon, kroppsvisitasjon og kontroll av innsattes rom for en kortere periode, maksimalt fjorten dager om gangen. Nødvendighet og forholdsmessighet skal vurderes løpende, inkludert om slik kontroll kan unnlates.

1.2.5 Rusmiddelkontroll av den innsatte, og ved gjennomføring av varetekt med elektronisk kontroll (ny §§ 29 og 29 a)

Rusmiddelkontroll i fengsel kan gjennomføres uten tilleggsvilkår ved innsettelse, etter utganger fra fengsel uten følge, og når det er grunn til å anta at den innsatte har inntatt rus- eller dopingmidler, jf. ny § 29. Kontroll kan ellers gjennomføres dersom det foreligger forhold ved fengselet eller den innsatte som begrunner slik kontroll. Lovforslaget innebærer en mer omfattende regulering av rusmiddelkontroll sammenlignet med dagens lovregulering.

Avleggelse av urinprøve ved påsyn skal kun gjennomføres når det er nødvendig for å sikre at prøven ikke blir forurenset eller manipulert, og påsyn bør utføres av ansatte av samme kjønn som den innsatte så langt det er mulig. Blodprøve kan kun gjennomføres når det foreligger grunn til å anta at den innsatte har inntatt rus- eller dopingmidler som best avdekkes ved slik prøve. Prøven krever samtykke fra den innsatte og skal tas av helsepersonell.

Rusmiddelkontroll kan også ved forslaget § 29 a gjennomføres ved varetekt med elektronisk kontroll etter straffeprosessloven (strprl.) § 184 b, for å sikre at forutsetningene for varetekten utenfor fengsel overholdes.

1.2.6 Kontroll av andre personer, gjenstander eller transportmidler (ny §§ 30-30 e)

Som i dag skal alle legitimere seg og fremvise gyldig tillatelse eller annet grunnlag for å komme inn i fengselet, jf. ny § 30. Kriminalomsorgen kan begrense hvilke og hvor mange gjenstander eksterne personer kan ta med inn i fengselet.

Det er presisert nærmere hvilke kontrolltiltak som kan benyttes avhengig av persongruppe, og persongruppene er definert i bestemmelsen. Besøkende til innsatte og utvalgte yrkesutøvere kan kontrolleres på lik linje. Utvalgte yrkesutøvere er en ny persongruppe, og omfatter de som fører samtaler som gjerne har innhold som er fortrolig eller har særskilt vern i form av taushetsplikt. Begge gruppene vil kunne kontrolleres ved ankomst uten ytterligere tilleggsvilkår, og da ved bruk av teknisk utstyr eller hund, jf. henholdsvis ny § 30 a og § 30 b. Visitasjon kan gjennomføres ved samtykke for å avkrefte funn eller utslag.

Særskilte yrkesutøvere, regulert i ny § 30 b, vil omfatte de persongrupper som i loven i dag er gitt særskilte regler, blant annet advokat og offentlig myndighetsrepresentant, diplomatisk eller konsulær representant. Disse kan kontrolleres ved ankomst dersom det foreligger forhold ved yrkesutøveren eller ved fengselet som kan begrunne slik kontroll, og da ved bruk av teknisk utstyr eller hund. Kontrollene skal ikke gripe inn i taushetsbelagt eller konfidensiell informasjon. Visitasjon kan kun gjennomføres ved samtykke, og da for å avkrefte funn eller utslag.

Tjenesteytere, varer og transportmidler kan kontrolleres uten tilleggsvilkår ved visitasjon, bruk av teknisk utstyr eller hund, jf. § 30 c.

Ansatte og andre med arbeidsplass i fengselet kan kontrolleres dersom forhold ved personen eller fengselet begrunner kontroll, og da ved bruk av teknisk utstyr eller hund, jf. § 30 d.

Besøkende, utvalgte og særskilte yrkesutøvere samt tjenesteytere kan avvises dersom de ikke følger anvisninger for gjennomføring av kontroll, det foreligger positivt utslag som ikke lar seg avkrefte, det er grunn til å anta at de forsøker å ta med farlige, ulovlige eller ureglementerte gjenstander som utgjør en sikkerhetsrisiko inn i fengselet, eller dersom de fremstår som påvirket av rusmidler eller opptrer på en måte som gjør adgang til fengselet uforsvarlig. Alternative tiltak til avvisning skal vurderes.

Besøkende og tjenesteytere kan holdes tilbake på nærmere angitte vilkår, og politiet skal varsles.

1.2.7 Kontakt med omverdenen (ny §§ 31-31 g)

I ny § 31 presiseres det at den innsatte som utgangspunkt har rett til kontakt med omverdenen, og at kriminalomsorgen skal legge til rette for at den innsatte får slik kontakt, særskilt opp mot familie og andre nærstående, offentlige tjenester mv.

Kontroll av den innsattes kontakt med omverdenen reguleres i §§ 31a-31 d. For at kontroll skal gjennomføres, må det foreligge forhold ved den innsatte, ved den personen den innsatte har kontakt med, ved plattformen som brukes for kommunikasjon, ved forsendelsen eller ved fengselet som kan begrunne kontroll, se nærmere redegjørelse i punkt 1.4.1. og 11.4.2. Besøk, samt bruk av digitale enheter og kommunikasjonsplattformer, forutsetter særskilt tillatelse fra kriminalomsorgen.

Mulighet for opptak og etterfølgende kontroll av den innsattes kontakt med omverdenen er utvidet i ny § 31 e. Opptak kan, som i gjeldende lov, gjennomføres når det er grunn til å anta at den innsatte eller besøkende kan misbruke kontakten til å gjennomføre handlinger som strider mot ett eller flere av formålene i § 26 første ledd. Opptak kan også tas når kontakten foregår på et språk de ansatte ikke behersker, og opptak er nødvendig for tolkning. Videre kan opptak benyttes når den innsatte selv ønsker etterfølgende kontroll fremfor umiddelbar kontroll, når den anses som et mindre inngripende alternativ, når den er mindre ressurskrevende eller når det av kapasitetsmessige grunner ikke er mulig å gjennomføre umiddelbar kontroll, forutsatt at opptak og etterfølgende kontroll i det konkrete tilfellet gir et tilstrekkelig og forsvarlig grunnlag for å ivareta kontrollformålene.

Den innsattes kontakt med særskilte yrkesutøvere reguleres i ny § 31 f. Kontrolltiltak, som observasjon av besøk, gjennomgang av opptak uten lyd, illeggelse av forbud mot fysisk kontakt eller bruk av glassvegg, kan iverksettes, men kun når det er strengt nødvendig for å ivareta ett eller flere formål i § 26 første ledd. Det må foreligge forhold ved den innsatte eller yrkesutøveren som kan begrunne kontrollen. Kontroll skal ikke gripe inn i fortrolig eller konfidensiell kommunikasjon.

Den innsattes kontakt med andre utvalgte yrkesutøvere, som leger, sykepleiere, psykologer, lærere og prester, reguleres i ny § 31 f. Slik kontakt kan kontrolleres på tilsvarende vilkår som for besøkende, men kontrollen skal, så langt det er mulig, respektere taushetsbelagt informasjon og den innsattes rett til fortrolig kommunikasjon med yrkesutøveren.

I ny § 31 g kan den innsattes kontakt med andre personer avbrytes eller nektes når det foreligger grunn til å tro at kontakten vil misbrukes til å planlegge rømning, annen unndragelse av straffegjennomføringen, eller til å planlegge eller utføre straffbare handlinger eller andre handlinger som utgjør en sikkerhetsrisiko. Kontakt kan også avbrytes eller nektes dersom den kan antas å medføre en reell og merkbar forstyrrelse av ro og orden i fengselet. Mindre inngripende tiltak skal vurderes. Kontakt med særskilte yrkesutøvere kan ikke nektes, men kan avbrytes på samme vilkår.

1.3 Gjennomgående begrepsbruk og vilkår for kontroll

1.3.1 Nærmere om tilleggsvilkår

I flere av de foreslåtte bestemmelsene om kontroll av personer og gjenstander kreves det at det foreligger forhold enten ved den personen kontrollen retter seg mot eller ved fengselet som gjør kontroll nødvendig og egnet for å ivareta de angitte formålene. Tilsvarende gjelder for kontrollen av postsendinger, digitalt utstyr eller digitale plattformer, som er særskilt regulert i henholdsvis §§ 31 a og 31 c.

1.3.1.1 *Forhold ved fengselet*

Forhold ved fengselet kan være av generell karakter, som fengselets sikkerhetsnivå og geografiske plassering. Sikkerhetsnivået kan gi en indikasjon på kontrollbehovet, men vil ikke i seg selv kunne begrunne bruk av kontrolltiltak uten at dette underbygges av risikovurderinger i en kriminalomsorgsfaglig vurdering knyttet til den gruppen som til enhver tid befinner seg i fengselet. Det kan forekomme situasjoner hvor innsatte med lav risiko for å bryte kontrollformålene befinner seg i fengsler med høyt sikkerhetsnivå, og omvendt hvor innsatte med høy risiko er plassert i fengsler med lavere sikkerhetsnivå.

Fengselets plassering kan også ha betydning for hvilke kontrolltiltak som er nødvendige og egnede. Kontrollbehovet kan variere mellom fengsler som er lokalisert i tett befolkede områder, og fengsler som ligger mer avsides. Tilsvarende gjelder der fengselet har særlig fysiske forutsetninger for innkast eller kontakt over mur eller gjerde.

Forhold ved fengselet kan videre være av mer konkret karakter, som sammensetningen av innsatte, miljøet blant innsatte, rusmiddelsituasjonen ved fengselet, omfanget av beslag av gjenstander eller forekomsten av hendelser ved fengselet. Sammensetningen av innsatte og miljøet kan for eksempel være preget av tilknytning til kriminelle nettverk eller gjenger, eller av utnyttelse av og press mot enkelte innsatte.

Det kan også foreligge konkrete og troverdige tips eller opplysninger som gir tilstrekkelig grunnlag for å anta at det foregår innsmugling eller planlegging av straffbare handlinger eller annen aktivitet som strider mot samfunnets behov for trygghet. Det kreves ikke at slik mistanke er rettet mot én eller flere bestemte innsatte.

1.3.1.2 *Forhold ved personen som skal kontrolleres*

1.3.1.2.1 Forhold ved innsatte

Relevante forhold ved den innsatte kan blant annet være straffehistorikk, hvem den innsatte omgås med både i og utenfor fengselet, eventuelle forbindelser til gjenger eller kriminelle nettverk, samt om den innsatte har vært involvert i negative hendelser under varetekt eller straffegjennomføring, eller mistenkes for nye straffbare forhold. Videre kan utfallet av tidligere kontrolltiltak, observasjoner gjort i forbindelse med gjennomførte kontroller og den innsattes opptreden i fengselet inngå i vurderingen.

Personlige forhold ved den innsatte og relasjoner til andre innsatte kan også være relevante, og om det foreligger risiko for press, utnyttelse eller annen negativ

påvirkning. Tilsvarende gjelder kunnskap om den innsattes relasjoner utenfor fengselet, og hvordan den innsatte forholder seg til disse relasjonene.

1.3.1.2.2 Forhold ved andre kontrollerte

Forhold ved personen som kontrolleres kan også være et relevant vurderingstema for andre enn innsatte. Forhold ved en tjenesteyter, utvalgt eller særskilt yrkesutøver, eller en person med arbeidsplass i fengselet, kan for eksempel være mistanke om, eller erfaring med, at vedkommende ikke overholder gjeldende regelverk, eller tips om tilknytning til kriminelle nettverk eller mulig forsøk på innsmugling.

1.3.2 Andre begreper

1.3.2.1 *Fengselsområdet*

Med «fengselsområdet» forstås fengselet, alle bygg og lokaler som de innsatte har tilgang til, samt areal utenfor mur eller gjerde, dersom området tilhører fengselet.

Det bes om høringsinstansenes syn på avgrensningen av fengselsområdet.

1.3.2.2 *Gjenstander*

Med «gjenstander» menes alt løsøre, som bagasje, verdisaker, postsendinger, matvarer, vareleveranser, verktøy, klær, proteser mv. Begrepet omfatter også den innsattes personlige eiendeler.

Med «farlige gjenstander» menes gjenstander som kan brukes til å skade personer, gjenstander eller bygninger. Dette omfatter blant annet våpenlignende gjenstander, og gjenstander som inneholder bestanddeler som isolert sett ikke er farlige, ulovlige eller forbudte, men som for eksempel er skarpe, harde, tunge eller på annen måte har et betydelig skadepotensial.

Med «ulovlige gjenstander» menes gjenstander som er forbudt ved lov. Dette vil blant annet omfatte narkotika, legemidler som ikke er lovlig foreskrevet, dopingmidler, sprengstoff og våpen.

Med «ureglementerte gjenstander» menes gjenstander som det er besluttet ikke er tillatt å ha i fengselet, på avdeling eller rom, eller som kun er tillatt i bestemte mengder. Dette kan blant annet gjelde alkohol, mobiltelefoner, gjenstander som kan skape frykt, visse symboler, kamera, datamaskiner og penger mv.

1.3.2.3 *Positivt utslag*

Med «positivt utslag» menes at teknisk eller kjemisk utstyr gir indikasjon på funn av gjenstander, at hund markerer ved søk mot en person eller en gjenstand, eller at gjenstander avdekkes av ansatte i forbindelse med visitasjon.

1.3.2.4 *Teknisk utstyr*

Begrepet «teknisk utstyr» omfatter ulike typer utstyr, avhengig av hva som skal kontrolleres eller undersøkes. Det forutsettes at slikt utstyr er godkjent for bruk av Kriminalomsorgsdirektoratet. Begrepet er valgt for å sikre en fleksibel og teknologinøytral regulering av hvilke verktøy og metoder som kan benyttes, og for å ta høyde for en teknologisk utvikling over tid. Flere land har for eksempel tatt i bruk droner til overvåkningsformål, samt teknologi for deteksjon av droner for å

hindre innsmugling. En nærmere angivelse av hvilke typer utstyr som omfattes, kan fastsettes i underliggende regelverk.

Ved kontroll av personer benyttes det i dag blant annet metallportaler og håndholdte metalldetektorer, som kan avdekke gjenstander som inneholder metall, samt sikkerhetsskannere, som kan fange opp gjenstander som er skjult tett inntil kroppen, i armhuler og lignende, uavhengig av materialtype. Sikkerhetsskanneren baserer seg på millimeterbølgeteknologi. Skanneren kan generere to typer bilder: et såkalt «råformat» som fremstiller personen uten klær, men uten å tydeliggjøre intime kroppsdeler, og som kun benyttes overfor innsatte. Det andre er et «avatarformat», som kun viser kroppens ytre konturer eller omriss, tilsvarende en stilisert figur.

Ved kontroll av gjenstander og rom benyttes blant annet gjennomlysningsutstyr og røntgenmaskiner.

Begrepet «teknisk utstyr» kan også omfatte digitalt utstyr og ulike programmer for analyse, opptak og lagring av informasjon.

1.3.2.5 *Kjemisk utstyr*

Med «kjemisk utstyr» forstås for eksempel spray og lignende som kan påvise ulike stoffer. Dette kalles ofte deteksjonsutstyr, og brukes ved undersøkelse av personer, gjenstander og rom.

Begrepet er, i likhet med «teknisk utstyr», valgt som et teknologinøytralt begrep. Det gir rom for utvikling av nye metoder for å påvise både narkotika og spor av andre stoffer i klær, post, pakker, på overflater mv.

1.4 Beskrivelse av ulike kontrollformer

Nedenfor gjennomgås enkelte kontrollformer som går igjen i lovforslaget.

1.4.1 Besiktigelse

Besiktigelse er en kontrollform som består av en visuell kontroll. Den gjennomføres uten fysisk inngrep, og har til formål å danne seg et inntrykk av forhold eller tilstand ved en person, et rom, et område eller en gjenstand.

Besiktigelsen kan innebære at den som kontrolleres, eller som disponerer det som kontrolleres, på anmodning foretar enkle handlinger for å legge til rette for den visuelle kontrollen, for eksempel ved å åpne, vise frem, flytte, løfte eller snu på noe.

1.4.2 Observasjon

Observasjon er en systematisk eller målrettet iakttagelse av personers atferd, bevegelser eller samhandling. Formålet er å følge med på utvikling over tid eller i en konkret situasjon, for å forebygge eller reagere på forhold av betydning for orden, sikkerhet eller gjennomføring av straff eller varetekt.

Observasjon kan gjennomføres med eller uten lyd, ved fysisk tilstedeværelse eller ved bruk av tekniske hjelpemidler, og innebærer som utgangspunkt ikke fysisk inngrep i det som kontrolleres.

1.4.3 Overhøring

Overhøring er en kontrollform der kriminalomsorgens ansatte lytter til samtaler som føres fysisk i fengselet, typisk mellom innsatt og besøkende eller mellom innsatte i fellesskapet, uten å delta i samtalen.

Overhøring benyttes for å forebygge eller dokumentere forhold av betydning for orden, sikkerhet eller gjennomføring av straff eller varetekt, og kan skje ved fysisk tilstedeværelse eller ved bruk av lytteanlegg.

1.4.4 Avlytting

Med avlytting menes at kriminalomsorgens ansatte lytter til innholdet i telefon- eller videosamtaler som den innsatte deltar i for å forebygge eller dokumentere forhold av betydning for orden, sikkerhet eller gjennomføring av straff eller varetekt.

1.4.5 Overvåkning

Overvåkning er en kontrollform som innebærer vedvarende, systematisk eller teknisk understøttet innsamling av informasjon om personers atferd, bevegelser eller kommunikasjon, med sikte på løpende kontroll, forebygging eller dokumentasjon av forhold av betydning for orden, sikkerhet eller gjennomføring av straff eller varetekt. Overvåkning kan omfatte ulike former for overvåkings- og kontrollteknologi, kamera- og TV-overvåkning, lytteutstyr og tilsvarende løsninger i fellesområder, korridorer eller uteområder, som gjør det mulig for kriminalomsorgens ansatte å følge med på innsattes aktivitet og oppholdssted.

1.4.6 Samtidig pålogging

Samtidig pålogging er en kontrollform der kriminalomsorgens ansatte, uten å avbryte den innsattes tilgang, logger seg inn på samme digitale enhet, brukerprofil eller system som den innsatte benytter. Formålet er å kunne følge bruken i sanntid og føre løpende kontroll for å forebygge eller dokumentere forhold av betydning for orden, sikkerhet eller gjennomføring av straff eller varetekt.

1.4.7 Logging av aktivitet

Logging av aktivitet er en kontrollform som innebærer at bruk av digitale enheter, systemer eller tjenester automatisk registreres og lagres for senere kontroll.

Logging kan blant annet omfatte opplysninger om inn- og utlogging, bruk av applikasjoner eller funksjoner, søk, navigasjon, tekniske hendelser, tidsbruk og frekvens. Formålet er å muliggjøre etterfølgende kontroll for å forebygge eller dokumentere forhold av betydning for orden, sikkerhet eller gjennomføring av straff eller varetekt.

1.4.8 Speiling av enheten

Speiling av enheten er en kontrollform der innholdet på en innsatts digitale enhet gjengis fortløpende på en annen skjerm eller plattform, slik at kriminalomsorgens ansatte kan følge skjermbruk, funksjoner og interaksjon i sanntid. Speilingen innebærer at det visuelle innholdet kopieres løpende, og at ansatte får sanntidsinnsyn i den faktiske bruken av enheten, for å forebygge eller

dokumentere forhold av betydning for orden, sikkerhet eller gjennomføring av straff eller varetekt.

1.4.9 Dataavlesning

Dataavlesning er en kontrollform som innebærer at kriminalomsorgens ansatte får tilgang til, leser ut eller kopierer digitale data fra en enhet, applikasjon eller konto for å forebygge eller dokumentere forhold av betydning for orden, sikkerhet eller gjennomføring av straff/varetekt. Avlesningen er uavhengig av om den innsatte er aktiv på tidspunktet. Tiltaket kan omfatte blant annet lagrede filer, meldinger, dokumenter, historikk, metadata og tekniske systemdata.

1.4.10 Manuell undersøkelse

Manuell undersøkelse er en kontrollform som innebærer at kriminalomsorgens ansatte ved fysisk håndtering undersøker person, rom, område eller gjenstand, for å avdekke om det foreligger skjulte eller ulovlige forhold. Tiltaket kjennetegnes ved at kontrollen utføres ved bruk av hender, og kan innebære aktiv berøring, åpning, gjennomgang eller flytting.

1.4.11 Sjekk av rom

Med dette menes en kontroll av rommet for å sjekke at låser, dører, gitre, vinduer, dør- og vindushengsler, gulv, vegger, tak, teknisk utstyr, møbler og lignende er uskadd og i orden. Dette for å sikre at det ikke er forhold på rommet som utgjør en sikkerhetsrisiko for fengselet, for eksempel brannfare ol., men også at rommet er i tilstrekkelig sikkerhetsmessig stand til å hindre rømning.

1.4.12 Kontroll med hund

Med «kontroll med hund» forstås at hunden snuser på rom, gjenstander og personer for å avdekke substanser som den er trent til å gjenkjenne gjennom luktesansen. Det benyttes kun hunder som har gjennomgått obligatorisk opplæring, og som er testet og godkjent for bruk i kriminalomsorgen.

1.4.13 Visitasjon

«Visitasjon» er en undersøkelse som primært gjennomføres med hender, eventuelt med hjelpemidler som verktøy, speil, teknisk utstyr eller hund. Visitasjon kan utføres på personer, transportmidler eller rom. I dagens regelverk brukes begrepet også om undersøkelser av gjenstander, men dette er ikke foreslått videreført. I lovforslaget er slike undersøkelser beskrevet som «manuell undersøkelse».

1.4.13.1 Visitasjon av person

Visitasjon av person innebærer en undersøkelse av personen med klær på, inkludert hode og hår. Det er adgang til å klappe utenpå klærne for å avdekke eventuelle ting som er festet til kroppen eller gjemt i håret. Videre kan lommer undersøkes, og personen kan bli bedt om å ta av sko, hodeplagg og ytterplagg for manuell undersøkelse. Det kan inkludere besiktigelse av munnhulen.

1.4.13.2 *Visitasjon av rom*

Visitasjon av rom innebærer en grundig og detaljert kontroll av hele rommet, inkludert gjenstander, fastmonterte møbler og utstyr. Undersøkelsen kan gjøres med hender eller ved bruk av hjelpemidler som speil, verktøy, kjemisk eller teknisk utstyr, eller hund.

I kriminalomsorgens retningslinjer brukes begrepene «visitasjon» og «ransaking» ofte om hverandre for romkontroll. I lovforslaget brukes kun «visitasjon av rom» og «undersøkelse av gjenstander» som befinner seg der, da ransaking er en undersøkelse som politiet foretar i forbindelse med straffesak. Begrepet avgrenses mot «sjekk av rom», som omtales i punkt 1.5.11.

1.4.13.3 *Visitasjon av transportmidler*

Visitasjon av transportmidler gjennomføres på tilsvarende måte som ved visitasjon av rom. Alle gjenstander som finnes i transportmidelets ulike rom kan undersøkes manuelt eller ved bruk av hjelpemidler eller hund.

1.4.13.4 *Kroppsvisitasjon*

Med «kroppsvisitasjon» menes en visuell undersøkelse av kroppen som gjennomføres ved trinnvis avkledning, der kroppens overflater, hår og munnhule besiktiges uten fysisk berøring. Undersøkelsen skal alltid gjennomføres trinnvis. Dette innebærer at innsatte aldri skal være helt naken, men at vedkommende skal få tilbake klær på overkroppen før plagg nedentil fjernes. Innsatte kan pålegges å bevege seg slik at det kan undersøkes om fremmedlegemer er festet til kroppen. Dette kan inkludere å bøye seg fremover, gjennomføre knebøy eller utfall, eller at den innsatte bes om å løfte på kroppsdelene. Innsatte kan også bes om å løfte eller bevege hår for å avdekke om det er noe skjult der. Klær og medbrakte gjenstander kan undersøkes manuelt. Det skal ikke benyttes speil i forbindelse med undersøkelsen.

Begrepet avgrenses nedover mot «visitasjon», som gjennomføres uten avkledning, men med berøring, og oppover mot «kroppslig undersøkelse», som innebærer mer inngående undersøkelser og gjennomføres av helsepersonell, se omtale i punkt 1.5.13.5.

1.4.13.5 *Kroppslig undersøkelse*

En «kroppslig undersøkelse» er en manuell undersøkelse av munnhule, rektum eller vagina. Andre tiltak kan omfatte undersøkelser med røntgen eller ultralyd, eller bruk av avføringsmidler eller klyster. Kroppslige undersøkelser gjennomføres av helsepersonell. Lovforslaget viderefører dagens innhold.

2 Bakgrunn for høringsnotatet

2.1 Innledning

I dette kapitlet redegjøres det først for ekstern kritikk fra domstoler og tilsyns- og kontrollorganer. Deretter oppsummeres de endringsbehovene som har kommet frem i konsultasjoner med berørte aktører. Til slutt omtales hvilke endringer kriminalomsorgen allerede har gjennomført.

2.2 Ekstern kritikk av regelverk og praksis

I det følgende gjennomgås de mest relevante hovedutfordringene som har kommet gjennom kritikk og anbefalinger fra ulike domstoler, tilsyns- og kontrollorganer.

For det første har det vært rettet mye kritikk mot bruk av rutinemessig kontroll av innsatte i fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Ulike rettsinstanser har behandlet flere saker som gjelder kontrolltiltak iverksatt overfor innsatte, både i det sivilrettslige sporet og i straffesakssporet. Gjennomgående i uttalelser, rapporter og saker for domstolen er at rutinemessig bruk av kontrolltiltak uten tilstrekkelig forankring i sikkerhetsmessige behov, eller med utilstrekkelig dokumentasjon for behovet, er problematisk. Dette kan utfordre ivaretagelsen av menneskerettslige krav, som kravene til nødvendighet og forholdsmessighet, særlig ved inngripende kontrolltiltak.

Høyesterett har blant annet i to saker i 2024 vurdert kriminalomsorgens praksis med rutinemessig kontroll opp mot EMK.⁷ I én av sakene kom Høyesterett til at praksisen innebar krenkelse av EMK artikkel 3 som følge av omfanget av inngripende kroppsvisitasjoner. I en annen sak ble omfanget av telefonkontroll ansett å ligge innenfor handlingsrommet etter EMK artikkel 8, med unntak for opptak som ble foretatt. Dommene omtales nærmere under 8.4.1. og 11.3.1.2.

CPT kritiserte i 2018 norske myndigheter for rutinemessig gjennomføring av kroppsvisitasjoner.⁸ I en rapport fra 2024 fremhevet CPT at introduksjonen av sikkerhetsskannere, trinnvis gjennomføring av kroppsvisitasjoner og gjennomføring kun under påsyn av betjenter av samme kjønn var positivt. CPT påpekte imidlertid at rutinemessige kroppsvisitasjoner ved plassering på sikkerhetscelle burde stanses, og at slike visitasjoner kun burde gjennomføres når det er nødvendig etter en individuell risikovurdering.⁹ Sivilombudets forebyggingsenhet har også i flere rapporter pekt på rutinemessige kroppsvisitasjoner som problematiske.¹⁰

Et annet gjennomgående trekk ved kritikken, særlig på høyt sikkerhetsnivå, er at sikkerhetsmessige hensyn gis uforholdsmessig stor vekt, samtidig som gjeldende lov i liten grad reflekterer at de innsatte har rettigheter som må respekteres og avveies opp mot sikkerhetsmessige hensyn.

Både CPT¹¹ og Sivilombudets forebyggingsenhet har uttalt at innsatte på høyt sikkerhetsnivå har for begrenset kontakt med omverdenen.¹² Sivilombudet utgav en uttalelse i 2021 om at kriminalomsorgens rutinemessige telefonkontroll i fengsler i høyt sikkerhetsnivå måtte anses å være i strid med EMK artikkel 8.¹³ I saken for Høyesterett som omhandlet telefonkontroll, delte ikke domstolen dette synet. Dommen og uttalelsen omtales nærmere i punkt 11.3.1.2.

⁷ HR-2024-551-S og HR-2024-775-A

⁸ CPT, *Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the CPT in 2018* (2019), avsnitt 106

⁹ CPT, *Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the CPT in 2024* (2025), avsnitt 132-133

¹⁰ Se bl.a. Sivilombudet, *Besøksrapport fra Oslo fengsel* (2019), henvendelse til KDI datert 14.08.2020; [Oppfølging-av-dom-om-kroppsvisitasjon-i-fengsel.pdf](#)

¹¹ CPT, *Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the CPT in 2024* (2025), avsnitt 137 - 141

¹² Sivilombudet, *Innsattes mulighet for kontakt med familie og venner* (2025)

¹³ Sivilombudet, *Uttalelse - Ulovlig telefonkontroll i fengsler* (2022)

Sivilombudet har også i en klagesak uttalt seg om innsattes rett til utdanning etter EMK første tilleggsprotokoll artikkel 2. Dette gjaldt en innsatt som fikk avslag på tilgang til en dataløsning for skolebruk grunnet sikkerhetshensyn.¹⁴ Ombudet konkluderte med at Kriminalomsorgen region øst ikke kunne avslå søknaden utelukkende med henvisning til at løsningen ikke var «sikkerhetsmessig ubetenkelig». Regionen skulle også ha vurdert hvilken betydning tilgang til løsningen hadde for den innsattes rett og mulighet til å gjennomføre utdanning, og om en eventuell begrensning i tilgangen var forholdsmessig, jf. strgjfl. § 2 og EMK P1-2. Sivilombudet mente at unnlatelse av en slik vurdering innebar brudd både på plikten til å hensynta den enkelte innsattes behov og rettigheter ved avgjørelser av betydning for sikkerheten, og på konvensjonens bestemmelse om retten til utdanning.

Riksrevisjonen har på sin side påpekt mangler i tilrettelegging for innsattes tilgang til helse-, opplærings- og velferdstjenester, samt digitale plattformer for å kunne benytte seg av slike tjenester.¹⁵

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NIM) har påpekt utfordringer ved innsattes ytringsfrihet, inkludert retten til å motta informasjon og retten til utdanning.¹⁶ I sivilsamfunnets rettsstatsmelding for 2024 fremheves digitalt og sosialt utenforskap for innsatte som en utfordring, under henvisning til at kontrolltiltak og ressursituasjonen i fengslene begrenser innsattes kontakt med omverdenen.¹⁷

CPT påpekte etter besøk i 2018 behov for tiltak som økte innsattes tilgang til telefonsamtaler og muligheten for bruk av internett for kommunikasjon (Skype), spesielt for innsatte uten familie i nærheten. Det ble også påpekt at det burde iverksettes tiltak for at klareringsprosessen kan gjøres raskere for besøk til nyinnsatte.¹⁸ Flere av anbefalingene ble gjentatt i 2024, med forslag om økt ukentlig tilgang på telefon og samkjøring av videosamtaler med reglene for telefonsamtaler.¹⁹

Et tredje gjennomgående trekk, fremkommet både i besøksrapporter fra Sivilombudet og i kriminalomsorgens egne erfaringer fra rettssaker og undersøkelser, er at praktiseringen av reglene om kontrolltiltak kan variere mellom enheter og regioner. Noen variasjoner kan være begrunnet i lokale sikkerhetsmessige forhold, men det synes også å forekomme variasjoner som ikke i tilstrekkelig grad kan forankres i slike forhold. En medvirkende årsak kan være at kontrolltiltakene er regulert gjennom vide fullmaktshjemler.

Endelig viser rettssaker og besøksrapporter at det er utfordringer knyttet til notoritet og dokumentasjon av vurderinger om iverksettelse og gjennomføring av kontrolltiltak.

¹⁴ Sivilombudet, *Uttalelse - Betydningen av retten til utdanning ved vurderingen av en innsatts tilgang på datamaskin til skolebruk* (2023)

¹⁵ Riksrevisjonen, *Rapport om helse, opplæring og velferdstjenester til innsatte i fengsel* (2022)

¹⁶ NIM, *Innspill til Stortingsmelding* (2024)

¹⁷ Advokatforeningen, *Sivilsamfunnets rettsstatsmelding* (2024)

¹⁸ CPT, *Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the CPT in 2018* (2019), avsnitt 133

¹⁹ CPT, *Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the CPT in 2024* (2025), avsnitt 139

2.3 Innmeldte utfordringer og behov for revidering av gjeldende regelverk

I arbeidet med høringsnotatet er det gjennomført en rekke konsultasjoner, både for å få bedre forståelse av utfordringer knyttet til praktiseringen av gjeldende regelverk og bruk av kontrolltiltak, og for å innhente innspill til endringsbehov.

Det er gjennomført regionale workshops,²⁰ konsultasjon med kontaktutvalg (KU) ved fem enheter,²¹ innspillsrunder med fagforeninger og vernetjenesten²², og med nasjonalt brukerråd i kriminalomsorgen²³. I tillegg har det vært møter med Helsedirektoratet og Oslo universitetssykehus om rusmiddelkontroller. Helsedirektoratet og Norsk radiologisk forening er også konsultert om anmodning om kroppslig undersøkelse, og om bruk av ultralyd og andre former for medisinske undersøkelser ved mistanke om oppbevaring i kroppens hulrom.

Videre er det, gjennom Den europeiske organisasjonen for fengsels- og kriminalomsorg (EuroPris), sendt henvendelser for å innhente informasjon om gjeldende regelverk og praksis for bruk av kontrolltiltak i andre europeiske land, se punkt 5.3.

Kriminalomsorgens enheter anerkjenner behovet for i større grad å kunne avstemme bruken av kontrolltiltak mot den risiko den enkelte innsatte representerer, slik at kontrolltiltakene brukes mer målrettet. Samtidig er det pekt på utfordringer knyttet til individuelle vurderinger og vedtaksfatting etter de midlertidige føringene for telefonkontroll og kroppsvisitasjon. Det er fremhevet at en mer individualisert tilnærming forutsetter et kompetanseløft og utvikling av bedre risikovurderingsverktøy enn de som finnes i dag.

Det har også kommet innspill om at saksbehandlingskravene ikke kan bli for omstendelige, sett i lys av antall vurderinger og beslutninger kriminalomsorgen til enhver tid må foreta. Det er uttrykt bekymring for at for høye materielle og prosessuelle krav kan føre til at nødvendige kontrolltiltak ikke iverksettes, som følge av kapasitets- eller kompetansemangel.

Det er behov for å avklare hvilke kontrolltiltak som skal behandles som enkeltvedtak, ettersom praksis varierer. Det er blant annet pekt på et paradoks ved at det fattes vedtak om telefonkontroll, mens det ikke fattes vedtak om kroppsvisitasjon eller urinprøver, til tross for at disse må anses som mer inngripende tiltak.

I konsultasjonene med kontaktutvalg ved flere fengsler ble det særlig fremhevet behov for god og tydelig informasjon om grunnlaget for og gjennomføringen av kontrolltiltak, samt om klagemuligheter. Mange innsatte opplever å få begrenset informasjon om reglene for ulike kontrolltiltak, noe som kan bidra til at tiltakene fremstår som tilfeldige og mer inngripende enn nødvendig.

²⁰ Med deltakelse fra regionen og 3-5 enheter per region

²¹ KU ved følgende enheter er blitt konsultert: Ila, Bastøy, Bergen, Ringerike, Skien fengsel og Ungdomsenhet Vest

²² Kriminalomsorgens Yrkesforbund (KY), Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF) og Vernetjenesten

²³ Brukerrådet består av representanter fra WayBack, Nettverk etter soning (Røde Kors), For Fangers pårørende (FFP), Stine Sofies stiftelse, RIO, FRI (Drammen) og Røverradion

Flere har også fremhevet behovet for tydeligere regulering av kontrolltiltak i overgangsbolig, særlig når det gjelder hjemler for kontroll og gjennomgang av innsattes private kommunikasjonsmidler.

Som det fremgår av punkt 3.3.3.5 er det registrert en økning i beslag av kommunikasjonsmidler, primært mobiltelefoner. Det finnes svært små mobiltelefoner, og det antas at en del av disse smugles inn i fengsel via kroppens hulrom. Flere enheter har påpekt at mobiltelefoner kan knyttes til planlegging og gjennomføring av straffbare handlinger og innsmugling av narkotika, men også at de fungerer som en omsetningsvare som leies ut mellom innsatte til relativt høye beløp. Innsmugling av våpen er også pekt på som en alvorlig sikkerhetsutfordring. Det er derfor fremhevet at reglene om plassering på enerom med spesialtoalett og anmodning om kroppslig undersøkelse bør gis et utvidet anvendelsesområde.

Flere fengsler har erfart at det kan være vanskelig å få gjennomført anmodninger om røntgen og kroppslige undersøkelser, samt å få tilgang til resultatene av slike undersøkelser. Kriminalomsorgen mangler da nødvendig informasjon og helsefaglig kompetanse til å vurdere risiko, for eksempel faren for at en pakning med narkotika sprekker. Det er etterlyst enklere adgang til røntgen ved mistanke om oppbevaring i kroppens hulrom, både for å unngå ubegrunnede inngripende tiltak, samt at det kan avklares hva som er oppbevart og hvor det befinner seg i kroppen på den mest skånsomme og forsvarlige måten. Dette vil sikre bedre ivaretagelse av den innsattes helse. Der hvor det er bekreftet at den innsatte har noe i kroppens hulrom, bør vedkommende håndteres av helsepersonell. Selv om helsepersonell i fengsel kan bistå med tilsyn, er de ofte ikke tilgjengelige på ettermiddag og kveld. Det er derfor uttrykt ønske om at innsatte ved positivt funn i kroppens hulrom fraktes til sykehus med vakthold fra kriminalomsorgen.

Dette understøttes av at sykehusbehandling er gjeldende prosedyre ved mistanke om oppbevaring av narkotika i kroppens hulrom for personer utenfor fengsel, som samtidig har styrkede rettssikkerhetsgarantier ved at kroppslig undersøkelse kun kan gjennomføres etter avgjørelse fra retten.

Det er videre pekt på at regelverket ikke bør være så rigid at det unødig begrenser den innsattes mulighet til kontakt med omverdenen og fortrolig kontakt med pårørende. Både innsatte og interesseorganisasjoner viser til at normalitetsprinsippet tilsier at innsatte må kunne delta i samfunnet utenfor fengselet og ivareta nære relasjoner. Dette er særlig viktig for innsatte i sårbare situasjoner, for eksempel personer med psykiske utfordringer, som kan være utsatt for isolasjon. Det er også pekt på behovet for mulighet til fortrolig kontakt med pårørende for å kunne formidle vanskelige eller sensitive forhold.

Flere har fremhevet at normalitetsprinsippet tilsier at innsatte fremover må gis økt digital tilgang, og at dette er avgjørende for rehabilitering, progresjon og tilbakeføring til samfunnet. Samtidig er det påpekt at en slik utvikling forutsetter økt digital kompetanse hos kriminalomsorgens ansatte, samt tilstrekkelige hjemler for kontroll av digitale enheter og ulike plattformer. Det er også fremhevet at teknologi i større grad bør tas i bruk i kontrollarbeidet, som muligheten for bruk av kunstig intelligens til analyse og varsling, for eksempel ved identifisering av bestemte ord i telefonkommunikasjon eller avvikende bevegelser eller atferd under besøk.

Bruk av biometriske løsninger for å identifisere og lokalisere innsatte kan også bidra til å gjøre utganger mer sikkerhetsmessig forsvarlige og sikre trygg tilgang til ulike tjenester.

2.4 Regelverksituasjonen i dag

Domstolskontroll gjennom søksmål, samt kontroll fra tilsyns- og kontrollorganer, er sentrale virkemidler for å sikre innsattes rettsikkerhet, og for å føre kontroll med at kriminalomsorgens praksis er i samsvar med gjeldende lovgivning og norske myndigheters menneskerettslige forpliktelser. En rettsavgjørelse har imidlertid direkte rettslig bindende virkning kun mellom partene i den enkelte sak, og har ikke nødvendigvis overføringsverdi til andre saksområder, eller til praksis ved andre fengsler enn dem som er omfattet av saken. Det kan derfor ikke uten videre utledes generelle og endelige rettsregler for vurdering og bruk av kontrolltiltak i ulike situasjoner på grunnlag av den enkelte avgjørelsen.

Rapporter og uttalelser fra tilsyns- og kontrollorganer gir viktige føringer både for lovgiver og for kriminalomsorgen som forvaltingsorgan. Samtidig representerer funn ved ett fengsel ikke nødvendigvis en generell utfordring ved praksisen eller et generelt behov for regelverksendringer. Slike funn må vurderes konkret opp mot omfanget av avvikene, innholdet i kritikken og de underliggende årsakene.

Samlet sett har både rettsavgjørelser og øvrig kritikk knyttet til kroppsvisitasjon, telefonkontroll og urinprøvetaking gjort det nødvendig å revidere regelverket på disse områdene. Kriminalomsorgens retningslinjer er derfor under revisjon. Kriminalomsorgen ga midlertidige føringer om kroppsvisitasjon i 2020,²⁴ og Justis- og beredskapsdepartementet ga midlertidige føringer om telefonkontroll i 2023,²⁵ som er supplert med rundskriv fra kriminalomsorgen.²⁶ Begge de midlertidige regelverkene ble fastsatt før Høyesterett avsa dommer om henholdsvis kroppsvisitasjon og telefonkontroll i 2024.

3 Dagens kontrollregime, sikkerhetssituasjon og innsattpopulasjon

3.1 Innledning

For å sikre gode og forsvarlige forhold for de innsatte, forebygge nye straffbare forhold og ivareta samfunnets behov for beskyttelse, er det viktig å ha kontrolltiltak som er treffsikre for de aktuelle sikkerhetsutfordringene. I dette kapitlet skisseres landskapet som kontrolltiltakene skal benyttes i, samt noen av de sikkerhetsutfordringene tiltakene skal adressere.

²⁴ KDI, *Foreløpige føringer for kroppsvisitasjon*, 21.09.2020

²⁵ Justis- og beredskapsdepartementet, *Midlertidige føringer om telefonkontroll i fengsel og innsattes ringekostnader*, 01.02.2023

²⁶ KDI, 1/2023, *Rundskriv til midlertidige føringer om telefonkontroll i fengsel og innsattes ringekostnader*, 06.03.2023

3.2 Dagens kontrollregimer ved de ulike sikkerhetsnivåene

3.2.1 Innledning

Kriminalomsorgen har ansvaret for at straffegjennomføring og varetektsfengsling gjennomføres på en måte som er betryggende og tillitvekkende for samfunnet, og som motvirker straffbare handlinger. Straffegjennomføringsloven regulerer de nærmere rammene for hvordan straff skal gjennomføres både i og utenfor fengsel for de ulike straffegjennomføringsformene, jf. strgjfl. § 10.

Ved gjennomføring av straff i fengsel opereres det i utgangspunktet med to hovedgrupper av sikkerhetsnivåer: fengsel med høyt sikkerhetsnivå og fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Straffegjennomføringsloven § 10 første ledd åpner videre for at straffen kan gjennomføres i overgangsbolig, samt i avdeling som er tilrettelagt for innsatte med særlige behov, herunder personer som er idømt forvaring, eller i avdeling innrettet med særlig høyt sikkerhetsnivå, jf. bestemmelsens andre ledd.

Selv om det forekommer enkelte lokale variasjoner, er utformingen av reglene om kontrolltiltak i stor grad basert på sikkerhetsnivå. Bestemmelsen i strgjfl. § 27 om adgangskontroll skiller mellom hvilke typer undersøkelser som kan gjennomføres overfor utvalgte persongrupper og deres eiendeler ved høyt og særlig høyt sikkerhetsnivå, men er for øvrig likt utformet uavhengig av sikkerhetsnivå.

For adgangen til å gjennomføre visitasjoner av innsatte og deres rom etter strgjfl. § 28, skiller ikke loven mellom sikkerhetsnivåer. Det er imidlertid i forskrift gitt særskilte føringer for fengsler med høyt og særlig høyt sikkerhetsnivå. I strgjfl. § 29 om rusmiddelkontroll legges det til grunn at kriminalomsorgen kan pålegge alle personer som gjennomfører straff eller varetekt i fengsel, eller i samfunn, med eller uten elektronisk kontroll (EK), å avgi rusprøve.²⁷

Bestemmelsene om kontroll med innsattes kontakt med omverdenen i strgjfl. §§ 30-32 regulerer adgangen til, og omfanget av, slik kontroll, og fastsetter differensiering basert på sikkerhetsnivå.

3.2.2 Særlig høyt sikkerhetsnivå

Fengselsavdelinger med det høyeste sikkerhetsnivået for varetekts- og straffegjennomføring i Norge ble etablert ved ikrafttreddelsen av straffegjennomføringsloven 1. mars 2002, jf. § 10 andre ledd. Når særlige sikkerhetsmessige grunner gjør det påkrevet, kan domfelte og varetektsinnsatte plasseres i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå, jf. strgjfl. § 11 annet ledd.

Innsettelse i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå kan besluttes for innsatte som antas å medføre særlig rømningsfare, fare for anslag utenfra med sikte på å bistå til rømning, fare for gisseltaking eller fare for ny, særlig alvorlig kriminalitet, jf. strgjfl. § 11 andre ledd og forskrift om straffegjennomføring § 6-2. Også innsatte som har gjort seg skyldig i gjentatt vold eller truende atferd, kan settes i fengsel med særlig høyt sikkerhetsnivå når andre sikkerhetsmessige tiltak har vist seg å være, eller fremstår som, åpenbart utilstrekkelige.

²⁷ Straffegjennomføring omtalt i strgjfl. § 10 første ledd bokstav a til e

Avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå er underlagt strengere sikkerhets- og kontrollrutiner enn avdelinger med høyt sikkerhetsnivå. Sikkerhets- og kontrollnivået innebærer betydelige begrensninger i den innsattes muligheter for kontakt med omverdenen og fellesskap med andre innsatte. Det legges videre opp til rutinemessige undersøkelser av den innsattes person, rom og eiendeler, samt kontroll av besøk, brev og telefonsamtaler.

Regimet fasetter også svært strenge rammer for den innsattes bevegelsesfrihet innenfor fengselet, og for menneskelig kontakt. Etter straffegjennomføringsloven §§ 30-32 er det ikke adgang til å gjøre unntak fra kravet om kontroll av post, besøk og telefonsamtaler på dette sikkerhetsnivået.

3.2.3 Høyt sikkerhetsnivå

Som hovedregel skal gjennomføring av fengselsstraff starte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, jf. strgf. § 11 første ledd. Plasseringsreglene innebærer at den klart største andelen av innsatte befinner seg i fengsler på dette sikkerhetsnivået. Om lag 70 prosent av fengselsplassene i Norge er på høyt sikkerhetsnivå. Dette medfører en betydelig variasjon i innsattgruppen på dette nivået. De innsatte kan være dømt for svært ulike straffbare forhold, som økonomiske forbrytelser samt volds-, seksual- og narkotikaforbrytelser.

Fengsler med høyt sikkerhetsnivå er innrettet med fysiske sikkerhetstiltak, som ringmur, gitter, gjerder, piggtråd, overvågningskameraer og låste dører. Det legges videre opp til regelmessig kontroll av den innsattes person, rom og eiendeler. Utgangspunktet for kontroll av den innsattes kommunikasjon med omverdenen er etter strgf. §§ 30-32 at brev, besøk og telefonsamtaler kan kontrolleres uten krav om særskilt begrunnelse. Det kan imidlertid gjøres unntak i tilfeller der det ikke foreligger grunnlag for mistanke om ulovligheter, eller der situasjonen i fengselet ikke tilsier behov for kontroll.

3.2.4 Lavere sikkerhetsnivå

Fengsler med lavere sikkerhetsnivå er innrettet med færre fysiske sikkerhetstiltak enn fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Det legges stor vekt på innsattes mulighet for kontakt med omverdenen gjennom ulike utgangs- og besøksordninger. Kontrolltiltakene er generelt lempeligere, og den dynamiske sikkerheten vektlegges i særlig grad, gjennom utstrakt kontakt og åpenhet mellom innsatte og ansatte.

Hovedregelen for kontroll av brev, besøk og telefonsamtaler etter strgf. §§ 30-32 er at den innsattes telefonsamtaler ikke skal kontrolleres. Kontroll kan likevel besluttet dersom dette anses nødvendig av sikkerhetsmessige grunner. Undersøkelser av den innsattes person, celle og eiendeler skal gjennomføres i noe utstrekning.

Domfelte som er idømt fengselsstraff på inntil to år, skal vurderes for direkte plassering i fengsel med lavere sikkerhetsnivå, jf. strgf. § 11 fjerde ledd. Avgjørelsen treffes på grunnlag av en konkret vurdering av den enkelte domfelte. Videre kan innsatte etter en periode med straffegjennomføring, og særlig mot slutten av straffegjennomføringen, overføres til fengsel med lavere sikkerhetsnivå eller overgangsbolig, dersom sikkerhetsmessige hensyn eller straffens formål ikke taler mot dette, jf. strgf. § 15 andre og tredje ledd.

Risikoen for ureglementert atferd eller nye straffbare handlinger blant innsatte i fengsel med lavere sikkerhetsnivå er i utgangspunktet vurdert å være lav.

3.2.5 Overgangsbolig

Overgangsbolig innebærer et mindre restriktivt kontrollregime enn fengsler med lavere sikkerhetsnivå, og er innrettet slik at innsatte gis nødvendig handlefrihet i overgangen frem mot løslatelse. Risikoen for ureglementert atferd eller nye straffbare handlinger blant innsatte i overgangsbolig er i utgangspunktet vurdert å være lav. Innsatte i overgangsbolig lever dermed relativt fritt, med utstrakte muligheter for frigang til skole, høyere utdanning eller arbeid. Hovedregelen for kontroll av brev, besøk og telefonsamtaler etter strgf. §§ 30-32 er tilsvarende som for fengsel med lavere sikkerhetsnivå. I praksis er kontrollen imidlertid begrenset, blant annet som følge av at innsatte tilbringer deler av dagen utenfor fengselsområdet, og de fleste kan benytte eget kommunikasjonsutstyr.

3.2.6 Ungdomsenheter

Det gjelder særlige regler ved innsettelse av barn under 18 år. Det følger av FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) artikkel 37 bokstav c at barn skal holdes atskilt fra voksne lovbrøyttere, med mindre det etter en konkret vurdering anses å være til barnets beste å gjøre unntak.

Etter strgf. § 10a og forskrift til loven § 3-4 skal barn under 18 år som hovedregel settes inn i ungdomsenhet. Ungdomsenhetene er spesielt tilrettelagt med utgangspunkt i barnas særlige behov. Kriminalomsorgen har etablert egne enheter som er særskilt innrettet for innsatte under 18 år. Kontrollregimet i disse enhetene skal reflektere at de innsatte er barn.

Både straffegjennomføringsloven, forskrift til loven og kriminalomsorgens retningslinjer til straffegjennomføringsloven legger opp til en rekke oppmykninger sammenlignet med de alminnelige rammene for kontroll. Det skal særlig legges til rette for økt kontakt med omverdenen, herunder med barnets familie.

3.3 Utfordringsbildet og behovet for kontrolltiltak i fengsel

3.3.1 Generelt

Sikkerhetssituasjonen i fengslene henger nært sammen med utviklingen i kriminalitetsbildet og det overordnede trusselbildet. Politiets trusselvurdering for 2025 viser at den nedadgående trenden i antall anmeldte saker som ble observert fra 2016, snudde i 2022, og at utviklingen siden har vært oppadgående.²⁸

Vinnings- og trafikklovbrudd er kategoriene med flest anmeldte saker. Samtidig har politiet registrert en jevn økning i narkotikakriminalitet, som narkotikaomsetning. Økningen er en konsekvens av riksadvokaten/politiets prioriteringer. Politiets narkotikabeslag i 2024 domineres av cannabis og kokain. Det er imidlertid registrert en økning i antall beslag av svært potente syntetiske opioider i gruppen nitazener det siste året. Politiet påpeker at selv om antallet beslag fortsatt er lavt sammenlignet med andre stoffgrupper, er disse stoffene

²⁸ Kripas, *Politiets trusselvurdering 2025* (2025), s. 18

knyttet til flere overdoser og overdosedødsfall.²⁹ Det er også registrert en økning i beslag av enkelte typer ulovlige anabole steroider i 2024 sammenlignet med 2023. En betydelig andel av narkotika- og dopingmiddelbeslagene gjelder postforsendelser. Det har i tillegg de siste to årene vært en økning i voldslovbrudd, vold i nære relasjoner, drap og drapsforsøk.

For barn og ungdom under 18 år er det registrert en økning i både vinnings- og voldslovbrudd i samme periode. Når det gjelder seksuallovbrudd, har det vært en mindre nedgang fra 2023 til 2024. I over halvparten av sakene er barn ofre, og lovbruddene begås både fysisk og i det digitale rom. Mange seksuallovbrudd er internettrelaterte og omfatter et bredt spekter av handlinger, fra deling av overgrepsmateriale til cyberstøttede voldtekter. Det pekes også på profittmotiverte aktører som bruker kunstig intelligens til å presse barn og unge, blant annet gjennom såkalt syntetisk overgrepsmateriale produsert ved hjelp av kunstig intelligens. Ifølge en studie om vold og overgrep mot barn og unge gjennomført ved OsloMet og utgitt i 2023, har forekomsten av seksuell vold blant barn og unge økt betydelig, med en tilnærmet dobling i perioden 2015-2023.³⁰

Kriminalitetsutfordringene har endret seg over de siste ti årene, og situasjonen fremstår i dag som mer sammensatt. Utviklingen må også ses i sammenheng med mer urolige sikkerhetspolitiske rammebetingelser.³¹ Politiets vurdering er at trusselen fra organiserte kriminelle nettverk, transnasjonale nettverk og kriminelle aktører som benytter teknologi, er betydelig og økende. Særlig oppmerksomhet er rettet mot svenske narkotikanettverk og kriminelle nettverk, ettersom disse vurderes å ha økende aktivitet i Norge. Den vedvarende trusselen fra organiserte kriminelle grupperinger har over tid medført at politiet har prioritert bekjempelse av større, organiserte kriminelle nettverk, blant annet gjennom målrettet innsats mot lederskikkelser og bakmenn. Satsingen har også omfattet organiserte transnasjonale nettverk involvert i narkotikakriminalitet.³² I tråd med Riksadvokatens føringer skal organisert kriminalitet prioriteres også fremover i straffesaksbehandlingen.³³ Det forventes derfor at en høy andel innsatte med tilknytning til kriminelle nettverk vil påvirke fengselspopulasjonen, fengselsmiljøet og utformingen av kontrolltiltak også i tiden fremover.

Radikalisering, voldelig ekstremisme og terrorisme (RVE) ble fremhevet som en av de største sikkerhetsmessige truslene i PSTs trusselvurdering for 2025, og radikalisering blant unge og i den digitale sfæren er fokus i PSTs trusselvurderingen for 2026.³⁴ Fengslene kan i denne sammenheng fungere som arenaer for rekruttering til ekstremistiske miljøer.

3.3.2 Miljøet i norske fengsler

Gjennomføring av straff skal være sikkerhetsmessig forsvarlig, jf. strgfjl. § 3. Dette innebærer at straffegjennomføringen skal være betryggende for samfunnet, samtidig som den skal ivareta trygghet og sikkerhet for innsatte, ansatte og andre

²⁹ Kripos, *Politiets trusselvurdering 2025* (2025), s. 20

³⁰ OsloMet & NOVA. *Rapport nr. 11/23 - Vold og overgrep mot barn og unge. Omfang og utviklingstrekk 2007-2023* (2023), s. 9

³¹ Kripos, *Politiets trusselvurdering 2025* (2025), s. 10-11

³² Meld. St. 34 (2020-2021), *Sammen mot barne-, ungdoms- og gjengkriminalitet*, s. 102.

³³ Riksadvokaten, rundskriv 1/2025, *Prioriteringer for straffesaksbehandlingen 2025*, punkt 2.3–2.5

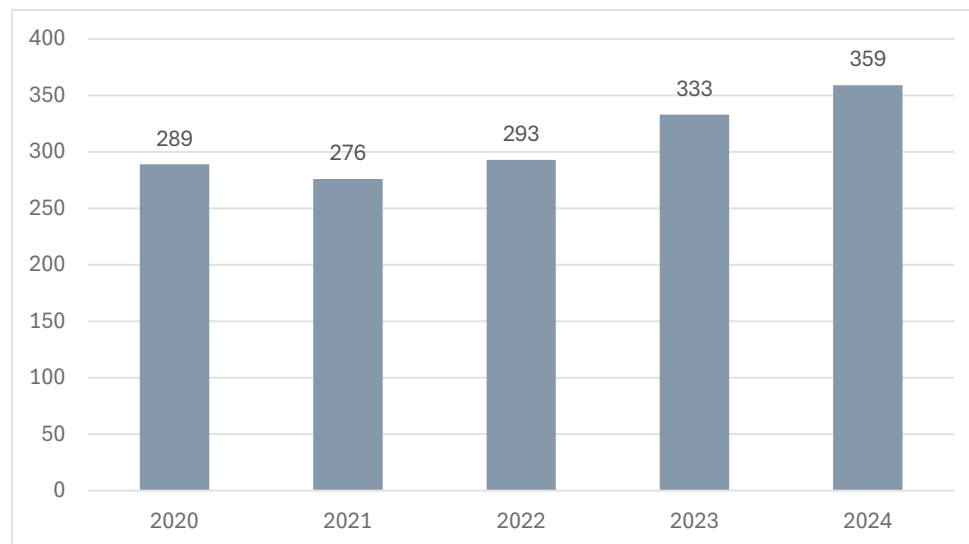
³⁴ PST, *Nasjonal trusselvurdering* (2025) og (2026)

som oppholder seg i kriminalomsorgens virksomheter som følge av tjenesteoppdrag eller besøk.

3.3.2.1 Rapporterte hendelser om vold og trusler mellom innsatte i fengsel

Figuren nedenfor, hentet fra kriminalomsorgens årsrapport for 2024, viser at antallet voldelige hendelser og trusler mellom innsatte økte i 2024, hvor det ble registrert 359 hendelser, sammenlignet med 333 hendelser i 2023.

Vold og trusler mellom innsatte for 2020 – 2024.



Omfanget av vold og trusler mellom innsatte påvirkes blant annet av sammensetningen av innsatte som til enhver tid befinner seg i fengslene. Det fremgår av forskning og kriminalomsorgens interne rapportering at det er en økning i antall innsatte med psykiske og sammensatte lidelser. Det fremgår videre at et begrenset antall enkeltinnsatte står for en uforholdsmessig stor andel av hendelsene.

Det er også pekt på en økning i antall innsatte med tilknytning til kriminelle nettverk, hvor konflikter fra samfunnet for øvrig tas med inn i kriminalomsorgens enheter. Dette kan ses i sammenheng med økt rekruttering av gutter og unge menn til slike miljøer, og kan bidra til å forklare økningen i varetektsfengslinger av unge menn. For kriminalomsorgen er det krevende å identifisere og håndtere slike konfliktlinjer.

Kriminalomsorgens årsrapport for 2025 viser at det gjennom året har vært et økt press på plasser i fengsel med høyt sikkerhetsnivå for menn. Videre fremgår det at økt kapasitetsutnyttelse i fengslene har gjort det mer krevende å sikre egnet plassering av innsatte med sikte på å forebygge uønskede hendelser, blant annet som følge av konfliktlinjer som har sitt utspring utenfor fengslene.

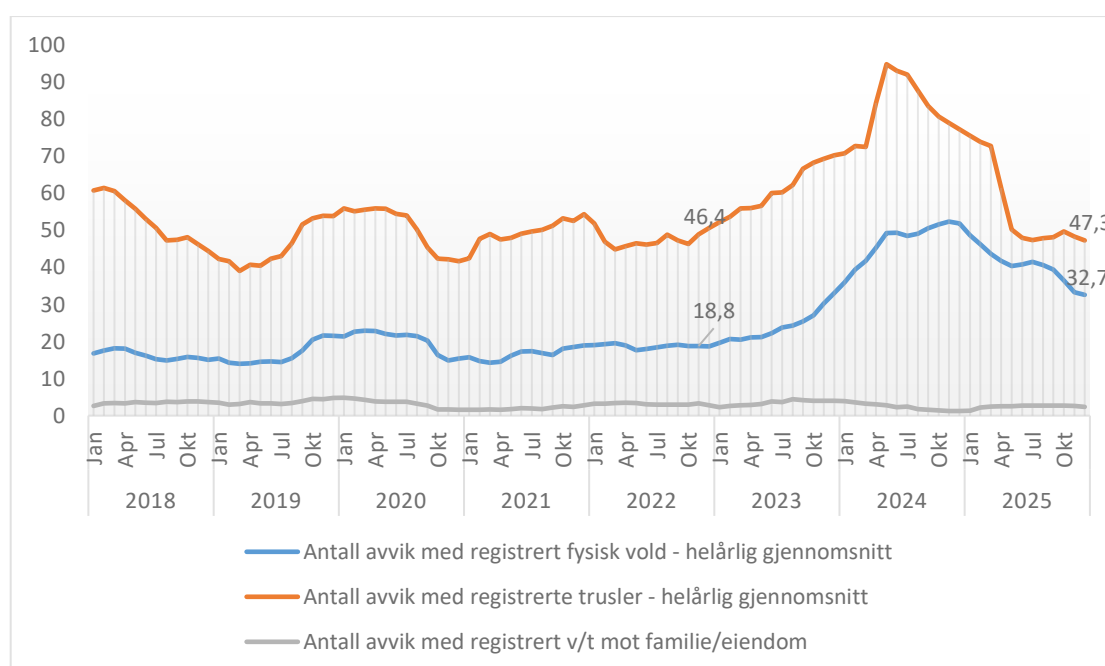
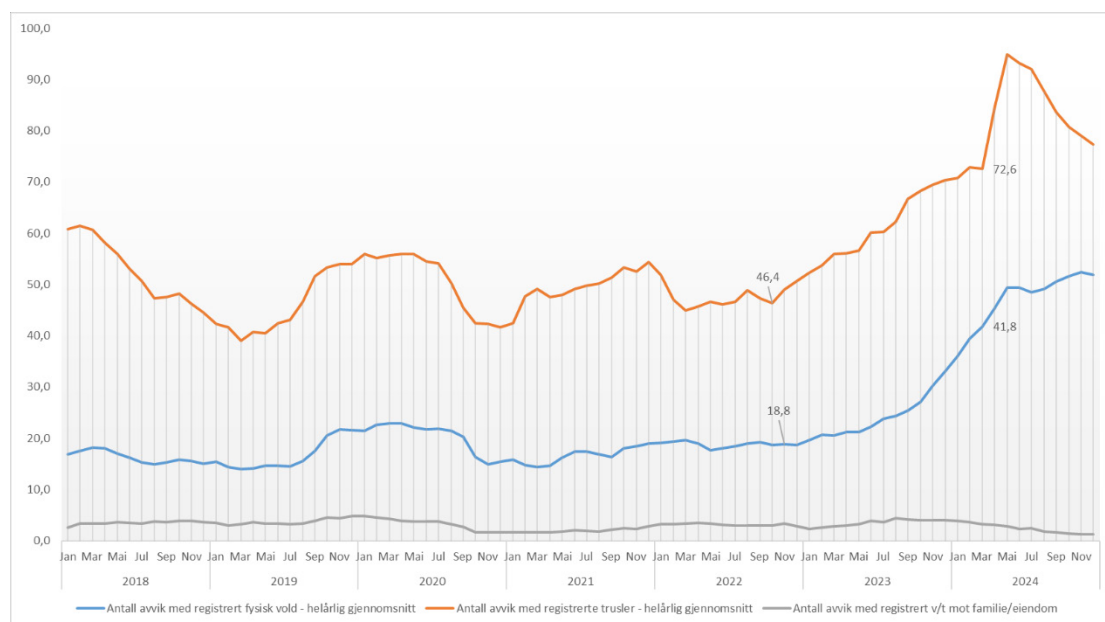
3.3.2.2 Rapporterte hendelser om vold og trusler mellom innsatte og ansatte i fengsel

Det har vært en økende utvikling i omfanget av vold og trusler mot ansatte i kriminalomsorgen de senere årene fra 2022 til 2023/24, men mellom 2024 og 2025 har det vært en nedgang i både antall voldshendelser og antallet trusler mot ansatte. I 2025 ble det registrert 384 voldshendelser mot ansatte. Når det gjelder trusler, var det registrert 553 hendelser i 2025.

Tallene omfatter samtlige registrerte vold- og trusselhendelser mot ansatte i kriminalomsorgen, og gjelder dermed ikke kun hendelser i fengsel. Hoveddelen av hendelsene forekommer imidlertid i fengsel. Samtidig er det registrert en nedgang i trusler rettet mot ansattes familie og eiendom. Det fremgår videre en nedgang i registrerte hendelser som gjelder vold og trusler mot forvaltningssamarbeidspartnere.

For et lengre utviklingsperspektiv vises det til figuren nedenfor, hentet fra kriminalomsorgens årsrapport for 2024. Figuren viser helårlig glidende gjennomsnitt av hendelse per måned fra 2018 til 2024 fremgår.

Kriminalomsorgens årsrapport 2024 Vold og trusler mot ansatte helårlig glidende gjennomsnitt



Det er rimelig å anta at utviklingen i vold- og trusselhendelser mot ansatte delvis henger sammen med økningen i antall vold- og trusselhendelser mellom innsatte.

Utviklingen må også ses i sammenheng med kriminalomsorgens samlede rammebetingelser, bemanningssituasjonen, bygningsmessige forhold, budsjettmessige rammer og beleggsnivå.

Omfanget av negative hendelser ble nærmere kartlagt i rapporten *Kartlegging av forekomsten av psykiske belastningsreaksjoner blant ansatte i kriminalomsorgen* fra 2023, utarbeidet av Rambøll.³⁵ Rapporten viser et krevende arbeidsmiljø, og flere av funnene illustrerer situasjonen i fengslene. Åtte av ti ansatte oppgir at de har opplevd stygge eller ubehagelige blikk og kommentarer (82 prosent). Trusler er den nest mest rapporterte hendelsestypen, og 70 prosent av respondentene oppgir å ha opplevd dette. To av tre ansatte har vært utsatt for hets eller sjikane fra innsatte eller domfelte i arbeidssituasjonen (66 prosent).

Videre oppgir litt over halvparten av de ansatte at de har vært utsatt for forsøk på utnyttelse (55 prosent), og litt over en tredjedel at de har opplevd uønsket seksuell oppmerksomhet (36 prosent). Over halvparten har vært vitne til voldsom maktbruk mellom innsatte eller domfelte (56 prosent), og nær halvparten har opplevd at en innsatt eller domfelt har blitt alvorlig skadet (48 prosent). Et betydelig flertall har også opplevd eller vært vitne til at en innsatt eller domfelt har begått selvmord eller forsøkt å ta sitt eget liv (66 prosent). En tredjedel oppgir å ha funnet en innsatt eller domfelt død (36 prosent), og nær én av tre har opplevd at en kollega har blitt alvorlig skadet (28 prosent).

Disse erfaringene påvirker arbeidshverdagen i kriminalomsorgen. Samtidig viser rapporten at om lag sju av ti ansatte oppgir at de føler seg trygge på jobb (71 prosent).

Utviklingen peker samlet sett på et økt behov for at ansatte er tett på innsatte og har god kontroll med både fellesskapet og den enkelte. Det er behov for økt lokal innsats for å kartlegge og analysere fengselsmiljøet og pågående konflikter, med sikte på å være i forkant av hendelser, forebygge nye straffbare handlinger og sikre et trygt og forsvarlig miljø for både innsatte og ansatte. En vesentlig del av dette arbeidet skjer gjennom kriminalomsorgens dynamiske sikkerhetstilnærming. Samtidig er det behov for statiske og organisatoriske tiltak, og kontrolltiltak, som et nødvendig supplement.

3.3.3 Sammensetning av fengelspopulasjonen

3.3.3.1 Innledning

Kriminalomsorgen disponerer om lag 3 600 fengselsplasser i Norge. Plassene er fordelt på 33 fengselsenheter, med til sammen 68 operative fengsler. Ifølge kriminalomsorgens årsrapport for 2025 ble det i 2025 iverksatt i underkant av 4 000 fengselsdommer. I tillegg ble det igangsatt i underkant av 3 000 ubetingede fengselsdommer som i sin helhet ble gjennomført utenfor fengsel med elektronisk kontroll.

Kriminalomsorgen stiller også varetektsplasser til disposisjon for politiet. Kriminalomsorgens tall for 2025 viser at det var i gjennomsnitt omlag 750 varetektsinnsatte i norske fengsler. Antallet innsettelse i varetekt har vært økende i perioden 2022 til 2024, men har stabilisert seg gjennom 2025.

³⁵Rambøll Management Consulting, *Kartlegging av psykiske belastningsreaksjoner blant ansatte i kriminalomsorgen* (2023)

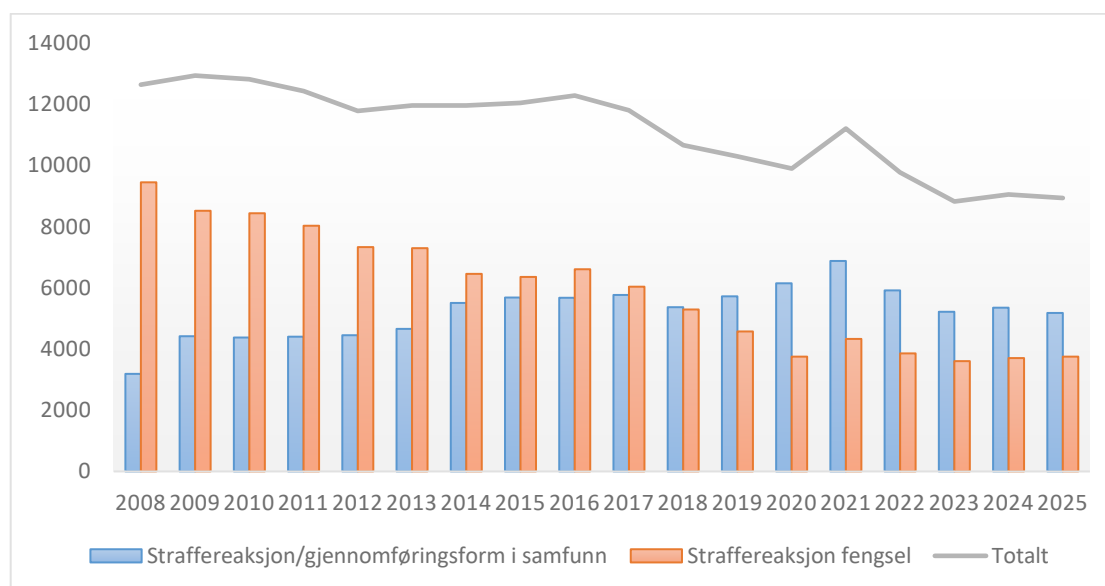
Samlet sett, medregnet både varetektsinnsatte og innsatte som gjennomførte straff, var det i 2025 i gjennomsnitt 3 034 innsatte i fengsel.

Per desember 2025 fordelte innsatte som gjennomførte straff seg på følgende sikkerhetsnivåer i kriminalomsorgen:

- Antall innsatte på særlig høyt sikkerhetsnivå 4
- Antall innsatte på høyt sikkerhetsnivå 2 080
- Antall innsatte på lavere sikkerhetsnivå 854
- Antall innsatte i overgangsbolig 119

Siden 2007 er det gjennomført flere endringer i regelverket for straffegjennomføring med elektronisk kontroll, som har lagt til rette for at en større andel domfelte kan gjennomføre straff i samfunnet. Figuren nedenfor, hentet fra kriminalomsorgens årsrapport for 2025, gir en oversikt over utviklingen i andelen dommer som gjennomføres i fengsel og i samfunnet.

Kriminalomsorgens årsrapport 2025 Utvikling i straffereaksjon/gjennomføringsform fordelt på fengsel og samfunn 2007-2025



Ifølge kriminalomsorgens årsrapport for 2025 utgjorde straffegjennomføring i samfunnet 58 prosent av alle iverksatte saker i 2025. Til sammenligning var andelen 25 prosent i 2008. Deler av denne utviklingen kan tilskrives innføringen og videreutviklingen av straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

Regjeringen har foreslått å utvide bruken av elektronisk kontroll og å ta i bruk digitale løsninger for å legge til rette for en kvalitativt bedre straffegjennomføring for flere domfelte.³⁶ Forslaget innebærer at en større andel av de domfelte vil gjennomføre straff, eller deler av straff, utenfor fengsel. Dette kan ha betydning for fengselsmiljøene, ved at fengslene i større grad vil ha en innsattpopulasjon preget av lengre og mer alvorlig straffehistorikk, samt innsatte med omfattende og sammensatte behov for oppfølging. Dette gjelder blant annet personer med

³⁶ Justis- og Beredskapsdepartementet, *Forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og forskrift om straffegjennomføring mv. (bruk av elektronisk kontroll og digitale kontrolltiltak i kriminalomsorgen)*, 08.05.2024

betydelige psykiske lidelser og omfattende rusmiddelproblematikk. Utviklingen innebærer at straffegjennomføringen i fengsel i større grad må tilrettelegges, og at kontrollregimene må tilpasses de sikkerhetsutfordringene dette medfører.

Endringene må ses i sammenheng med utviklingen av kriminalitetsbildet og endringer i straffenivået for ulike lovbrudd, særlig straffeskjerpelsen for seksuallovbrudd i 2010 og politi og påtalemyndighetens økte fokus på innførsel av narkotika. Tall for perioden 2010-2025 viser at den gjennomsnittlige domslengden har økt med over 170 prosent, fra 158 til 432 dager.

Utviklingen er videre knyttet til forhold ved domfeltpopulasjonen mer generelt, som økende levekårsutfordringer, rusmiddelproblematikk og psykiske lidelser. Disse utfordringene gjør seg særlig gjeldende blant innsatte som gjennomfører straff i fengsel.³⁷

Fengselspopulasjonen er sammensatt, både når det gjelder kjønn, alder og lovbruddskategorier. Dommene som gjennomføres i fengsel omfatter et bredt spekter av straffbare forhold. Ulike former for narkotikakriminalitet, voldtekt og andre seksuallovbrudd, drap og vold utgjør de største lovbruddskategoriene blant innsatte.

Som følge av nevnte straffeskjerpelse, har det de senere årene vært en betydelig økning i andelen som gjennomfører straff for seksuallovbrudd, dette til tross for at antallet dommer for seksuallovbrudd har ligget relativt stabilt. I 2000 utgjorde personer dømt for seksuallovbrudd 6 prosent av alle domfelte i fengsel. I 2025 var andelen økt til nærmere 24 prosent.

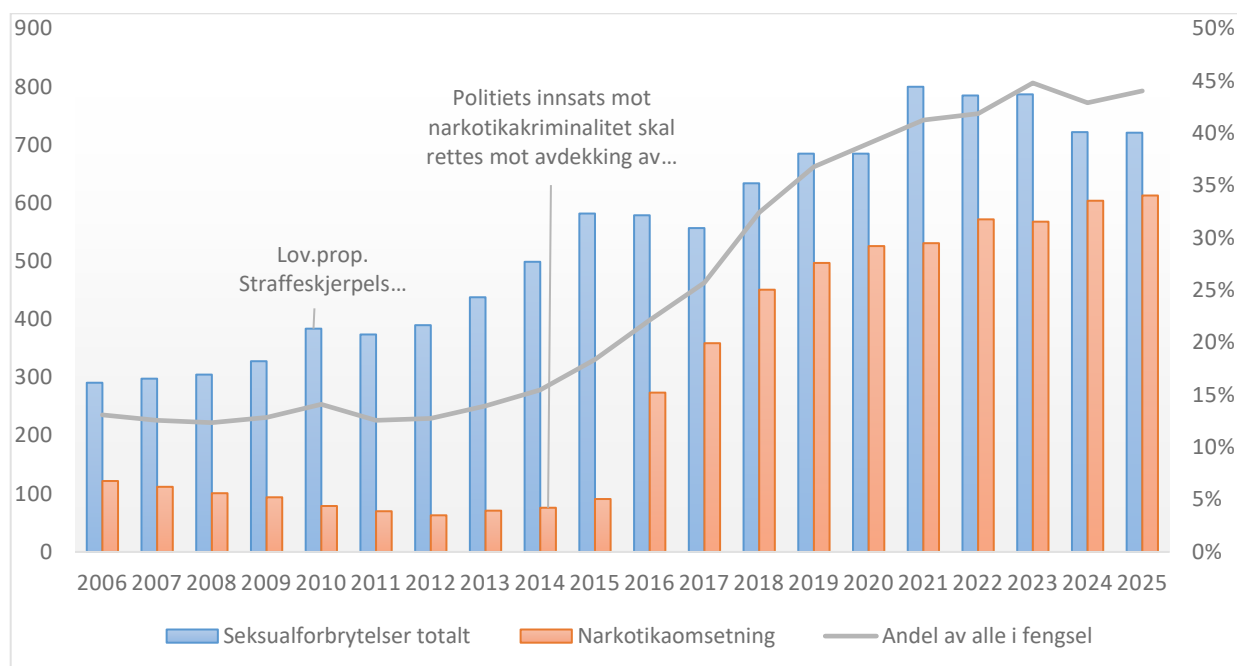
Per desember 2025 viser følgende fordeling av lovbruddskategorier for personer som gjennomfører straff i fengsel:

Seksuallovbrudd	24 prosent
Narkotikaomsetning	23 prosent
Vold	22 prosent
Vinningskriminalitet	9 prosent
Annet	9 prosent
Økonomi	6 prosent
Lov og orden	3 prosent
Trafikklovbrudd	2 prosent

Figuren under viser hvordan andelen innsatte som sitter i fengsel for seksuallovbrudd og narkotikaomsetning har endret seg siden 2006.

³⁷ KDI, *Kriminalomsorgens årsrapport for 2025* (2026). Disse forholdene fremgår også av rapport 5/2024, SERAF, *Levekår, rus og psykisk helse blant personer som har vært fengslet eller gjennomført straff i samfunnet* (2024).

Innsatte i fengsel 01.09.åååå. Seksuallovbrudd og narkotikaomsetning. Antall og andel av totalt antall innsatte. 2006 – 2025.

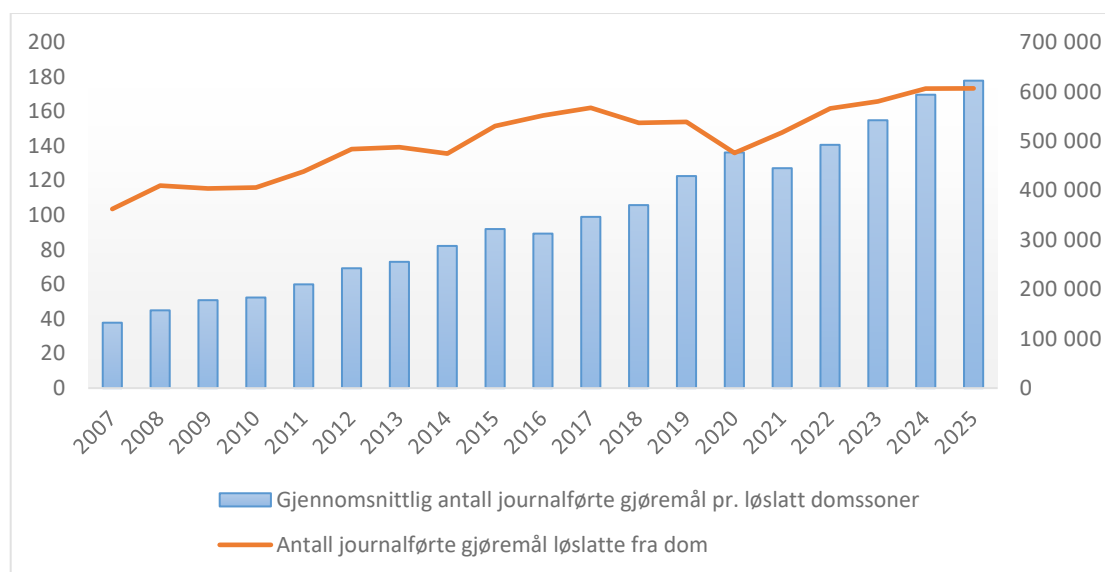


3.3.3.2 Antall hendelser og gjøremål per innsatt

Kriminalomsorgens årsrapport for 2025 viser at arbeidshverdagen for ansatte i kriminalomsorgen preges av et økende antall oppgaver. Dette er blant annet en følge av flere utagerende innsatte med sammensatte behov for oppfølging, økte krav til individuelle vurderinger og vedtak, samt forsterket innsats rettet mot sårbare innsatte og problemstillinger knyttet til isolasjon. At den gjennomsnittlige domfelte soner lengre i fengsel, bidrar også til utviklingen. Utviklingen kan illustreres ved å se på antallet journalførte gjøremål som hver innsatt utløser i løpet av et fengselsopphold. Av kriminalomsorgens årsrapport for 2025 fremgår det at hver person som gjennomførte en dom i fengsel, i gjennomsnitt utløste 38 journalførte gjøremål i 2007. I 2025 var tilsvarende gjennomsnitt økt til 178 journalførte gjøremål per innsatt.

En del av denne utviklingen kan tilskrives innføringen og videreutviklingen av straffegjennomføring med elektronisk kontroll, som har medført at korte dommer i stor grad gjennomføres i samfunnet. Dette har ført til at de som gjennomfører straff i fengsel i gjennomsnitt gjennomfører lengre dommer, noe som bidrar til å forklare økningen i antall gjøremål per innsatt.

Økningen i journalføringen reflekterer imidlertid også at kriminalomsorgen har fått nye pålagte oppgaver, samt skjerpede krav til dokumentasjon og beslutningsprosesser, samt registreringer i saksbehandlingssystemer. Det vises blant annet til de foreløpige føringene for kroppsvisitasjon utgitt av Kriminalomsorgsdirektoratet i 2020, og de midlertidige føringene for telefonkontroll i fengsel fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet i 2023.



3.3.3.3 Sammensetningen av innsatte

Fengselspopulasjonen og hvilke domfelte som idømmes og gjennomfører ulike typer straffereaksjoner, påvirkes av politiske og samfunnsmessige mål, endringer i lovverket, samt prioriteringer og føringer for aktørene i straffesakskjeden. Fengselspopulasjonen i norske fengsler reflekterer ikke befolkningen generelt. Det mest fremtredende særtrekket er at tilnærmet 95 prosent av de innsatte er menn. Omtrent 28 prosent har utenlandsk statsborgerskap, mens om lag 11 prosent av befolkningen i Norge har annet enn norsk statsborgerskap.

Sammensetningen av innsatte påvirker sikkerheten og behovet for kontrolltiltak. Innsatte kan danne grupperinger basert på kriminalitetstype, nasjonalitet, etnisitet eller tilknytning til gjenger og kriminelle nettverk. Slike konstellasjoner kan utgjøre risiko for ny kriminalitet, påvirke tryggheten til øvrige innsatte og være en maktfaktor i møte med ansatte. For å adressere dette er det nødvendig å kartlegge og analysere fengselsmiljøet for å få oversikt over konstellasjoner og observere endringer og dynamikk. Dette kan forebygge uønskede hendelser, begrense opprettholdelse av kriminelle nettverk og hindre nye straffbare forhold.

Forskning viser at innsatte har betydelige helsemessige utfordringer sammenlignet med befolkningen for øvrig. En selvrapportert undersøkelse fra perioden 2011-2013 viste at forekomsten av psykiske lidelser blant innsatte er betydelig høyere enn i befolkningen, og at mange har flere psykiske lidelser samtidig.³⁸ Bare åtte prosent av de innsatte oppga at de ikke hadde tegn på psykisk lidelse. De vanligste lidelsene blant domfelte i fengsel var personlighetsforstyrrelser (73 prosent), rusmisbruk eller avhengighet (51,3 prosent relatert til narkotika og 28,7 prosent relatert til alkohol) og angst (42 prosent).

En undersøkelse fra SERAF i 2024, som omhandler levekår, rus og psykisk helse blant domfelte, bekrefter i stor grad resultatene fra tidligere levekårsstudier.³⁹ Rapporten viser at fengselspopulasjonen har svært høye forekomster av

³⁸ Victoria Cramer, *Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler* (2014)

³⁹ SERAF, *Levekår, rus og psykisk helse blant personer som har vært fengslet eller gjennomført straff i samfunnet* (2024)

rusmiddellidelser og psykiske lidelser, samt at den generelt har lavere utdanningsnivå, lav grad av arbeidsmarkedsdeltakelse og lav inntekt sammenlignet med befolkningen for øvrig.

3.3.3.4 Rusmiddelbruk i fengslene

Bruk av rusmidler i fengsel er utbredt på verdensbasis. FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC) anslår i en rapport fra 2019 at omtrent én av tre innsatte globalt har brukt rusmidler minst én gang.⁴⁰ Andre studier anslår at mellom 25 og 40 prosent av innsatte har brukt rusmidler, og forskning tyder på at tilsvarende tall gjelder for Norge. En norsk undersøkelse publisert i 2016⁴¹ viste at 35 prosent av de spurte hadde brukt narkotika og/eller ikke foreskrevne medikamenter under fengselsoppholdet. En rapport i 2025 indikerte at cannabis var det mest brukte rusmiddelet, fulgt av benzodiazepiner (beroligende preparater), LAR-preparater som ikke er foreskrevet, og amfetaminer.⁴²

Et grunnleggende premiss ved norsk straffegjennomføring, både i og utenfor fengsel, er at personer som gjennomfører straff ikke skal bruke rusmidler, noe som henger sammen med straffens formål. Rusmiddelbruk under straffegjennomføring påvirker både fengselsmiljøet og muligheten for en best mulig overgang til livet etter fengselsoppholdet. Dette gjelder ikke bare for den som inntar rusmidlene, men også for andre innsatte med rusmiddelproblem.

Rusmiddelbruk i fengsel skaper sikkerhetsutfordringer ved at den kan føre til risikofylte situasjoner og uro, samtidig som innsmugling og distribusjon kan ha økonomiske konsekvenser i fengselsmiljøet. Innsatte med rusmiddelavhengighet kan havne i en vanskelig økonomisk situasjon og opparbeide seg gjeld i fengsel, noe som igjen kan brukes som pressmiddel. Utstrakt økonomisk vinning knyttet til distribusjon av narkotika i fengslene kan videre medføre at sårbare innsatte, besøkende og andre som skal inn i fengslene, blir presset til å smugle narkotika.

Oversikten nedenfor viser antall rusmiddelprøver og utfall foretatt i fengsel i perioden 2017-2024:

Rusprøver- Kriminalomsorgens Årsrapport 2024

År	Antall rusprøver	Positive prøver	Andel positive prøver
2017	18 619	2 104	11,30 %
2018	15 366	1 524	9,90 %
2019	13 804	1 613	11,70 %
2020	9 071	894	9,90 %
2021	13 504	1 859	13,80 %
2022	17 333	2 188	12,60 %
2023	15 289	2 397	15,70 %
2024	13 430	2 077	15,50 %

⁴⁰ UNODC og WHO, *Treatment and care for people with drug use disorders in contact with the criminal justice system*, 2019, s. 2

⁴¹ SERAF, *Rusmiddelbruk og helsesituasjon iblant innsatte i norske fengsel*, 2016

⁴² Synøve N. Andersen og Kristian Mjåland, *Rus, fengsel og soning*, 2024

Tallene viser en nedgang i antallet gjennomførte rusmiddelprøver de siste to årene. Samtidig er det en økning i andelen prøver med positivt utslag sammenlignet med tidligere år. Dette kan indikere økt rusmiddelbruk i fengslene, men kan også være et uttrykk for en mer treffsikker og målrettet bruk av rusmiddelkontroller.

3.3.3.5 Risiko for inns mugling av farlige, ulovlige og ureglementerte gjenstander

Kontakt med omverden i form av utganger og besøk utgjør isolert sett en forhøyet risiko for inns mugling av farlige, ulovlige og ureglementerte gjenstander i fengselet. Det må gjøres løpende vurderinger av hvorvidt det skal iverksettes kontrolltiltak for å hindre og avdekke forsøk på inns mugling. Utganger og kontakt med omverden er samtidig sentralt for å sikre progresjon og rehabilitering. Det gjennomføres årlig et stort antall inn- og utganger av fengsel. Til illustrasjon ble det i 2024 innvilget om lag 30 000 permisjoner etter strgf. § 33, og gjennomført om lag 50 000 fremstillinger av innsatte etter § 34. Videre var det i 2024 om lag 4 000 nyinnsettelse. Rundt 900 av disse var imidlertid kun en registrering av overføring fra varetekt til dom som følge av rettskraftig dom, og utgjør dermed ikke en reell nyinnsettelse hvor den innsatte kommer utenifra. I tillegg gjennomføres besøk til innsatte, hvorav en god andel gjennomføres uten kontroll. Det ble i 2024 gjennomført om lag 60 000 besøk.

Ved alle disse situasjonene skal kriminalomsorgen vurdere behovet for kontrolltiltak, og avsette ressurser til å gjennomføre kontrolltiltak som er nødvendig for å hindre inns mugling. En rekke av disse inn- og utgangene, samt besøkene, gjennomføres ved fengsler på lavere sikkerhet, noe som presumtivt vil utgjøre mer begrenset risiko enn på høyt og særlig høyt sikkerhetsnivå, og det vil under enhver omstendighet ikke være slik at alle disse situasjonene utgjør en reell risiko for inns mugling. I tillegg til forannevnte potensielle risikosituasjoner, vil det også være en risiko for inns mugling via innkast til fengselets områder. Denne risikoen er særlig tilknyttet bynære fengsler, men erfaring fra andre land har også vist en økende risiko for inns mugling via droner.

Risiko for inns mugling kan også være tilknyttet vare- og tjenestelevering til fengselet samt pakke- og postforsendelser til innsatte. Inns muglingsforsøk med innkast over gjerde/mur og inn i luftegården avdekkes i all hovedsak ved fengsler med høyt sikkerhetsnivå, eller i uteområde ved fengsler med lavere sikkerhetsnivå. Rusmidler smugles også med inn i fengsel etter utgang på permisjon og ved besøk, herunder ved bruk av kroppens hulrom. Det har også forekommet at ansatte har forsøkt å innføre narkotika og mobiltelefoner i fengsler, og det må tas høyde for at ansatte kan utgjøre en potensiell kilde til inns mugling.⁴³

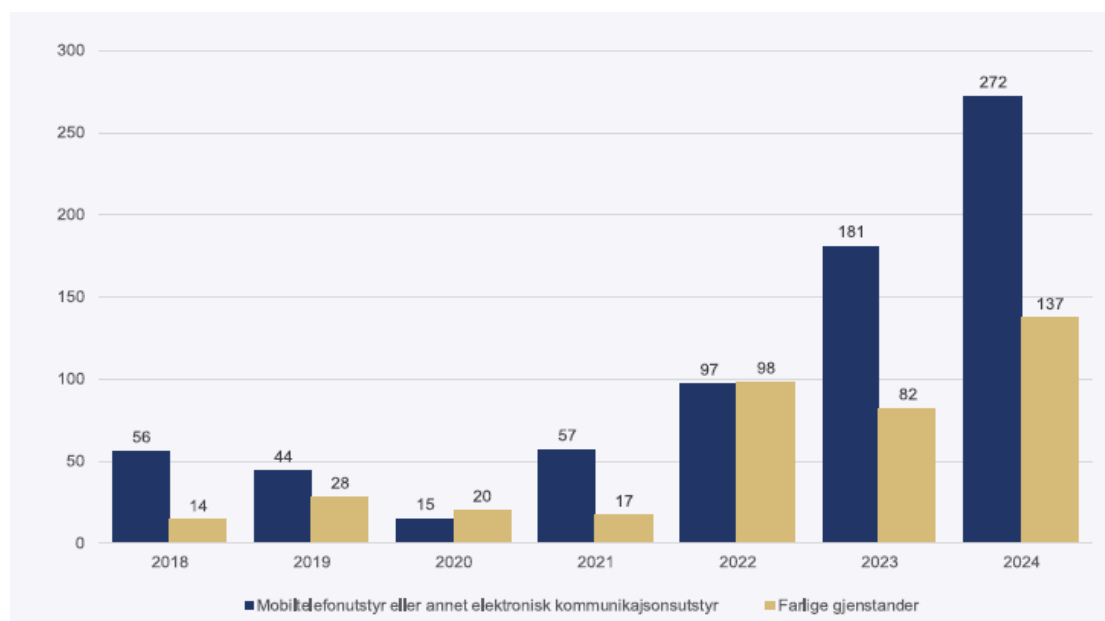
For funn inne i fengslene viste kriminalomsorgens årsrapport for 2023 til at det hadde vært en markant økning i funn av elektroniske kommunikasjonsmidler, farlige/våpenlignende gjenstander, narkotika og brukerutstyr i fengslene sett opp mot foregående år.⁴⁴ I årsrapporten for 2024 er det imidlertid registrert noe nedgang i funn av narkotika og brukerutstyr, mens funn av mobil eller annet elektronisk kommunikasjonsutstyr og farlige gjenstander har økt betraktelig.

⁴³ André Lorentsen, *Fengslslærer tatt med hasj i BH-en og telefon gjemt i kake*, NFF magasinet, 27.09.2024, <https://frifagbevegelse.no/>

⁴⁴ KDI, *Kriminalomsorgens årsrapport for 2023* (2024), s. 89 – 90

Figuren under viser at det er en økning i funn av farlige gjenstander og mobiltelefoner eller annet elektronisk kommunikasjonsutstyr.

Figur 55 Utvikling i funn av farlige gjenstander, mobiler og annet elektronisk kommunikasjonsutstyr i fengsel



Oversikten nedenfor viser antall funn av mobiltelefoner og tilhørende utstyr, farlige gjenstander, alkohol og narkotika i fengslene i 2024:⁴⁵

Mobiltelefon/utstyr	272
Farlige gjenstander	137
Alkohol	169
Narkotika	796

En mulig forklaring på økningen i beslag av kommunikasjonsmidler er at fengslene i 2024 har rettet mer oppmerksomhet mot å avdekke slike gjenstander, og det er gjennomført enkelte oppgraderinger og anskaffelser av utstyr for å spore elektroniske kommunikasjonsmidler. Til tross for dette preges kriminalomsorgen fortsatt av utdatert og mangelfull teknologi, noe som gjør det krevende å oppdage forsøk på innsmugling og ulovlig bruk.

Funn av mobiltelefoner og tilhørende utstyr har derfor fortsatt å øke inn i 2025, og kriminalomsorgen mener det er grunn til å anta at problemet med ulovlig bruk av mobiltelefoner er større enn det som avdekkes. Det er grunn til å anta at over 50% av alle beslag er knyttet til kriminelle nettverksaktører. Det foreligger holdepunkter for at mobiltelefoner inne i fengsel brukes til å planlegge nye kriminelle handlinger, samt til å opprettholde kriminell virksomhet fra innsiden av fengselet. Økonomiske insentiver knyttet til innsmugling og bruk av mobiltelefoner, som utleie til andre innsatte for høye summer, skaper ytterligere utfordringer i fengselsmiljøet.

⁴⁵ Tall hentet ut fra kriminalomsorgens fagsystemer mars 2025

For å ivareta sikkerheten i fengslene er det nødvendig å ha treffsikre kontrolltiltak, som kan avdekke farlige gjenstander som kan bli brukt som våpen, men også avdekke andre verktøy som kan benyttes for å planlegge kriminalitet, slik som kommunikasjonsmidler.

3.3.3.6 Risiko knyttet til innsattes kommunikasjon med omverdenen

Innsatte i fengsel har som utgangspunkt adgang til å kommunisere med omverdenen gjennom bruk av telefon, brev og videosamtaler, i tillegg til fysiske besøk. Avhengig av sikkerhetsnivå og gjennomføringsregime er det videre i begrenset omfang adgang til å benytte digitale kommunikasjons hjelpemidler, som pc, nettbrett og digitale kioskløsninger, blant annet i forbindelse med opplæring og kontakt med offentlige etater. Kontrollnivået knyttet til bruk av de ulike kommunikasjonsmidlene, varierer. Kontroll kan blant annet skje gjennom avlytting av samtaler, opptak av telefonsamtaler, kontroll ved bruk av digitale enheter eller digitale plattformer, logglesing, påsyn eller overhøring ved besøk, samt kontroll og gjennomlesing av brev og postforsendelser.

Den enkelte innsatte kan føre én eller flere telefonsamtaler per uke med en samlet varighet på inntil 30 minutter. Innsatte har lister over personer de kan kommunisere med, og det kan anslagsvis være mellom fem og ti personer på en slik liste til enhver tid. Kriminalomsorgen gjennomgår listene og kontrollerer hvem telefonnumrene er registrert på, for å vurdere om det foreligger behov for kontrolltiltak. Dersom hver innsatt, som i gjennomsnitt utgjorde 3 033 personer i 2024, gjennomfører to telefonsamtaler per uke, tilsvarer dette i overkant av 315 000 telefonsamtaler per år. Dersom hver innsatt har syv personer på sin kontaktliste, vil dette samlet sett omfatte over 20 000 personer.

For videosamtaler fastsettes varigheten av den enkelte samtale av det enkelte fengsel. Tall fra 2024 viser at det ble gjennomført i overkant av 30 000 videosamtaler. Videosamtaler innebærer særskilte sikkerhetsmessige utfordringer sammenlignet med telefonsamtaler, blant annet som følge av bildeoverføring. Mulighetene for kontroll er i hovedsak begrenset til at ansatte avlytter samtalen mens den pågår, noe som er ressurskrevende.

Innrapporteringer fra enhetene i perioden 2023-2024 viser at det har vært krevende å legge om praksis fra mer generelle og rutinemessige kontroll- og sikkerhetsrutiner til mer konkrete og til dels individuelle vurderinger. Manglende eller utilstrekkelig gjennomføring av kontrolltiltak øker risikoen for at innsatte kan planlegge eller gjennomføre straffbare handlinger, unndra seg straffegjennomføringen eller foreta handlinger som forstyrrer ro, orden eller sikkerheten i fengselet. Slike forhold har betydning både for ivaretagelsen av samfunnsvernet, og for den enkelte innsattes gjennomføringsforhold og muligheter for rehabilitering.

3.3.4 Forhold ved utvalgte grupper av innsatte

3.3.4.1 Innsatte med rusmiddelutfordringer og/eller psykiske lidelser

Andelen innsatte som innsettes i fengsel med aktive rusmiddelutfordringer, samt innsatte med psykiske lidelser diagnostisert i året før innsettelse, har økt betydelig. Andelen innsatte i studieperioden med en psykisk lidelse var 64 prosent og

andelen med en ruslidelse var 46 prosent.⁴⁶ Andelen innsatte med aktive psykiske lidelser økte fra 31 prosent i 2010 til 40 prosent i 2022, mens andelen med aktive rusmiddellidelser steg fra 24 prosent i 2010 til 33 prosent i 2022. Alvorlige rus- og/eller psykiske lidelser utgjør en risikofaktor for selvmord og selvskading.⁴⁷ Innsatte med sammensatte utfordringer kan også ha økt risiko for avvikende atferd under straffegjennomføringen, utagerende atferd eller selvisolering.

Høyt symptomtrykk kan gjøre det vanskelig for den innsatte å delta i fellesskap eller aktiviteter sammen med andre, noe som igjen reduserer mulighetene for målrettet arbeid med rehabilitering og bedring av forutsetninger under straffegjennomføringen. Manglende aktivisering og begrenset menneskelig kontakt kan føre til økt frustrasjon og forverring av tilstanden. I slike situasjoner kan det i seg selv oppstå et økt behov for kontrolltiltak. For øvrige utfordringer knyttet til rusmiddelbruk vises det til punkt 3.3.3.4.

Selvmondsforsøk og selvskading i fengsel er et alvorlig og sammensatt problem. Risikoen er nært knyttet til innsattes psykiske helse. Selvmondsraten blant innsatte i fengsel er blant annet 10 ganger høyere enn i befolkningen ellers, og over seks ganger høyere etter løslatelse.⁴⁸ I 2025 ble det registrert 30 selvmondsforsøk og 6 selvmord, noe som representerer en nedgang sammenlignet med tidligere år. Selvskading er et utbredt problem i fengslene. Antallet registrerte tilfeller økte fra 2019 til 2023, mens det var en nedgang i 2024 og 2025. I 2025 ble det registrert 122 tilfeller. Utfordringen er fortsatt størst blant en liten gruppe kvinnelige innsatte.⁴⁹

Ved identifisert risiko for selvskading eller selvmord er det avgjørende å iverksette tiltak for å følge opp den innsatte. Slike tiltak vil i hovedsak være knyttet til helse- og omsorgsbehov, men i akutte situasjoner kan det også være nødvendig å benytte avvergende tiltak. Aktuelle kontrolltiltak kan i denne sammenheng være visitasjon eller kroppsvisitasjon, for å avdekke om den innsatte har gjenstander eller stoffer som kan benyttes til å skade seg selv, samt bruk av tvangsmidler.

Gjennomføring av inngripende kontrolltiltak kan for denne gruppen innsatte oppleves som særlig belastende, og kan i enkelte tilfeller bidra til eskalering av en allerede fortvilt situasjon.

3.3.4.2 *Innsatte i varetekt*

Det finnes ikke egne fengsler for gjennomføring av varetekt. I 2025 utgjorde varetektsinnsatte 25 prosent av den samlede fengselspopulasjonen. Varetektsinnsatte plasseres i hovedsak i ordinære avdelinger med høyt sikkerhetsnivå, og inngår dermed i fellesskap med innsatte som gjennomfører straff.

Denne plasseringen kan være utfordrende i tilfeller der varetektsinnsatte er ilagt brev- og besøksrestriksjoner eller isolasjon av retten, samtidig som andre innsatte på samme avdeling har færre eller ingen restriksjoner. Kontroll med den

⁴⁶ SERAF, *Levekår, rus og psykisk helse blant personer som har vært fengslet eller gjennomført straff i samfunn* (2024). Data er hentet fra Norsk pasientregister 2010-2019

⁴⁷ Helsedirektoratet, *Nasjonalt faglig råd om selvskading og selvmord- veiledende materiell for kommunene om forebygging*, 27.04.2021, punkt 7.2

⁴⁸ Bukten, M., & Stavseth, *Suicide in prison and after release: a 17-year national cohort study*, *European Journal of Epidemiology*, 2021, s. 1075-1083.

⁴⁹ KDI, *Kriminalomsorgens årsrapport for 2025* (2026)

varetektsinnsattes kommunikasjon kan i slike situasjoner være avgjørende for å ivareta formålet med restriksjonene fastsatt av retten, hensynet til pågående etterforskning og sikkerheten til andre mistenkte i samme sakskompleks, vitner og fornærmede.

Samtidig har varetektsinnsatte, særlig i den innledende perioden, et behov for kontakt med omverden. Varetektsfengsling innebærer ofte et brått og uforutsett brudd med hverdagen, og det er mange praktiske og personlige forhold som må håndteres. For mange oppleves innsettelse i varetekt som en livskrise, og de restriksjoner som ilegges kan være særlig belastende. Kontakt med familie bør derfor ikke begrenses mer enn det som er nødvendig.

3.3.4.3 *Innsatte med funksjonsnedsettelse*

Innsatte kan ha skjulte eller synlige fysiske eller psykiske funksjonsnedsettelse. Rusmiddelavhengighet og psykiske lidelser kan utgjøre en psykisk funksjonsnedsettelse. Omfanget av fysiske funksjonsnedsettelse er økende, blant annet som følge av at innsatte generelt er eldre enn tidligere. For denne gruppen vil det i større grad være behov for fleksibilitet og fysisk tilrettelegging under opphold i fengsel, samt tilpasninger ved bruk og gjennomføring av kontrolltiltak. Dette kan for eksempel gjelde ved gjennomføring av visitasjon eller kroppsvisitasjon, men også ved bruk av ulike kommunikasjonsformer og tilgang til digitale løsninger.

3.3.4.4 *Barn⁵⁰ og unge voksne (18-25 år)*

Barn er en særlig utsatt gruppe i fengsel. Per januar 2026 var det 11 barn i fengsel, hvorav fire gjennomførte straff og de øvrige satt i varetekt. I 2025 var det totalt 72 nyinnsettelse av barn, fordelt på 65 unike personer. Til sammenligning var antallet i 2022 totalt 29 innsettelse fordelt på 25 unike personer.

Politiets tall fra 2024 viser at den registrerte barne- og ungdomskriminaliteten er noe redusert i løpet av 2024, og at de 21 700 anmeldte forholdene i 2024 tilsvarer en reduksjon på fem prosent fra året før.⁵¹ Til tross for reduksjonen fra året før er det samlede nivået av barne- og ungdomskriminalitet vesentlig høyere enn i årene før 2023. I 2024 var det hele 25 prosent flere anmeldte forhold målt mot gjennomsnittet for årene 2019–2022.

Etter PSTs og politiets trusselvurderinger for 2025, samt Europol's SOCTA-rapport⁵² for 2025, anses barn og mindreårige som særlig sårbare for rekruttering til kriminelle nettverk. Mindreårige med teknologisk kompetanse fremheves som særlig attraktive for slike rekrutteringsforsøk.

Barn har behov for og krav på et særskilt og tilpasset tilbud under opphold i fengsel, og skal som hovedregel plasseres i ungdomsenheter. Barn skal ikke være innsatt i fengsel sammen med voksne, med mindre det er vurdert å være til barnets beste. Manglende kapasitet i ungdomsenhetene har imidlertid medført at barn i enkelte tilfeller har blitt plassert i ordinære fengsler. I 2025 var det 57 innsettelse i ungdomsenhetene og 15 i ordinært fengsel. Tilnærmet alle oppholdene var av kort varighet. Også når plasseringen er vurdert å være til barnets beste, vil barn som befinner seg i fengsel sammen med voksne, være særlig sårbare.

⁵⁰ Dette vil, i tråd med barnekonvensjonen, si innsatte som er under 18 år

⁵¹ Politidirektoratet, *Politiets årsrapport 2024* (2025), s. 17

⁵² Europol, *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment* (2025)

Det har vært en økning i fengslinger av barn siden 2021. Det har blant annet sammenheng med lovendringer som trådte i kraft 1. september 2024⁵³ og 1. desember 2024.⁵⁴ Endringene har hatt som formål å gi flere handlingsalternativer i møte med unge lovbyggere, og å sikre raskere oppfølging av straffbare forhold.

Kriminalomsorgen har per januar 2025 en kapasitet på 10 plasser i de permanente ungdomsenhetene – Ungdomsenhet Vest (4 plasser) og Ungdomsenhet Øst (6 plasser). Det er også fire midlertidige plasser ved Ungdomsenhet Sørvest. Denne enheten vil om kort tid ha en samlet kapasitet på 11 midlertidige plasser. Det er også besluttet at Ungdomsenhet Øst skal utvide sin permanente kapasitet med 4+2 ekstra plasser.

På grunn av perioder med kapasitetsmangel har det vært nødvendig å benytte midlertidige beredskapsplasser for mindreårige ved Indre Østfold fengsel, Eidsberg avdeling. Her er seks plasser avsatt til mindreårige som venter på overføring til ungdomsenhet, eller som har behov for kortvarig opphold i forbindelse med hovedforhandling. Plassene skal avvikles når Ungdomsenhet Øst har økt sin kapasitet til 12 plasser.

JD har i tillegg i tildelingsbrevet for 2025 gitt KDI i oppdrag å utrede nye, permanente ungdomsenheter.

Etter straffegjennomføringsloven § 10a skal kriminalomsorgen søke å tilrettelegge oppholdet etter barnets behov. Dette innebærer blant annet økt oppmerksomhet på ivaretagelse og miljøfaglig arbeid. Barn har generelt et større behov for kontakt med omverden, og begrensninger i, eller kontroll av, kommunikasjonen vil ofte oppleves som særlig belastende for barn. Tilsvarende vil kontrolltiltak som griper inn i den fysiske integriteten, som kroppsvisitasjon eller urinprøvetaking under påsyn, kunne oppleves som betydelig mer inngripende for barn enn for voksne.

Barn er særlig sårbare for påvirkning, press og utnyttelse. Det er derfor viktig med tett oppfølging for å sikre et trygt og forsvarlig miljø. For å kunne ivareta barna på en forsvarlig måte må kriminalomsorgen ha en viss innsikt i den kontakten og de relasjonene barna har med personer både i og utenfor fengselet.

Også unge voksne innsatte er en sårbar gruppe. Unge voksne over 18 år plasseres som hovedregel i ordinære fengsler. Det er imidlertid adgang til at de kan forbli i ungdomsenhet frem til fylte 20 år. Dette må eventuelt vurderes opp mot de mindreårige innsatte, og kan bare skje dersom det samlet sett vurderes å være til barnas beste, og dersom det er ledig kapasitet. Mange av de forholdene som er beskrevet for barn, gjør seg også gjeldende for unge voksne ved bruk av kontrolltiltak, selv om de rettslige rammene ikke er de samme som for mindreårige.

3.3.4.5 *Kvinnelige innsatte*

I 2025 var det i gjennomsnitt 142 kvinner i fengsel, hvorav syv gjennomførte forvaringsstraff. Kvinner utgjør samlet sett om lag fem prosent av den totale

⁵³ Pressemelding fra Regjeringen, *Bedre og raskere straffereaksjoner for ungdom – nye lovendringer*, 02.09.2024, www.regjeringen.no

⁵⁴ Pressemelding fra Regjeringen, *Raskere reaksjoner for unge lovbyggere – nye lovendringer*, 29.11.2024, www.regjeringen.no

fengselspopulasjonen i Norge.⁵⁵ Til sammenligning utgjorde kvinner på samme tidspunkt rundt 15 prosent av dem som gjennomførte straff i samfunnet.

Kvinnelige innsatte er overrepresentert blant innsatte med rusmiddelavhengighet og psykiske lidelser, samt i statistikken over selvsykdom og selvmordsforsøk i fengsel. Det er videre kjent at en høy andel innsatte kvinner selv har vært utsatt for fysisk vold og seksuelle overgrep.⁵⁶ Disse forholdene tilsier særskilt aktsomhet ved bruk av kontrolltiltak som griper inn i den fysiske integriteten, kroppsvisitasjon og urinprøvetaking under påsyn. Bruken av slike tiltak må vurderes nøye i lys av kvinnelige innsattes sårbarhet og belastningshistorikk.

Det er få fengsler for kvinnelige innsatte her til lands. Kvinnelige innsatte og domfelte sitter per januar 2026 i varetekt og soner straff ved Telemark fengsel avdeling Skien høy sikkerhet, Bredtveit fengsel høy sikkerhet (for tiden midlertidig plassert ved post 2 i Ullersmo fengsel), Bredtveit fengsel avdeling B2 lavere sikkerhet, Ravneberget fengsel lavere sikkerhet, Bergen fengsel avdeling D lavere sikkerhet og Bergen fengsel avdeling A (6 plasser varetekt).

Dette medfører at mange kvinner plasseres i fengsler langt fra hjemsted. Kvinner i fengsel har derfor ofte et særlig behov for å opprettholde kontakt med nærstående, herunder barn, blant annet gjennom telefon- og videosamtaler. Samtidig kan behovet for kontroll, som avlytting eller påsyn, begrense bruken av slike kommunikasjonsformer som følge av ressurs- og bemanningsmessige hensyn.

Samlet sett innebærer disse forholdene at mange kvinner opplever varetekt og straffegjennomføring i fengsel som mer belastende enn menn. Den samlede belastningen for kvinnelige innsatte er derfor et viktig hensyn ved utforming, regulering og praktisering av kontrolltiltak.

3.3.4.6 *Utenlandske innsatte*

I 2025 var det i gjennomsnitt 850 utenlandske statsborgere i norske fengsler, noe som utgjør om lag 28 prosent av fengselspopulasjonen. Utenlandske innsatte som ikke behersker norsk eller engelsk, vil ofte oppleve fengselsoppholdet som særlig belastende på grunn av begrensede muligheter for kommunikasjon. Innsatte uten tilknytning til Norge kan ha svært begrensede, eller ingen, nettverk i landet, og befinner seg ofte langt fra hjemlandet, familie og andre nærstående. Det er derfor nødvendig å legge til rette for kontakt med omverdenen på alternative måter enn ved fysiske besøk. Dersom kommunikasjonen foregår på et språk som de ansatte ikke behersker, kan dette utfordre sikkerheten. Varierte språkkunnskaper stiller også krav til tilgjengelig informasjon om kontrollregimer og konkrete tiltak.

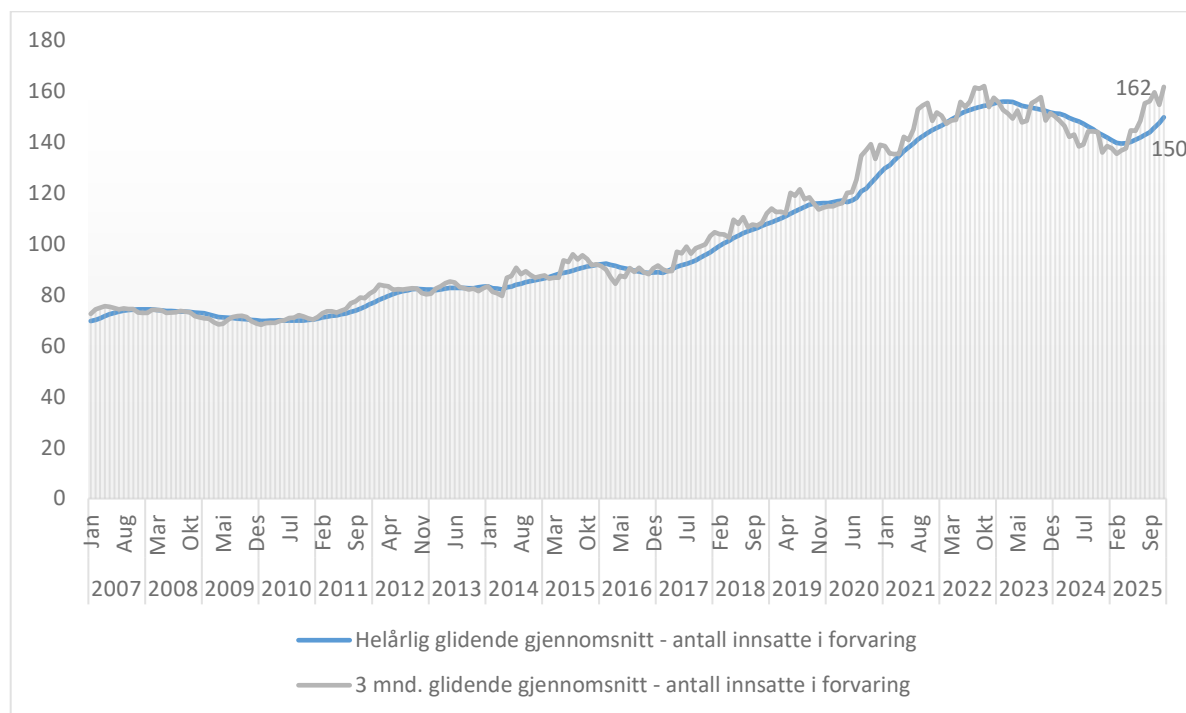
3.3.4.7 *Forvaringsinnsatte*

Forvaring skiller seg fra ordinær fengselsstraff ved at den er tidsubestemt og kan forlenges så lenge det vurderes som nødvendig for å beskytte samfunnet mot ny alvorlig kriminalitet fra den domfelte. Formålet med forvaring er først og fremst å beskytte samfunnet, samtidig som samfunnsbeskyttelsen forutsettes ivarettatt ved at den forvaringsdømte endrer atferd og settes i stand til å leve et liv uten kriminalitet. Per 15. januar 2026 var det 170 innsatte som gjennomførte dom på forvaring i norske fengsler, noe som er en økning fra 2024 og 2025. Økningen skyldes både et høyere antall forvaringsdommer og forlengelsesdommer. Mellom

⁵⁶ Sivilombudet, *Temarapport - Kvinner i fengsel* (2017), s. 14

2011 og 2022 ble antallet forvaringsdømte i fengsel doblet, mens det mellom 2022 og 2024 var en liten nedgang, for deretter en økning i 2025.

Figuren under viser helårlig glidende gjennomsnitt (hvert punkt viser snitt siste 12 måneder) og tre månedlig glidende gjennomsnitt.



Kriminalomsorgen mangler i dag et tilstrekkelig antall forvaringsplasser, og noen forvaringsdømte må derfor plasseres i ordinære avdelinger, primært i fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Begrunnelsen for illeggelse av forvaring tilsier at det foreligger et større behov for kontrolltiltak, blant annet for å hindre nye straffbare handlinger. Kontrolltiltakene er ofte knyttet til forholdene som ligger til grunn for dommen, men må sees i sammenheng med den innsattes utvikling under fengselsoppholdet. Kontrolltiltakene vil også være relatert til formålet med forvaringen, behovet for å dokumentere innsattes progresjon og rehabilitering, og som et virkemiddel for å sikre notoritet rundt gjennomføringen av straffen og forberede gode overganger ved løslatelse.

3.3.5 Radikalisering, ekstremisme og tilknytning til kriminelle nettverk

Foruten gruppene av innsatte nevnt over, kan også andre faktorer påvirke sammensetningen av fengselspopulasjonen og behovet for kontrolltiltak. Trender i kriminalitetsutviklingen i samfunnet har betydning, og enkelte innsatte kan være domfelt for ekstremistisk vold eller terror. Disse personene kan ha sterk ideologisk overbevisning og være radikaliserte, noe som krever tett oppfølging både når det gjelder kontakt med omverdenen og med andre innsatte. Risikoen for ny kriminalitet er forhøyet dersom det ikke etableres effektive tiltak.

En annen gruppe består av innsatte med tilknytning til organiserte kriminelle nettverk og gjenger. I forbindelse med utvikling av nytt etatssystem (KODA), er det registrert over 200 innsatte med tilknytning til kriminelle nettverk, fordelt på 18 registrerte nettverk.

Dette kan påvirke fengselsmiljøet og sikkerheten, og gjøre tilrettelegging av straffegjennomføring mer krevende. Lojalitet og avhengighet til slike nettverk kan gjøre det vanskelig å motivere innsatte til endring. Konflikter fra utsiden kan tas med inn i fengselet, og kriminell aktivitet kan forsøkes opprettholdt under straffegjennomføringen. Kunnskap om disse nettverkene og miljøene er ofte begrenset og krevende å holde oppdatert. Som med radikalisering og voldelig ekstremisme, kan fengsel også fungere som en rekrutteringsarena.

For å ivareta sikkerheten, forebygge nye straffbare forhold og sikre samfunnsvernet, er det derfor særlig viktig å kartlegge og analysere hva som skjer i fengselsmiljøet, inkludert innsattes kontakt med omverden. Kontrolltiltak utgjør her et sentralt virkemiddel.

4 Overordnede føringer for bruk av kontrolltiltak i fengsel

4.1 Innledning

Rettskildebildet på området er sammensatt og mangfoldig. I det følgende redegjøres det for de mest sentrale og relevante rettslige rammene for kriminalomsorgens bruk av kontrolltiltak. Punkt 4.2 omhandler de konstitusjonelle og menneskerettslige rammene. I punkt 4.3 redegjøres det for de personvernrettslige rammene, mens punkt 4.4. gir de rettslige utgangspunktene for saksbehandlingsregler og forholdet til forvaltningsloven.

4.2 Konstitusjonelle og menneskerettslige rammer

Grunnloven, internasjonale konvensjoner samt internasjonale standarder og anbefalinger setter rammer for behandlingen av innsatte i fengsel, inkludert bruken av kontrolltiltak. Etter Grunnloven § 92 skal statens myndigheter respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i Grunnloven og i konvensjoner som Norge er bundet av. Dette innebærer både en plikt til å avstå fra tiltak som krenker innsattes menneskerettigheter og en plikt til aktivt å iverksette tiltak for å sikre og legge til rette for utøvelsen av disse rettighetene. Samtidig kan det foreligge kryssende forpliktelser, særlig statens plikt til å ivareta sikkerheten til alle som oppholder seg i fengsel og plikten til å beskytte samfunnet mot nye straffbare handlinger begått av innsatte.

De konvensjonene som i størst grad berører innsattes rettigheter ved bruk av kontrolltiltak, er Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP). I tillegg er FNs barnekonvensjon (BK) og FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) relevante. EMK, SP og BK er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven § 2, og har ved motstrid forrang etter § 3. Etter lovendring med virkning fra 1. januar 2026 er også CRPD inkorporert i menneskerettsloven, og gitt samme rettslige status som de øvrige konvensjonene.

Rettspraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har stor betydning ved tolkningen av EMK. Selv om dommer fra EMD formelt sett kun er bindende for den staten saken gjelder, har de betydelig rettskildemessig vekt der de faktiske og rettslige forhold er tilstrekkelig sammenlignbare. Grunnlovens menneskerettighetsbestemmelser skal forstås i lys av de

konvensjonsbestemmelsene de bygger på, samtidig som Høyesterett har ansvar for å tolke, avklare og videreutvikle Grunnlovens menneskerettighetsvern.

Menneskerettsforpliktelsene Norge er bundet av, setter rammer for både lovgivningen og det skjønnet som utøves ved bruk av kontrolltiltak i fengsel. Dette gjelder hvilke kontrolltiltak som kan benyttes, når de kan benyttes, omfanget av tiltakene og hvordan de skal gjennomføres.

Det er videre utviklet internasjonale menneskerettslige standarder for behandling av innsatte. FNs Mandelaregler⁵⁷ og Europarådets europeiske fengselsregler (EFR)⁵⁸ inneholder en rekke spesifiserte retningslinjer for bruk av kontrolltiltak i fengsel. I tillegg foreligger det særskilte standarder for bestemte grupper innsatte, blant annet Bangkok-reglene⁵⁹ for kvinnelige innsatte, samt Havanna-⁶⁰ og Beijing-reglene⁶¹ for henholdsvis frihetsberøvede mindreårige og unge lovbrøyttere. Disse standardene er ikke juridisk bindende, men gir uttrykk for internasjonal konsensus om minstestandarder, og tillegges vekt av både EMD og Høyesterett. Også konvensjonsorganenes anbefalinger og generelle kommentarer har betydning som rettskilde.

Det følger av fengselsstraffens og varetektens egenart at frihetsberøvelsen innebærer betydelige inngrep i individets frihet. Fengsling medfører uunngåelig belastninger og omfattende begrensninger i den innsattes livsutfoldelse og utøvelse av menneskerettigheter. Et fengselsregime vil også legge til dels omfattende begrensninger for andre som har tilknytning til fengselet, som pårørende, besøkende, advokater og tjenesteytere.

EMD har lagt til grunn at et opphold i fengsel, med grunnlag i en straff eller varetekt, uunngåelig innebærer elementer av lidelse eller ydmykelse, uten at dette i seg selv er i strid med menneskerettighetene.⁶² Forbudet mot vilkårlig frihetsberøvelse i EMK artikkel 5 og Grunnloven § 94 anerkjenner lovligheten av fengselsstraff og varetekt, forutsatt at tiltaket har hjemmel i lov og oppfyller grunnleggende rettssikkerhetskrav. Utgangspunktet er likevel at innsatte, utover selve frihetsberøvelsen, skal ha de samme rettighetene som personer utenfor fengsel.⁶³ Ytterligere begrensninger krever hjemmel.

EMD har samtidig anerkjent at lovlig frihetsberøvelse medfører visse iboende begrensninger («inherent limitations») som den innsatte må tåle.⁶⁴ Ikke enhver kontroll eller begrensning utgjør dermed et selvstendig menneskerettslig inngrep. Tiltak som er en direkte og naturlig følge av fengslingen, for eksempel tiltak knyttet til orden i en lukket institusjon, kan i stor grad reguleres gjennom ordensreglement og iverksettes uten særskilte individuelle vedtak. Dette gjelder

⁵⁷ FN, *United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules)*, vedtatt 30.08.1955 og revidert 22.05.2015

⁵⁸ Europarådet, *European Prison Rules*, Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states, vedtatt 11.01.2006, revidert 01.07.2020

⁵⁹ FN, *United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules)*, vedtatt 21.12.2010

⁶⁰ FN, *United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (the Havana Rules)*, 14.12.1990

⁶¹ FN, *United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (the Beijing Rules)*, vedtatt 29.11.1985

⁶² Kudla mot Polen, 30210/96, 26. oktober 2000, avsnitt 92

⁶³ Klibisz mot Polen, 2235/02, 4. oktober 2016, avsnitt 354

⁶⁴ Khoroshenko mot Russland, 41418/04, 30. juni 2015, avsnitt 106

blant annet begrensninger i hvilke gjenstander som kan medbringes i fengsel og krav om bruk av kriminalomsorgens kommunikasjonsløsninger. Også praktiske begrensninger, som antall og varighet av telefonsamtaler og besøk, kan følge av kapasitetsmessige hensyn. Hvor grensen går for når et tiltak utgjør et selvstendig inngrep i den innsattes rettigheter, må vurderes konkret.

Forbudet mot tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff i EMK artikkel 3 og Grunnloven § 93 annet ledd utgjør en absolutt yttergrense for bruk av kontrolltiltak. Terskelen for krenkelse er høy, og det kreves at belastningen går ut over det som fengselsregimet i seg selv representerer, samt at det foreligger et visst alvor («*minimum level of severity*»).⁶⁵ Vurderingen er konkret og beror på flere forhold, som tiltakets art, varighet og gjennomføringsmåte.⁶⁶

Særlig inngripende tiltak, som kroppsvisitasjon, urinprøvetaking under påsyn, plassering på enerom med spesialtoalett og kroppslige undersøkelser, kan etter omstendighetene innebære brudd på forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Dette kan skyldes manglende eller utilstrekkelige grunnlag, vilkårlighet eller en gjennomføring som oppleves særlig krenkende, eksempelvis dersom det gis kommentarer på den innsattes utseende eller den innsatte blir bedt om å eksponere seg i større utstrekning enn nødvendig.

For de mest sentrale relative rettighetene i EMK, herunder artikkel 8 (retten til privatliv, familieliv, hjem og korrespondanse), artikkel 10 (retten til ytringsfrihet), tilleggsprotokoll P1-1 (retten til privat eiendom), og tilleggsprotokoll P2-1 (retten til utdanning), kan det bare gjøres inngrep dersom tre kumulative vilkår er oppfylt. Inngrepet må ha hjemmel i lov, forfølge et legitimt formål og være nødvendig i et demokratisk samfunn. Kontrolltiltak som kroppsvisitasjon, rom- og cellekontroller, kontroll av kommunikasjon og rusmiddeltesting vil kunne utgjøre inngrep i én eller flere av disse rettighetene.

Lovkravet er i stor grad sammenfallende med legalitetsprinsippet etter norsk rett. Det skal sikre forutberegnelighet for den som underlegges kontroll, ved at vedkommende har en rimelig mulighet til å forstå når et kontrolltiltak kan ilegges, hva tiltaket innebærer, og hvordan vedkommende kan regulere sin atferd etter dette.⁶⁷

EMD har gjennom sin praksis utkrystallisert kravet slik at inngrepet må ha grunnlag i en tilgjengelig og forutberegnelig hjemmel, og med tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier. Kravet til klarhet skjerpes jo mer inngripende tiltaket er. EMD har ikke akseptert et hjemmelsgrunnlag som gir fengselsmyndighetene en helt generell adgang til kontroll, og domstolen har konstatert brudd på EMK artikkel 3 og/eller artikkel 8 hvor sentrale elementer har vært at kontrolltiltaket har vært iverksatt på bakgrunn av en hjemmel som ikke indikerer noe om varighet,⁶⁸

⁶⁵ Enea mot Italia, 74912/01, 17. september 2009, avsnitt 55 og HR-2021-1155-A avsnitt 42

⁶⁶ Khlaifia og andre mot Italia, 16483/12, 15. desember 2016, avsnitt 159 - 160

⁶⁷ Onoufriou mot Kypros, 24407/04, 07. april 2010, avsnitt 93

⁶⁸ Enea mot Italia, 74912/01, 17. september 2009, avsnitt 143 -144

kontrollen er automatisk,⁶⁹ hjemmelen ikke stiller noe krav til begrunnelse,⁷⁰ eller at den innsatte ikke har klageadgang.⁷¹

Vurdering av om lovkravet er oppfylt, beror imidlertid på en helhetsvurdering, og manglende angivelse av for eksempel tidsrammer vil ikke nødvendigvis i seg selv innebære et brudd. Det avgjørende er om det samlede regelverket gir tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier, slik at eventuelle svakheter i lovhjemmelens presisjon kan avhjelpes. EMD har derfor i praksis i noen grad akseptert relativt vide og vage hjemler for ulike tiltak, forutsatt at innholdet presiseres gjennom tolkning og anvendelse.⁷²

Forholdsmessighetskravet innebærer at et inngrep må være egnet til å oppnå det tilsiktede formålet, og ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å realisere dette.⁷³ Inngrep i rettigheter må bygge på en rimelig avveining mellom de berørte hensynene. I denne sammenheng vil dette typisk være hensynet til ro, orden og sikkerhet i fengselet, forebygging av straffbare handlinger og beskyttelse av samfunnet på den ene siden, og belastningene inngrepet medfører for den innsatte, og eventuelt andre berørte, på den andre siden. Det er av vesentlig betydning om formålet kan nås gjennom andre og mindre inngripende tiltak.

Statens skjønnsmargin er sentral i forholdsmessighetsvurderingen etter de relative bestemmelsene,⁷⁴ men innsnevres der det foreligger bred konsensus mellom medlemsstatene. Desto svakere begrunnelsen for det konkrete inngrepet er fra statens side, desto mer intensiv vil EMDs prøving være. Tilsvarende skjerpes prøvingsintensiteten der hjemmelsgrunnlaget mangler, eller ikke gir tilstrekkelige rettsikkerhetsgarantier ved inngripende tiltak.

I vurderingen av nødvendighet og forholdsmessighet har EMD særlig lagt vekt på om kontrolltiltak er forankret i konkrete og dokumenterbare sikkerhetsvurderinger. Domstolen har i noen grad akseptert bruk av kontrolltiltak basert på generelle risikobetraktninger og rutinemessig gjennomføring, men har samtidig fremhevet at gjentatte og unøvendige kontroller, eller inngripende tiltak uten konkrete risikovurderinger, kan fremstå som vilkårlige eller uforholdsmessige.⁷⁵ De kan dermed være i strid med EMK artikkel 8, eventuelt EMK artikkel 3. I denne sammenheng har EMD sett hen til det samlede kontrollregimet den innsatte underlegges, og vurdert om dette samlet sett står i et rimelig forhold til den risiko som foreligger.⁷⁶

Det er lagt til grunn at vurderingen må ta utgangspunkt i det som nødvendigvis følger av straffegjennomføring i fengsel, og i hva som fremstår som vanlig og rimelig i en slik kontekst. Fengselsoppholdet vil innebære enkelte begrensninger i

⁶⁹ Niedbala mot Polen, 27915/95, 4. juli 2000, avsnitt 79-81

⁷⁰ Enea mot Italia, 74912/01, 17. september 2009, avsnitt 143 -144, Niedbala mot Polen, 27915/95, 4. juli 2000, avsnitt 79 - 81

⁷¹ Niedbala mot Polen, 27915/95, 4. juli 2000, avsnitt 80

⁷² Onoufriou mot Kypros, 24407/04, 07. april 2010, avsnitt 94

⁷³ Silver mot Storbritannia, 7136/75, 25. mars 1983, avsnitt 97

⁷⁴ Handyside mot Storbritannia, 5493/72, 7. desember 1976, avsnitt 48

⁷⁵ Wainwright mot Storbritannia, 12350/04, 16. september 2006, avsnitt 42 og Adamčo mot Slovakia (no. 2), 12. mars 2025, avsnitt 90-103 og 121-127

⁷⁶ Van der Ven mot Nederland, 50901/99, 4. mai 2003, avsnitt 48 og Ribar mot Slovakia, 56545/21, 12. mars 2025, avsnitt 98

den innsattes rettighetsutøvelse uten at dette i seg selv er uforenlig med konvensjonen.

Videre stilles det krav om at rettsgrunnlaget for kontrolltiltak gir tilfredsstillende rettsikkerhetsgarantier.⁷⁷ EMD har vurdert dette både som en del av lovkravet og som et selvstendig moment i forholdsmessighetsvurderingen. I denne sammenheng har domstolen i flere avgjørelser fremhevet statens særlige ansvar for å sikre forhold som er:

«... compatible with respect for [the inmates] human dignity, that the manner and method of the execution of the measure do not subject him to distress or hardship of an intensity exceeding that unavoidable level of suffering inherent in detention and that, given the practical demands of imprisonment, his health and well-being are adequately secured.»⁷⁸

Ved vurderingen av gjennomføringsforholdene har EMD lagt vekt på den kumulative effekten av samtlige forhold ved fengselsoppholdet.⁷⁹ Det kan etter omstendighetene være nødvendig å iverksette ulike tiltak, for eksempel for å forebygge innsnugging av narkotika og de negative konsekvensene dette kan ha for fengselsmiljøet, for å avverge vold og trusler mellom innsatte, etableringen av uformelle hierarkier,⁸⁰ eller for å beskytte sårbare innsatte mot press og utnyttelse.

EMD har videre understreket at EMK artikkel 3 pålegger statene en plikt til å beskytte den fysiske velferden til personer som befinner seg i en sårbar situasjon som følge av at de er under myndighetenes kontroll, herunder innsatte.⁸¹ Dette vil kunne innebære en plikt til å iverksette rimelige tiltak for å beskytte innsatte mot vold fra andre innsatte, for eksempel gjennom økt tilstedeværelse av ansatte eller kontinuerlig tilsyn med fellesskapet, samt ved at fengselsansatte aktivt fanger opp og undersøker risikoforhold i fengselsmiljøet.⁸²

Det er også forutsatt at staten under visse omstendigheter kan ha en plikt etter EMK artikkel 2 (retten til liv) til å iverksette tiltak for å forhindre selvmord, herunder bruk av kontrolltiltak. EMD har i flere saker uttalt at myndighetene må treffe konkrete tiltak for å redusere tilgang til gjenstander som kan benyttes, der de er, eller burde være, kjent med fare for selvmord eller selvskading.⁸³ Dette kan omfatte beslag eller fjerning av eiendeler, samt visitasjon av celler, rom eller den innsatte selv ved mistanke om at den innsatte skjuler farlige gjenstander på seg.

Når det gjelder narkotikaproblemer og tilgang på rusmidler i fengsel, har EMD lagt til grunn at myndighetene har en plikt til å iverksette rimelige tiltak for å motvirke narkotikasmugling, men at det forhold at en innsatt har hatt tilgang på narkotika, ikke i seg selv innebærer et brudd på statens positive forpliktelser etter artikkel 2.⁸⁴

⁷⁷ Kruslin mot Frankrike, 11801/85, 1990, avsnitt 35

⁷⁸ Kudla mot Polen, 30210/96, 26. oktober 2000, avsnitt 94

⁷⁹ Neshkov mot Bulgaria, 36925/10, 1. juni 2006, avsnitt 229

⁸⁰ S.P. m.fl. mot Russland, 36463/11, 2. august 2023, avsnitt 98 - 107

⁸¹ Premininyn mot Russland, 44973/04, 20. juni 2011, avsnitt 73

⁸² Gjini mot Serbia, 1128/16, 15. april 2019, avsnitt 77-78 og 84-88

⁸³ Renolde mot Frankrike, 5608/05, 16. januar 2009, avsnitt 83 og Keenan mot Storbritannia, 27229/95, 3. april 2001, avsnitt 89-90

⁸⁴ Marro m.fl. mot Italia, 29100/07 8, april 2014, avsnitt 45, Sahraoui m.fl. mot Frankrike, 35402/20, 11. oktober 2024, avsnitt 71

EMD har også i flere avgjørelser fremhevet at myndighetene har et ansvar for å iverksette tiltak der de er kjent med, eller burde være kjent med, risiko for skade på liv og helse.⁸⁵ Dette ansvaret vil, etter omstendighetene, også kunne omfatte fengselsansattes arbeidsmiljø og de generelle forholdene i fengslene. Manglende risikovurdering eller håndtering av kjent risiko, kan berøre EMK artikkel 8, eller ved alvorlig og overhengende fare for liv og helse EMK artikkel 2 eller 3. Dette kan for eksempel innebære positive plikter i form av at fengselsmyndighetene i visse situasjoner må iverksette rimelige kontrolltiltak for å sikre forsvarlige forhold for alle som oppholder seg i fengselet. Det kan være tiltak for å hindre innsnugging og oppbevaring av ulovlige og farlige gjenstander som kontroll av celler og rom, visitasjoner, overvåkning og tilsyn med fellesskap og lokaler, samt gjennomføring av rusmiddelkontroller.

De overnevnte hensynene, som til dels kan stå i et spenningsforhold til den innsattes rett til privatliv, må ivaretas ved utformingen av hjemler for kontrolltiltak. Kontrollhjemlene må utformes og reguleres slik at det er mulig å iverksette nødvendige tiltak der det foreligger et reelt behov, uten at terskelen settes så høyt eller gjennomføringen blir så byrdefull eller omstendelig at tiltakene mister sin effekt. Samtidig må hensynet til innsattes rett til verdig og human behandling, samt vern om privatliv og øvrige rettigheter, sikres.

4.3 Personvernrettslige rammer

Internasjonale rettsakter som danner rammene for behandling av personopplysninger, omfatter blant annet Europarådets konvensjon om personvern i forbindelse med elektronisk databehandling av personopplysninger (ETS nr. 108), EUs personvernforordning (forordning (EU) 2016/679, GDPR) og EUs rettshåndhevelsesdirektiv (direktiv (EU) 2016/680, LED). GDPR og LED bygger i stor grad på sammenfallende grunnleggende prinsipper for behandling av personopplysninger, men LED er særskilt tilpasset de hensyn som gjør seg gjeldende ved behandling av personopplysninger i forbindelse med forebygging, etterforskning, avsløring og forfølgning av straffbare handlinger samt fullbyrdelse av strafferettslige reaksjoner.

Et grunnleggende krav er at behandlingen av personopplysninger skal være lovlig og rettferdig. Lovlig behandling forutsetter at det foreligger et gyldig rettsgrunnlag. Etter LED kan imidlertid ikke samtykke alene danne grunnlag for behandling av personopplysninger. Videre kan personopplysninger kun behandles for spesifikke, uttrykkelige og berettigede formål, og behandlingen skal begrenses til det som er nødvendig og tilstrekkelig for å oppnå disse formålene. Det stilles også krav om at opplysningene som behandles, skal være korrekte og oppdaterte, og at det skal iverksettes rimelige tiltak for å sikre at uriktige opplysninger slettes eller rettes uten ugrunnet opphold. Opplysningene skal ikke lagres lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med behandlingen.

Behandlingsansvarlig plikter å treffe nødvendige organisatoriske og tekniske tiltak for å sikre personopplysningene mot uautorisert eller ulovlig behandling, samt mot utilsiktet tap, ødeleggelse eller skade. LED artikkel 6 oppstiller videre et prinsipp om at det så langt som mulig og relevant skal skilles mellom ulike kategorier personer det behandles opplysninger om, avhengig av hvilken rolle de har i

⁸⁵ Osman mot Storbritannia, 87/1997/871/1083, 28. oktober 1998, avsnitt 115–116, og Budayeva mfl. mot Russland, 15343/02 mfl., 29. september 2008, avsnitt 128–135.

tilknytning til et straffbart forhold. Etter LED artikkel 7 skal det tilsvarende, så langt det er mulig, skilles mellom opplysninger som bygger på faktiske forhold og opplysninger som er basert på vurderinger.

Både GDPR og LED stiller strenge krav til behandling av særlige kategorier av personopplysninger, blant annet biometriske opplysninger. Etter GDPR er behandling av slike opplysninger som hovedregel forbudt, utenom i nærmere spesifiserte tilfeller. Etter LED er kravet at behandlingen må være strengt nødvendig, og i tillegg ha hjemmel i lov, være nødvendig for å beskytte den registrertes eller en annen fysisk persons vitale interesser, eller bygge på at den registrerte selv har offentliggjort opplysningene.

Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) gjennomfører GDPR i norsk rett. I forarbeidene til loven ble det forutsatt at et nytt regelverk om behandling av personopplysninger som ledd i straffegjennomføring skulle utarbeides, og at den tidligere lov om 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven (2000)) og forskrift til loven 15. desember 2000 nr. 1265 om behandling av personopplysninger midlertidig skulle fortsette å gjelde på dette området.⁸⁶ Kriminalomsorgens behandling av personopplysninger i forbindelse med varetekt og straffegjennomføring er derfor fortsatt regulert av personopplysningsloven (2000) med tilhørende forskrift. For kriminalomsorgen er det gitt særregler i straffegjennomføringsloven kapittel 1a og 1b og forskrift 20. september nr. 1099 om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen.

Videre behandler kriminalomsorgen også personopplysninger i egenskap av å være en offentlig forvaltningsvirksomhet, blant annet innen administrasjon, kontraktsforhold, HR og HMS. Behandling av personopplysninger for disse formålene gjelder reglene i personopplysningsloven av 2018. Justis- og beredskapsdepartementet har gitt uttrykk for at det arbeides med et nytt lovverk om behandling av personopplysninger ved straffegjennomføring som skal erstatte gjeldende regler.

Forslagene i høringsnotatet er utformet slik at de skal være i tråd med prinsippene i LED.

Gjennomføring av kontrolltiltak i kriminalomsorgen innebærer behandling av personopplysninger om innsatte, typisk i form av overvåkning av fellesarealer, opptak av den innsattes kontakt med omverdenen og bruk av biometriske opplysninger for identitetsverifisering. Slike tiltak kan også medføre behandling av personopplysninger om andre personer enn innsatte. Flere kontrolltiltak generer overskuddsinformasjon, blant annet ved kameraovervåkning, video- og telefonkontroll, brevkontroll, besøksklarering og –kontroll samt kontroll av bruk av digitale enheter.

Innsamling og behandling av personopplysninger ved kriminalomsorgens bruk av kontrolltiltak må innrettes slik at opplysningene ikke gjenbrukes til formål som er uforenlige med det opprinnelige formålet. Formålene med behandlingen må beskrives tydelig, det må fastsettes regler for lagring, og berørte tredjeparter må gis nødvendig informasjon. Personopplysningene skal oppbevares på en forsvarlig måte, med streng tilgangskontroll basert på tjenstlig behov.

⁸⁶ Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 4.5.2

4.4 Forvaltningsmessige rammer

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, fvl.) gjelder for kriminalomsorgens virksomhet, med unntak av saker som behandles etter straffeprosessloven. Forvaltningslovens forhold til sektorlovgivning er blant annet omtalt i Prop. 69 L. (2024-2025) punkt 4.3:

«Et sentralt formål med en alminnelig forvaltningslov er at den skal gi generelle saksbehandlingsregler som i utgangspunktet skal gjelde for alle forvaltningsorganer og på alle saksområder. Som etter gjeldende lov bør det imidlertid fortsatt være adgang til å gjøre unntak fra loven for enkelte typer saker eller saksområder dersom lovens regler ikke fullt ut passer. Slike særregler kan både stille strengere eller mindre strenge krav enn forvaltningslovens alminnelige regler. Ofte er det først og fremst behov for saksbehandlingsregler i sektorlovgivningen som utfyller, presiserer og supplerer forvaltningsloven, og som dermed kommer i tillegg til forvaltningslovens regler, og ikke i stedet for dem.

Som påpekt av utvalget tilsier formålet med å etablere generelle og grunnleggende saksbehandlingsregler i forvaltningsloven at det bør utvises en viss varsomhet med å fastsette saksbehandlingsregler i sektorlovgivningen som svekker den enkeltes rettigheter overfor forvaltningsorganet. Departementet vil også understreke at hensynet til en tilgjengelig og forståelig forvaltning tilsier at det har en verdi i seg selv at den enkelte kan forvente at prosessen følger de samme reglene på ulike saksområder. Dette vil bidra til å styrke tilliten til forvaltningen. Samtidig kan hensynet til en fornuftig ressursbruk og effektivitet tilsi at det lempes på saksbehandlingskrav i forvaltningsloven dersom det er mindre behov for de aktuelle reglene på et bestemt saksområde. Også andre særtrekk kan tilsi lempeligere krav. Behovet for unntak eller alternative regler bør imidlertid alltid vurderes grundig og begrunnes i særlige hensyn som gjør seg gjeldende for den aktuelle sakstypen.»

Selv om menneskerettslige forpliktelser ikke stiller uttrykkelige krav til beslutningsform og saksbehandlingsprosedyre, kan særlig integritetskrenkende tiltak forutsette innslag av konkrete og individuelle vurderinger med tilhørende rettssikkerhetsgarantier. Grunnloven § 98 andre ledd, EMK artikkel 14, SP artikkel 26 og CRPD artikkel 5 oppstiller videre forbud mot usaklig og uforholdsmessig forskjellsbehandling. Dette tilsier behov for et regulatorisk rammeverk som sikrer klare vurderingskriterier og reelle overprøvingsmekanismer, for å ivareta likebehandling og motvirke vilkårlighet.

4.4.1 Krav til beslutningsform

Kontrolltiltak i fengsel kan gjennomføres i ulike former, både som faktiske handlinger og som generelle eller individuelle rettslige pålegg. Rettslig styring av atferd kan skje på generelt grunnlag, ved at rettigheter og plikter, forbud eller påbud følger direkte av lov eller forskrift. Enkelte av tiltakene i lovforslaget bygger på slik generell normering. I noen tilfeller vil lovgivning i seg selv kunne være tilstrekkelig, slik at det ikke stilles krav til særskilte beslutningsmekanismer. Kameraovervåkning av fengselets uteområder, verifisering av samtalepartners identitet og sikkerhetssjekk av innsattes rom kan for eksempel gjennomføres dersom tiltakene er hjemlet i lov og lovens vilkår er oppfylt.

Det foreligger imidlertid uklare grensdragninger mellom tiltak som på den ene siden utgjør generell normering, og som på den annen side er konkrete tiltak rettet mot enkeltpersoner på en slik måte at de fremstår som så individualiserende eller særlig inngripende at kontrollen må skje i form av individuelle beslutninger.

For alle avgjørelser gjelder forvaltningsloven kapittel II om habilitet og kapittel III om veiledningsplikt, saksbehandlingstid, protokollering, advokatbistand og taushetsplikt. I tillegg gjelder ulovfestet forvaltningsrett og krav til god forvaltningsskikk, uavhengig av om avgjørelsen er et enkeltvedtak. Der beslutningen er å anse som et «enkeltvedtak», gjelder i tillegg saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven IV-VI, som regler om forhåndsvarsel, utredningsplikt, innsyn, begrunnelse, underretning, klage, omgjøring, gyldighet og dekning av sakskostnader.

I kriminalomsorgen anses som «enkeltvedtak» de avgjørelser som medfører, eller tar sikte på å medføre, endringer i den materielle rettsstillingen til én eller flere bestemte innsatte eller andre berørte privatpersoner utover det som følger direkte av lovbestemte krav. Definisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a, bygger på flere delvis overlappende kriterier, og som suppleres av hensynsbaserte vurderinger.

For det første må det foreligge en «avgjørelse», jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a. Det er en beslutning der det tas endelig standpunkt til hele eller deler av saken. Det avgrenses mot forberedende, forsøksvise eller rent midlertidige tiltak, og mot «utsagn som ikke innebærer avgjørelse av et konkret forhold, f.eks. rene deskriptive utsagn eller råd, veiledning, uttalelser mv.». ⁸⁷ Begrepet avgrenser også mot unnlatelser av å utøve forvaltningsvirksomhet og mot rene faktiske handlinger. Faktisk atferd kan etter omstendighetene likevel anses som forvaltningsavgjørelser, og i enkelte tilfeller også som «enkeltvedtak».

Videre må avgjørelsen treffes «under utøving av offentlig myndighet», jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a. Dette avgrenser mot kontrolltiltak med grunnlag i privat autonomi eller eierrådighet. Lovforslaget inneholder imidlertid også tiltak som har gyldighet etter andre kompetansegrunnlag. Det vil for eksempel ikke kreves konkrete beslutninger for fengslenes adgang til å fastsette nærmere begrensninger i hvilke og hvor mange gjenstander innsatte og besøkende kan ha med inn i fengselet, eller for kontroll av personer med arbeidsplass i fengselet ved bruk av teknisk utstyr eller hund.

Kravet om at avgjørelsen må være rettet mot en «avgrenset krets av konkrete personer», viser blant annet til privatpersoner, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a. Dette markerer et skille mellom tiltak rettet mot innsatte og besøkende, og tiltak rettet mot ansatte og andre offentlige tjenester.

Avgjørelsen må også være «bestemmende for rettigheter eller plikter» for de individene tiltaket retter seg mot, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a, jf. bokstav b. Generell regulering av kontrolltiltak i straffegjennomføringsloven eller i forskrift vil ofte innebære pålegg av plikter eller tildeling av rettigheter, men dette er i seg selv ikke tilstrekkelig til å karakterisere tiltaket som et enkeltvedtak. Med «bestemmende» menes at avgjørelsen stifter, endrer eller opphever en rett, plikt eller kompetanse som ellers tilkommer den enkelte, og at endringen i rettsstilling går utover det som følger direkte av den generelle normeringen. Det forvaltningen

⁸⁷ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov s. 317

kun viser til rettigheter og plikter som følger direkte av loven, foreligger det som utgangspunkt ikke et enkeltvedtak. Reglene om enkeltvedtak kommer først til anvendelse når kriminalomsorgen anvender hjemlene for kontrolltiltaket på en måte som får en faktisk og forrykkende effekt på den enkeltes rettsstilling utover det loven allerede gir anvisning på.⁸⁸

Praksis fra Høyesterett viser at avgrensningen av enkeltvedtaksbegrepet i stor grad beror på en avveining av grunnleggende forvaltningsrettslige hensyn, særlig den enkeltes rettssikkerhet på den ene siden og forvaltningens behov for effektivitet på den andre. Ved vurderingen av hvilke kontrolltiltak som utgjør et enkeltvedtak, er det særlig tiltakets grad av inngripen og om det retter seg mot en konkret person fremfor å være rutinemessig som er avgjørende. Høyesterett har videre lagt til grunn at saksforberedende beslutninger, som normalt faller utenfor enkeltvedtaksbegrepet, unntaksvis kan anses som enkeltvedtak dersom hensynet til den berørte tilsier det, etter en avveining mot de offentlige interessene.⁸⁹

4.4.2 Saksbehandlingsregler for andre beslutninger – pålegg om opplysninger etter fvl. § 14 og granskning o.l. etter fvl. § 15

Det foreligger flere likhetstrekk mellom enkelte av kriminalomsorgens kontrolltiltak og tiltak som kan gjennomføres etter fvl. §§ 14 og 15. Dette tilsier at de saksbehandlingskrav og rettssikkerhetsgarantier som følger av forvaltningslovens bestemmelser, har overføringsverdi og er relevante å se hen til. Dette gjelder særlig for kontrolltiltak hvor beslutningen ikke skal følge saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak.

Forvaltningsloven § 14 regulerer pålegg om å gi opplysninger. Bestemmelsen stiller krav om at den som pålegges å gi opplysninger, skal informeres om hjemmelen for pålegget, og gir adgang til å klage over pålegget. Loven presiserer ikke nærmere hva som omfattes av begrepet «pålegg om opplysninger».

Forvaltningsloven § 15 gir særskilte saksbehandlingsregler, i tillegg til reglene i kapittel II og III, for tiltak som omfattes av betegnelsen «granskning o.l.». Ifølge forarbeidene⁹⁰ omfatter uttrykket granskning:

«... en rekke forskjellige forretninger, og forretningene utføres under vidt forskjellige forhold. Enkelte former for granskning vil gjelde en bestemt person. Til dels kan det dreie seg om en ytre visitasjon, undersøkelse av klær (tollvisitasjoner o.l.), til dels kan det dreie seg om medisinske undersøkelser. Som eksempler på det siste kan nevnes skjermbildeundersøkelser, legeundersøkelser [...]. Til dels vil selve granskningen i slike saker måtte foregå i laboratorier (blodprøveanalyser o.l.). Granskningen vil også kunne gjelde en bestemt gjenstand eller en bestemt fast eiendom. Granskning av en gjenstand vil dels kunne foregå på det sted der gjenstanden befinner seg, men også denne form for granskning må ofte henlegges til laboratorier eller spesielle prøveanstalter. ...»

⁸⁸ Se eksempelvis Rt-2013-116 avsnitt 23: «Etter kulturminneloven § 11 første ledd bokstav b har kulturminneforvaltningen adgang til å gjennomføre utgraving etter å ha varslet grunneieren. Denne rett følger direkte av loven, og en beslutning om utgraving er derfor ikke et enkeltvedtak etter definisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.»

⁸⁹ Rt-2011-1433 avsnitt 42 og 53

⁹⁰ Ot.prp. nr. 27 (1968-1969), s. 41

Flere kontrolltiltak etter straffegjennomføringsloven har klare fellestrekk med forvaltningslovens granskningsbegrep. Dette gjelder blant annet undersøkelser av innsattes person, rom og eiendeler, rusmiddelkontroller i form av ulike prøver og medisinske undersøkelser.

Etter fvl. § 15 første ledd første punktum skal den som leder tiltaket legitimere seg uoppfordret, opplyse om formålet med forretningen og angi hjemmelen for tiltaket. Annet punktum gjør unntak fra dette når den forretningen angår, kjenner vedkommende og ikke krever det. Andre ledd gir den som blir gjenstand for granskningen rett til å ha vitne til stede og stiller krav om protokollering av blant annet hvem som er til stede, undersøkelsens gjenstand, formål og hjemmel. Disse pliktene gjelder så langt de kan gjennomføres uten vesentlig ulempe eller uten at formålet med tiltaket settes i fare. Etter fjerde ledd har den berørte klagerett over beslutning om granskning, med utgangspunkt i at klagen skal ha oppsettende virkning.

4.4.3 Klageadgang og muligheter for domstolskontroll

EMK artikkel 13 oppstiller et krav om at enhver som får sine konvensjonsrettigheter berørt av handlinger fra offentlige myndigheter, skal ha tilgang til et effektivt rettsmiddel ved en nasjonal myndighet. For at effektivitetskravet skal være oppfylt, må de tilgjengelige rettsmidlene samlet sett være egnet til å hindre «*the alleged violation or its continuation, or of providing adequate redress for any violation that had already occurred*».⁹¹ Etter forarbeidene til EMK kan den nasjonale myndigheten være et rettslig eller et ikke-rettslig organ.⁹² Det vil som hovedregel kreves at den aktuelle myndigheten kan treffe bindende avgjørelser, men dette er ikke et absolutt vilkår.⁹³ I enkelte tilfeller kan det imidlertid være nødvendig at saken behandles av et rettslig organ. Retten til domstolsprøving følger av EMK artikkel 6 nr. 1 og Grunnloven § 95.

Adgangen til forvaltningsrettslig overprøving eller domstolsprøving utgjør et sentralt moment i den helhetsvurderingen som skal foretas etter EMK artikkel 3 og Grunnloven § 93 andre ledd ved vurderingen av om terskelen for krenkelse er overskredet, samt i forholdsmessighetsvurderingen etter bestemmelsene om de relative rettighetene, se punkt 4.2. Tilsvarende vil slike overprøvmuligheter inngå i vurderingen av om kontrollhjemmelen inneholder nødvendige og tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier.

5 Bruk av kontrolltiltak i andre sektorer og land i Norden

5.1 Innledning

Flere sektorer benytter tilsvarende kontrolltiltak som kriminalomsorgen. Adgang til bruk av kontrolltiltak, krav til gjennomføring og saksbehandling varierer

⁹¹ Kudla mot Polen, 30210/96, 26. oktober 2000, avsnitt 158

⁹² Se Guide on Article 13 of the Convention – Right to an effective remedy (European Court of Human Rights, oppdatert 31. august 2025), som viser til Collected edition of the Travaux préparatoires of the European Convention on Human Rights (vol. II, pp. 485 et 490; vol. III, p. 651) for drøftelser av bestemmelsens formål og omfang

⁹³ Leander mot Sverige, 9248/81, 26. mars 1987, avsnitt 82 - 83

imidlertid mellom sektorene, og særtrekk ved den enkelte virksomhet kan tilsi andre regulatoriske løsninger enn dem som er aktuelle for kriminalomsorgen.

Tilsvarende gjør seg gjeldende for andre lands regulering av kontrolltiltak under straffegjennomføring, som må vurderes i lys av nasjonale forhold som kriminalitetsbildet, innsattpopulasjonen, kriminalpolitikken og de sikkerhetsutfordringer som preger fengslene i det enkelte land.

I punkt 5.1 redegjøres det for reguleringen av utvalgte kontrolltiltak i relevant sektorlovgivning, mens punkt 5.2 gir en fremstilling av rettstilstanden for kontrolltiltak i nordiske land.

5.2 Andre sektorer

5.2.1 Psykisk helsevern

Psykisk helsevern har, på lik linje med kriminalomsorgen, behov for å ivareta sikkerheten i døgninstitusjoner, herunder ved mottak av personer dømt til tvungen psykisk helsevern. Det er etablert regionale sikkerhetsavdelinger med hjemmel til å benytte ulike kontrolltiltak overfor pasienter og besøkende. Selv om utfordringsbildet for pasienter i psykisk helsevern på enkelte punkter skiller seg fra fengselspopulasjonen, foreligger det også flere lignende sikkerhetsutfordringer.

Lov 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven) skiller mellom kontrolltiltak ved ordinært døgnopphold, opphold i regionale sikkerhetsavdelinger og opphold i enheter med særlig høyt sikkerhetsnivå. I regionale sikkerhetsavdelinger behandles pasienter med alvorlig sinnslidelse, eller mistanke om dette, hvor det foreligger aktuell risiko for alvorlig voldelig atferd, jf. § 4A-2 andre ledd. Enheter med særlig høyt sikkerhetsnivå er forbeholdt pasienter hvor det foreligger særlig risiko for rømning, gisseltaking, alvorlig vold eller angrep mot pasienten selv, medpasienter eller personell, og hvor det er nødvendig med et særskilt forhøyet sikkerhetsnivå, jf. §4A-2 tredje ledd.

5.2.1.1 Kontroll av pasientens person, rom og gjenstander

Kontroll av pasientens person, rom og gjenstander er regulert i flere bestemmelser i psykisk helsevernloven, med et differensiert kontrollregime avhengig av institusjonstype og sikkerhetsnivå.

Utgangspunktet er phvl. § 4-6 som regulerer undersøkelse av rom og eiendeler samt kroppsvisitasjon under ordinært døgnopphold. Ved begrunnet mistanke om at rusmidler, legemidler, skadelige stoffer, rømningshjelpemidler eller farlige gjenstander vil bli forsøkt, eller er blitt, innført i institusjonen, kan faglig ansvarlig beslutte undersøkelse av pasientens rom eller eiendeler og kroppsvisitasjon, jf. første ledd. Etter andre ledd kan den enkelte døgninstitusjon eller enhet innføre rutinemessig kontroll av pasientens eiendeler og kroppsvisitasjon uten avkledning når dette er nødvendig av hensyn til sikkerheten eller helsehjelpen. Kroppsvisitasjon skal utføres av en person av samme kjønn som pasienten, og undersøkelse av kroppens hulrom er ikke tillatt, jf. tredje ledd tredje og fjerde punktum.

For regionale sikkerhetsavdelinger gir phvl. § 4A-4 utvidede kontrollhjemler. Etter første ledd kan det gjennomføres rutinemessig kontroll av pasientens person, rom og eiendeler ved innleggelse samt før og etter opphold utenfor avdelingen.

Kontroll kan skje ved bruk av teknisk utstyr, hund eller kroppsvisitasjon, og er begrenset til å iverksettes for å hindre innføring av farlige gjenstander, rusmidler, legemidler, skadelige stoffer, rømningshjelpemidler og kommunikasjonsmidler. Andre ledd gir hjemmel for tilsvarende kontroll ved konkret mistanke. Etter tredje ledd kan faglig ansvarlig beslutte kroppslig undersøkelse eller andre tiltak for å bringe frem gjenstander eller stoffer som det foreligger «begrunnet og sterk mistanke» om at pasienten skjuler i kroppen.

I enheter med særlig høyt sikkerhetsnivå er kontrollregimet ytterligere skjerpet. Undersøkelse av rom og eiendeler *skal* alltid foretas ved overføring, samt før og etter utgang, jf. phvl. § 4A-10 første ledd. Ved konkret mistanke om at farlige gjenstander mv. er tilgjengelig eller vil bli forsøkt innført, skal det også gjennomføres nødvendige undersøkelser av person, rom og eiendommer, jf. annet ledd. Faglig ansvarlig kan unntaksvis beslutte lettelser i kontrolltiltakene, jf. § 4A-14 første punktum.

Loven stiller krav til skånsomhet og forholdsmessighet ved gjennomføring av kontroll. Etter phvl. § 4-6 tredje ledd skal kontroll gjennomføres så skånsomt som mulig, og ved rutinekontroll skal mindre inngripende tiltak være vurdert først, jf. andre ledd fjerde punktum.

Det gjelder også dokumentasjons- og klageregler. Vedtak etter phvl. § 4-6 første ledd og § 4A-4 fjerde ledd skal nedtegnes uten opphold. Rutinekontroll etter § 4-6 andre ledd forutsetter dokumentasjon av at vilkårene er oppfylt, jf. siste punktum. En tilsvarende direkte regulering fremgår ikke av loven for rutinekontroll på regionale sikkerhetsavdelinger og enheter med særlig høyt sikkerhetsnivå. Enkeltvedtak kan påklages til kontrollkommisjonen, jf. phvl. § 4-6 første ledd tredje punktum og § 4A-4 fjerde ledd andre punktum.

5.2.1.2 Undersøkelse for å avdekke bruk eller besittelse av rusmidler

Phvl. § 4-7 a hjemler rusmiddeltesting av «pasientens biologiske materiale» ved mistanke om misbruk. For døgnopphold ved frivillig innleggelse kreves pasientens samtykke. Under tvungen behandling kan faglig ansvarlig treffe vedtak om prøvetaking når dette er strengt nødvendig av hensyn til helsehjelpen.

5.2.1.3 Undersøkelse av andre personer og gjenstander

For avdelinger og enheter med forhøyet sikkerhetsnivå gjelder særskilte regler for kontroll av personer og gjenstander. Phvl. § 4A-5 gir hjemmel for kontroll av alle som skal inn og ut av regional sikkerhetsavdeling, inkludert passering av metalldetektor og visitasjon, jf. første ledd. Andre ledd spesifiserer at det ikke er tillatt å ta med gjenstander inn eller ut uten tillatelse. Tilsvarende reguleres kontroll ved enhet med særlig høyt sikkerhetsnivå i phvl. § 4A-12. Det følger av første ledd at alle skal kontrolleres ved metalldetektor ved inn- og utgang, og visiteres ved behov, og det kreves tillatelse fra kontrollerende personell for å ta med gjenstander inn og ut av enheten. Gjenstander tilhørende offentlig myndighetsrepresentant, diplomatisk eller konsulær representant, advokat og andre som opptrer på vegne av en pasient i en klagesak, må undersøkes på en måte som ikke avslører eller ødelegger konfidensielt innhold i brev eller dokumenter, jf. tredje ledd. Både §§ 4-5 fjerde ledd og 4A-12 fjerde ledd fastslår at personer kan avvises dersom de nekter å la seg kontrollere eller forsøker å unndra seg kontroll.

5.2.1.4 *Beslag av gjenstander*

Beslag og tilintetgjørelse av gjenstander som avdekkes ved kontroll, reguleres i phvl. § 4-7. Tiltakene gjennomføres som enkeltvedtak og skal nedtegnes uten opphold. Det er adgang til å klage til kontrollkommisjonen, og vedtak om tilintetgjøring kan ikke iverksettes før klagesaken er avgjort, jf. andre ledd.

5.2.1.5 *Kontakt med omverdenen*

Pasienter på døgnopphold i institusjon har rett til besøk, telefon og å sende og motta brev og pakker, jf. phvl. § 4-5 første ledd. Dette gjelder tilsvarende for regional sikkerhetsavdeling etter § 4A-6 første ledd. For pasienter i enhet med særlig høyt sikkerhetsnivå gjelder det motsatte utgangspunktet: kontakt med omverdenen reguleres av §4A-13, ofte med krav om forhåndsgodkjenning. Faglig ansvarlig kan unntaksvis gi lettelser i kontrollregimet, jf. §4A-14 første punktum, og kan vedta innskrenkninger i rettighetene etter §4-5 og §4A-6 andre til femte ledd.

Ved begrunnet mistanke om innføring av rusmidler eller andre ureglementerte gjenstander, kan faglig ansvarlig åpne og kontrollere pasientens post, fortrinnsvis i pasientens nærvær, jf. § 4-5 fjerde ledd. Kontrollmulighetene er mer omfattende i regional sikkerhetsavdeling, jf. § 4A-6 fjerde ledd bokstav d. Innskrenkninger skal dokumenteres uten ugrunnet opphold, og vedtak kan påklages til kontrollkommisjonen, jf. § 4-5 femte ledd og § 4A-6 syvende ledd.

5.2.2 **Barnevern**

Lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern (bvl.) kapittel 10 gir enkelte bestemmelser om kontrolltiltak for barnevern på institusjon.

5.2.2.1 *Kontroll av barnet, rom eller eiendeler*

Bvl. § 10-8 gir alle barnevernsinstitusjoner hjemmel for kroppsvisitasjon av barnet og undersøkelse av barnets rom og eiendeler ved begrunnet mistanke om besittelse av tyvgods, farlige gjenstander, rusmidler eller andre skadelige medikamenter og tilhørende brukerutstyr. På samme vilkår kan institusjonen undersøke brev og pakker som kommer til barnevernsinstitusjonen. Tiltaket må være nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg og behandling eller for å ivareta trygghet og trivsel for andre på institusjonen. Kroppsvisitasjon kan kun omfatte kroppens overflater, munnhule og gjennom søkning av klær, jf. andre ledd. Beslutning om tiltaket kan bare treffes av institusjonens leder eller den lederen gir fullmakt jf. tredje ledd, og bvl. § 10-14 første ledd fastslår at slike beslutninger er enkeltvedtak.

Det følger av barnevernsloven § 10-9 at dersom barnevernsinstitusjonen finner gjenstander som nevnt i 10-8 første ledd, skal gjenstandene inndras. Ulovlige gjenstander, rusmidler eller medikamenter skal overleveres til politiet. Tyvegods skal overleveres til politiet eller eieren. Øvrige gjenstander kan tilintetgjøres, oppbevares eller overleveres politiet.

5.2.2.2 *Innsyn i barnets kommunikasjon*

Barnevernsloven § 10-10 gir alle barnevernsinstitusjoner hjemmel til å treffe vedtak om innsyn i barnets elektroniske kommunikasjon og aktivitet ved begrunnet mistanke om at barnet kan utsettes for fare eller skade ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler.

Tiltaket kan bare iverksettes dersom det er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg, beskyttelse og behandling. Bare institusjonens leder eller den lederen gir fullmakt, kan vedta tiltak etter første ledd. Vedtak kan treffes for inntil 14 dager om gangen. Institusjonen må fortløpende vurdere om det er nødvendig å opprettholde vedtaket.

5.2.2.3 Bruk av fysisk makt for å avverge skade

Barnevernsloven § 10-11 gir alle barnevernsinstitusjoner hjemmel til å benytte fysisk makt i opplistede tilfeller og dersom det er strengt nødvendig. Dette gjelder dersom det er akutt fare for skade på barnets liv eller helse, dersom det er nært forestående fare for at barnet utsetter eget liv eller egen helse for alvorlig skade, og ved akutt fare for skade for andre personers liv eller helse eller ved akutt fare for vesentlig skade på eiendom, jf. bestemmelsens første ledd. Dersom det er strengt nødvendig etter første ledd å isolere barnet skal minst én av personalet være til stede i rommet eller i naborom med ulåst dør. Isolasjon av et barn er bare tillatt i rom med vindu og med minst 8 m² gulvflate. Isolasjon kan bare besluttes av institusjonens leder eller den lederen gir fullmakt.

Stortinget vedtok 11. juni 2026 enkelte endringer i § 10-11 første ledd, blant annet å endre bestemmelsens bokstav b slik at institusjonen også kan benytte fysisk makt for å avverge nært forestående fare for at barnet utsetter andre personers liv eller helse for alvorlig skade.

5.2.2.4 Rusmiddelkontroll

Det følger av barnevernsloven § 10-7 at barn kan samtykke til at det tas prøver av biologisk materiale under institusjonsoppholdet for å fastslå om det er brukt rusmidler, når det er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg, beskyttelse og behandling.

Barn med vedtak om opphold i barnevernsinstitusjon etter §§ 6-1, 6-2 og 4-4 kan samtykke til at det foretas rusmiddeltesting etter første ledd også ved inntak i institusjonen, jf. 10-7 andre ledd.

For barn under 15 år, kreves samtykke også fra de som har foreldreansvar, eller barnevernstjenesten hvis den har overtatt omsorgen for barnet. For barn under 15 år i omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, skal barne-, ungdoms- og familieetaten samtykke i tillegg til barnet. Samtykke skal være skriftlig, og den som samtykker, skal informeres om at samtykket når som helst kan trekkes tilbake.

Barnevernsloven § 6-2 femte ledd gir barneverns- og helsenemnda hjemmel til å treffe vedtak om rusmiddeltesting uten samtykke under institusjonsoppholdet. Dette gjelder kun for barn som skal ha opphold på barnevernsinstitusjon etter § 6-2. Det er videre et vilkår om at rusmiddeltesting må være nødvendig ut fra formålet med oppholdet. Det følger av barnevernsloven § 10-13 at når nemnda har truffet slikt vedtak kan institusjonen kreve at det tas prøver av biologisk materiale.

5.2.2.5 Kontakt med omverdenen

Det følger av barnevernsloven § 10-3 første ledd at barnevernsinstitusjonen har rett og plikt til å sette grenser for barnet når det er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse ut fra barnets alder og modenhet. Institusjonen kan på tilsvarende måte som foreldre sette grenser for barnets bevegelsesfrihet, besøk, bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler og internett.

Stortinget vedtok 11. juni 2026 at grenser etter bestemmelsen kan omfatte å nekte barnet å forlate institusjonen, ha besøk eller bruke elektroniske kommunikasjonsmidler og internett for en avgrenset periode om gangen.

Hvilke grenser som kan settes i medhold av omsorgsansvaret, må vurderes ut fra barnets individuelle behov for omsorg og beskyttelse, jf. 10-3 andre ledd.

Hvis det er åpenbart nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse, kan institusjonen benytte milde former for fysisk makt, som å holde barnet kortvarig fast eller lede barnet, jf. 10-3 tredje ledd.

Tiltak som ikke kan gjennomføres i medhold av omsorgsansvaret, krever hjemmel i lov, jf. 10-3 fjerde ledd.

Hvis det er nødvendig for å ivareta trygghet og trivsel for andre på barnevernsinstitusjonen, kan institusjonen sette tilsvarende grenser for barnet som nevnt i § 10-3 første ledd. Hvis det er åpenbart nødvendig for å ivareta trygghet og trivsel for andre på institusjonen, kan institusjonen benytte milde former for fysisk makt som nevnt i § 10-3 tredje ledd.

Barnevernsloven § 10-12 gir utvidet adgang til inngrep i barns rettigheter når barn har opphold i institusjon etter §§ 4-4, 6-1 eller 6-2. Hovedvilkåret for opphold etter disse bestemmelsene er at barnet utsetter egen utvikling for alvorlig fare. Når barn har slikt institusjonsopphold og det er nødvendig ut fra formålet med oppholdet, kan institusjonen treffe vedtak om inngrep:

- i barnets bevegelsesfrihet innenfor og utenfor institusjonsområdet, herunder nekte barnet å forlate institusjonen
- om å låse døren til institusjonen for barnet eller kreve at barnet har følge med institusjonsansatte utenfor institusjonen for å gjennomføre vedtak om inngrep i bevegelsesfriheten
- i barnets rett til besøk, herunder nekte barnet besøk
- i barnets bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler og tilgang til internett, herunder nekte bruke
- om å inndra elektroniske kommunikasjonsmidler dersom barnet ikke retter seg etter institusjonens vedtak om å nekte bruk

Vedtak om inngrep i barnets bevegelsesfrihet og besøk kan treffes for inntil 14 dager om gangen. Vedtak om inngrep i bruk av et elektronisk kommunikasjonsmiddel og tilgang til internett kan treffes for inntil fire uker fra barnet ankommer institusjonen, og deretter for maksimum 14 dager om gangen. Institusjonen må fortløpende vurdere om vedtaket skal opprettholdes. Stortinget vedtok 11. juni 2026 at alle inngrep kan treffes for fire uker om gangen dersom det foreligger særlige grunner.

Det følger av barnevernsloven § 10-6 at før det settes grenser eller gjøres inngrep, skal andre mindre inngripende tiltak være forsøkt eller vurdert som utilstrekkelige. Tiltaket må være egnet til å oppnå formålet og stå i rimelig forhold til interessene som skal ivaretas. Tiltaket skal gjennomføres så skånsomt som mulig og ikke vare lenger enn nødvendig. Ved vurderingen av nødvendigheten og forholdsmessigheten skal barnevernsinstitusjonen vurdere det samlede omfanget og varigheten av grenser og inngrep overfor barnet. Det skal også legges vekt på om barnet bor alene.

5.2.3 Politi

I lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) er det gitt flere hjemler for kontroll av personer. Av særlig relevans for kriminalomsorgen er bestemmelsene om undersøkelser i forbindelse med innbringelse i arrest, da disse tiltakene er mest sammenlignbare med innsettelse i fengsel. Politiets hjemmelsgrunnlag og gjennomføring av slike undersøkelser er relevant for å vurdere kriminalomsorgens behov for ytterligere undersøkelser ved overføring til fengsel.

5.2.3.1 Undersøkelser rettet mot personer ved innbringelse i arrest

Etter politiloven § 10 andre ledd kan politiet gjennomføre etterfølgende visitasjoner av personer som fjernes, anholdes eller innbringes i arrest, for å søke etter våpen eller farlige gjenstander. Det gjelder et generelt krav om nødvendighet, forholdsmessighet og minste inngreps prinsipp etter politiloven § 6.

Ifølge forskrift 22. juni 1990 nr. 3963 om alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen), gitt med hjemmel i politiloven § 29, § 9-3 skal personer som innsettes i arrest, visiteres og fratas penger, verdisaker, alkohol, andre berusende eller bedøvende midler, samt gjenstander som kan skade dem selv eller andre. Lovkommentaren til politiloven § 10 presiserer at visitasjon kan omfatte «ytre besiktigelse eller undersøkelse for å avdekke gjenstander anbrakt utenpå kroppen, gjemt i klær eller i personens umiddelbare nærhet».⁹⁴ Det kan foretas søk utenpå klærne for å lete etter gjenstander festet til kroppen, og klesplagg og fottøy kan tas av og undersøkes. Full avkledding kan etter omstendighetene være nødvendig dersom det er forholdsmessig og ivaretar hensynet til personvernet.⁹⁵

Instruks 1. september 2024 for bruk av politiets arrester (arrestinstruksen) punkt 5.8 fastsetter at personer som settes i arrest skal gjennomgå en alminnelig visitasjon, som innebærer undersøkelse utenpå klær og av yttertøy samt medbrakte gjenstander. Visitasjonen skal ikke være mer omfattende enn nødvendig. Trinnvis kroppsvisitasjon kan gjennomføres dersom det foreligger konkret grunn til å tro at personen skjuler bestemte gjenstander på kroppen, som ikke kan avdekkes ved alminnelig visitasjon. Kroppens hulrom kan ikke undersøkes.

5.2.3.2 Kroppslig undersøkelse

Påtalemyndigheten kan beslutte kroppslig undersøkelse etter strprl. § 157. Bestemmelsen angir ikke uttømmende hva undersøkelsen kan omfatte, utover at blodprøve særskilt nevnes i første ledd andre punktum. Innholdet i undersøkelsesadgangen er imidlertid nærmere presisert i forskrift 28. juni 1985 om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen) § 10-5 første ledd, hvor det fremgår at kroppslig undersøkelse kan omfatte røntgen, undersøkelse av kroppens hulrom (munnhule, rektum eller vagina), samt undersøkelse ved klyster eller tilføring av brekk- eller avføringsmiddel. Påtaleinstruksen § 10-4 setter begrensninger i undersøkelsesadgangen, blant annet ved at gastroskopi (mageundersøkelse) ikke er tillatt.

Etter strprl. § 157 første ledd kan kroppslig undersøkelse bare iverksettes når en person med skjellig grunn mistenkes for en handling som kan medføre frihetsstraff, tiltaket antas å være av betydning for sakens opplysning, og inngrepet ikke fremstår som uforholdsmessig. Undersøkelsen skal gjennomføres av

⁹⁴ Ragnar L. Auglend og Henry John Mæland, *Politirett*, 3. utg., Gyldendal Juridisk, 2016 s. 776

⁹⁵ Lovdata, lovkommentar til politiloven § 10, lovdata.no

helsepersonell, og påtaleinstruksen § 10-5 regulerer nærmere hvem som kan foreta undersøkelsen.

Som hovedregel krever kroppslig undersøkelse rettens kjennelse, med mindre den mistenkte samtykker, jf. strprl. § 157 tredje ledd første punktum. Dersom formålet ellers kan forspilles, kan påtalemyndigheten gi skriftlig og begrunnet ordre i stedet. Er det fare ved opphold, kan ordren gis muntlig, men skal da nedtegnes snarest muntlig. Påtaleinstruksen § 10-3 annet ledd krever at det skal angis konkret hva undersøkelsen går ut på.

Påtaleinstruksen §§ 10-8 og 10-9 oppstiller skjerpede krav til dokumentasjon og notoritet. Det skal utarbeides særskilt rapport om gjennomførte kroppslige undersøkelser, og politiet og påtalemyndigheten har plikt til årlig rapportering til riksadvokaten.

5.2.4 Utlendingsinternat

Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 107 og forskrift 23. desember 2009 nr. 1890 om Politiets utlendingsinternat (utlendingsinternatforskriften) kapittel 3 gir særlig hjemler for bruk av kontrolltiltak overfor utlendinger internert etter utlendingsregelverket.

5.2.4.1 Hjemler for kontrolltiltak på utlendingsinternatet

Utlendingsloven § 107 fjerde ledd og utlendingsinternatforskriften §§ 7 og 8 gir politiet adgang til å gjennomføre undersøkelser og iverksette kontrolltiltak når dette er nødvendig for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet på internatet, eller for å gjennomføre vedtak som pålegger utreiseplikt. Kontrolltiltak kan også benyttes dersom det er grunn til å tro at en person skjuler eller holder tilbake opplysninger om egen eller andres identitet eller oppholdssted. Utlendingsloven § 107 sjette ledd presiserer at tiltakene må være forholdsmessige og utøves med varsomhet, et krav som er nærmere presisert i utlendingsinternatforskriften § 6. Beslutningskompetansen ligger hos personell med politimyndighet, med enkelte supplerende regler for bestemte tiltak.

Utlendingsinternatforskriften § 8 gir hjemmel for undersøkelse av utlendingens person, rom og eiendeler, samt andre rom, gjenstander og arealer på internatets område. Penger og andre gjenstander kan fratas og tas i midlertidig oppbevaring.

Samtidig fastsetter utlendingsloven § 107 tredje ledd at internerte har rett til blant annet besøk, telefon, sending og mottak av post, helsetjenester, fellesskap, friluft, fysisk aktivitet, privatliv samt religions- og livssynsutøvelse. Rettighetene gjelder med de begrensninger som er gitt i loven. Det kan blant annet besluttes kontroll eller begrensning av utlendingens kontakt med omverdenen, herunder besøk, telefon og post, og besøkende kan visiteres, jf. tredje ledd bokstav a til e.

Telefonavlytting forutsetter forhåndsvarsling av samtaleparten, og kommunikasjon med prosessfullmektiger eller representanter for offentlig myndighet kan ikke kontrolleres. Etter utlendingsinternatforskriften § 8 andre ledd skal alle undersøkelser gjennomføres skånsomt og hensynsfullt, og det stilles særskilte krav til varsomhet ved undersøkelser av barn.

5.2.4.2 Særskilt om undersøkelser av utlendingens person, herunder visitasjon og kroppsvisitasjon

For undersøkelser av utlendingens person følger det av instruks for politiets utlendingsinternat av 08.06.2022 punkt 8.3.2. at kontrollen kan omfatte både ytre visitasjon og kroppsvisitasjon. Ytre visitasjon innebærer kontroll utenpå klærne, sjekk av lommer, yttertøy og medbrakte gjenstander. Undersøkelsen kan gjennomføres ved bruk av teknisk utstyr og, etter en konkret vurdering, med hund.

Kroppsvisitasjon innebærer en besiktigelse av naken kropp. Munnhulen kan besiktiges, men ikke fysisk undersøkes. Det fremgår av instruks 8.3.3 at rutinemessig eller tilfeldig undersøkelse av utlendingens person ikke er tillatt, og at det alltid skal foretas en konkret nødvendighetsvurdering. Undersøkelsen skal ikke være mer inngripende enn nødvendig. Instruks 8.3.5 og 8.3.6, som krav om at den skal utføres av personell av samme kjønn, at avkledding skal skje trinnvis, og at den undersøkte ikke kan pålegges å sette seg på huk. Kroppsvisitasjon kan på nærmere vilkår gjennomføres med makt.

Beslutningsmyndigheten for å gjennomføre kroppsvisitasjon ligger hos avdelingsleder ved utlendingsinternatet eller den som har fått delegert slik myndighet. For undersøkelser av utlendingens person gjelder det krav om journalføring, og det skal utarbeides rapport ved funn. Det følger videre av utlendingsloven § 107 sjette ledd og utlendingsinternatforskriften § 14 at det skal føres register over en rekke beslutninger, herunder gjennomførte kontrolltiltak. Registeret skal blant annet angi tidspunkt, hvem tiltaket er rettet mot, grunnlaget for tiltaket, varighet og hvem som traff beslutningen.

For kroppsvisitasjon av barn gjelder en høyere terskel og strengere rammer for hva som kan anses som legitime formål. Det er i slike tilfeller krav om rapportering, og beslutningsmyndigheten er lagt til politiadvokat.

Justis- og beredskapsdepartementet har i 2025 og 2026 gjennomført høring på forslag til endringer iblant annet utlendingsloven § 107 og en ny forskrift om utlendingsinternatet (Trandum). Hovedformålet har vært å oppdatere regelverket, styrke rettssikkerheten for internerte, og forberede overføringen av driftsansvaret fra politiet til kriminalomsorgen.

5.2.5 Toll

Lov 11. mars 2022 nr. 9 om inn- og utførsel av varer (vareførselsloven) regulerer tollmyndighetenes adgang til å innhente opplysninger om og føre kontroll med grensekryssende vareførsel. I lovens kapittel 8 er det gitt bestemmelser om ulike kontrolltiltak som kan benyttes for å sikre etterlevelse av regelverket. Etter § 8-1 første ledd kan tollmyndighetene stanse transportmidler, varer og personer som skal inn eller ut av landet, og iverksette nødvendige tiltak for å gjennomføre kontrollen. Kontrollen kan skje både på grunnlag av tilfeldig utvalg og målrettede vurderinger, og tiltakene må være egnede og forholdsmessige opp mot formålet.

5.2.5.1 Undersøkelser av person

Vareførselsloven § 8-3 gir tollmyndighetene hjemmel til å kontrollere personer som mistenkes for å unndra varer fra kontroll, med nærmere regler om gjennomføring i § 8-4 og utfyllende bestemmelser i forskrift 27. oktober 2022 nr.

1901 om inn- og utførsel av varer (vareførselsforskriften) §§ 8-4-1 og 8-4-2. Det følger av regelverket at undersøkelser av person skal gjennomføres skånsomt, hensynsfullt og på en minst mulig krenkende måte.

Etter vareførselsloven § 8-3 andre ledd kan personer visiteres, herunder kan hår og hodets hulrom undersøkes. Vareførselsforskriften § 8-4-1 presiserer at dette omfatter ytre besiktigelse og undersøkelse utenpå kroppen, samt kontroll av klær, vesker o.l. Den kontrollerte kan anmodes om å ta av enkelte klær, men ikke slik at undertøy blir synlig. Dersom det er nødvendig, kan det foretas berøring utenpå kroppen for å avdekke gjenstander.

Ved mistanke om unndragelse som kan medføre frihetsstraff, åpner regelverket for såkalt inngripende undersøkelse. Dette innebærer full avkledding og besiktigelse av kroppen, men uten fysisk undersøkelse av kroppens hulrom. Hulrom i hodet kan besiktiges. Med samtykke kan kroppen gjennomlyses, jf. vareførselsloven § 8-4 tredje ledd. For å avdekke gjenstander festet til kroppen kan den kontrollerte pålegges å bevege seg. Dersom vilkårene for inngripende kontroll er oppfylt, kan tollmyndighetene stille krav om bruk av særskilt toalett, og ved mistanke om skjuling i kroppen kan det anmodes om urinprøve eller avføring, jf. vareførselsforskriften § 8-4-1 tredje og fjerde ledd. For barn under 15 år gjelder særskilte regler om samtykke fra foreldre med foreldreansvar.

Inngripende undersøkelser skal gjennomføres på et avskjermet sted av tollpersonell av samme kjønn som den kontrollerte. Det gjelder egne saksbehandlingsregler, jf. vareførselsloven § 8-4 femte ledd og vareførselsforskriften § 8-4-2. Det kreves ikke forhåndsbeslutning for å iverksette slik undersøkelse, men dersom den kontrollerte krever det, skal tollmyndighetene gi en skriftlig begrunnelse. Kravet må fremsettes innen én uke etter at undersøkelsen fant sted, og begrunnelsen skal gis innen tilsvarende frist. Begrunnelsen skal redegjøre for de faktiske forhold som begrunnet mistanken og hovedhensynene bak valg av undersøkelsesform. Krav om begrunnelse har ikke oppsettende virkning.

Den som kontrolleres har plikt til å medvirke, jf. vareførselsloven § 8-5. Tollmyndighetene kan benytte makt for å få tilgang til stengte rom og for å holde tilbake personer som forsøker å hindre eller unndra seg kontroll, jf. vareførselsloven § 8-6, og kan foreta pågrep etter vareførselsloven § 8-7 dersom vilkårene i strprl. §§ 171 til 173 er oppfylt. Regler om tilbakehold og beslag av varer følger av vareførselslovens kapittel 11.

5.3 Nordiske land

5.3.1 Svensk rett

Svensk kriminalomsorg benytter kontrolltiltak som i hovedsak tilsvarende de som brukes i Norge. Bruk og gjennomføring av kontrolltiltak i varetekt er regulert i *Häktslag* (2010:611), mens kontrolltiltak under straffegjennomføring i fengsel er regulert i *Fängelseslag* (2010:610).

Kriminalomsorgen i Sverige er inndelt i tre sikkerhetsklasser, og plassering skjer etter en individuell vurdering. Et grunnleggende prinsipp er at den enkelte ikke skal underlegges mer inngripende kontroll og overvåking enn det som er nødvendig av hensyn til sikkerheten og gjennomføringen.

Sikkerhetsklasse 1 er det høyeste nivået, og omfatter blant annet sikkerhetsavdelinger for innsatte med særlig høy risiko for rømning eller bistand til rømning. Sikkerhetsklasse 2 er det nest høyeste nivået, og omfatter både åpne og lukkede fengsler med varierende sikkerhetsnivå. Sikkerhetsklasse 3 er det laveste nivået, og består utelukkende av åpne fengsler. For varetekt skilles det mellom ordinær varetekt og såkalt «*säkerhetshäkte*», hvor den siktede er underlagt restriksjoner.

Omfanget og hyppigheten av kontrolltiltak øker med sikkerhetsklasse og -nivå. Tiltakene benyttes primært for å opprettholde orden og ivareta sikkerheten. Regelverket forutsetter individuelle vurderinger, men åpner samtidig for rutinemessig kontroll i bestemte situasjoner. Etter fängelseslagen §§ 3 og 4 skal innsatte visiteres eller kroppsvisiteres, med mindre det er åpenbart unødvendig, blant annet ved innsettelse, ved mistanke, etter utgang, før og etter ukontrollert besøk og ved stikkprøvekontroll. Videre følger det av § 6 at innsatte som hovedregel skal avlegge rusprøve ved nyinnsettelse, med mindre dette er åpenbart unødvendig. Rutinemessige rusprøver kan også gjennomføres under straffegjennomføringen der den innsatte har et identifisert rusproblem eller er domfelt for et rusrelatert lovbrudd.

Regelverket stiller som hovedregel ikke krav om skriftlig vedtak for bruk av kontrolltiltak. Unntak gjelder ved kontroll av elektronisk kommunikasjon, telefon- og videosamtaler, samt ved kontroll av besøk. Slike beslutninger kan påklages. Øvrig bruk av kontrolltiltak skal dokumenteres.

Kontroll av ansatte og besøkende gjennomføres rutinemessig i fengsler med sikkerhetsklasse 1, blant annet ved bruk av metalldetektor og røntgenkontroll av gjenstander og eiendeler. Manuell ytre visitasjon kan foretas ved positivt utslag på teknisk utstyr. Bruk av hund er primært rettet mot innsatte, men kan også inngå i adgangskontrollen for ansatte og besøkende. I fengsler med sikkerhetsklasse 2 benyttes kontrolltiltak overfor ansatte og besøkende etter en konkret, lokalt vurdert, behovsvurdering.

5.3.2 Dansk rett

Dansk kriminalomsorg benytter i hovedsak kontrolltiltak som tilsvarer de norske, men har i tillegg tatt i bruk mobildeteksjon integrert i bygningsmassen. Under straffegjennomføring i Danmark er det som utgangspunkt forbudt å medbringe, besitte eller bruke mobiltelefon og annet kommunikasjonsutstyr, med mindre dette er forenlig med hensynet til orden og sikkerhet. Bruk av kontrolltiltak er overordnet regulert i *Bekendtgørelse af lov om fuldbyrdelse af straf mv.*

Kriminalomsorgen i Danmark er inndelt i fire sikkerhetsklasser. Sikkerhetsklasse 1 omfatter særlige høysikkerhetsenheter, klasse 2 øvrige høysikkerhetsenheter, klasse 3 interneringssentre og klasse 4 lavsikkerhetsenheter. Ulike sikkerhetsklasser kan være lokalisert innenfor samme fængselsområde, men er organisatorisk og fysisk adskilt i egne soner. Sikkerhetsklassen er i stor grad styrende for omfanget og rutinemessigheten av kontrolltiltak.

Kontrolltiltak gjennomføres som hovedregel rutinemessig i tråd med interne instruksjoner. Individuelle avgjørelser treffes først ved konkret mistanke. Kroppsvisitasjon er regulert gjennom vide hjemler og detaljerte interne retningslinjer. Innsatte kroppsvisiteres rutinemessig ved innsettelse, før og etter

besøk, før og etter utgang, før og etter transport, samt ved konkret mistanke. Denne praksisen gjelder likt for sikkerhetsklasse 1-3. I sikkerhetsklasse 4 foretas kroppsvisitasjon kun ved innsettelse og deretter ved konkret mistanke.

Telefonkontroll kan gjennomføres rutinemessig for alle telefonsamtaler i sikkerhetsklasse 1-3, med unntak for kommunikasjon mellom innsatte og deres advokat. I sikkerhetsklasse 1 og 2 er det installert mobildetektorer i vegger og bygningsstruktur, som identifiserer tilstedeværelse av mobile enheter. Tiltaket er ressurskrevende, men har vist seg svært effektivt. De ansatte i sikkerhetsklasse 1 og 2 får følgelig ikke adgang til å medbringe eller bruke mobiltelefonen.

Innsatte har som hovedregel adgang til å klage over behandling og tiltak under straffegjennomføringen. Beslutninger om kontrolltiltak skal journalføres, og det foreligger klagerett for de fleste kontrolltiltak. Der klagerett ikke foreligger, kan den innsatte nekte å underkaste seg kontroll, men dette kan medføre sanksjoner.

I sikkerhetsklasse 1 og 2 gjennomføres det rutinemessig kontroll av ansatte som ledd i adgangskontrollen. Kontrollen skjer ved bruk av teknisk utstyr, metalldetektor eller metallportal samt røntgenundersøkelse av sko, klær og gjenstander. Ved utslag som gir konkret mistanke, vil vedkommende bli avvist dersom personen ikke medvirker til videre undersøkelser. I sikkerhetsklasse 3 og 4 gjennomføres kontroll av ansatte kun ved mistanke, og da som regel med bistand fra politiet.

5.3.3 Finsk rett

Finsk kriminalomsorg benytter i hovedsak kontrolltiltak som tilsvarer de norske, men har i tillegg hjemler for monitorering og avlytting av kommunikasjon med omverdenen, e-post, telefon og internettbaserte plattformer. Bruk av kontrolltiltak i varetekt er overordnet regulert i *Tutkintavankeuslaki (Häkteslag)*, mens straffegjennomføring i fengsel reguleres av *Vankeuslaki (Fängelseslag)*.

Kriminalomsorgen i Finland består av åpne og lukkede fengsler. I lukkede fengsler er de innsattes bevegelsesfrihet mer begrenset og kontrollnivået høyere enn i åpne fengsler. Det kan i tillegg være ulike sikkerhetsnivåer mellom avdelinger innen samme fengsel. Kontrolltiltak benyttes i større grad rutinemessig i lukkede fengsler, men lovgivningen fastsetter som et overordnet utgangspunkt at kontroll og overvåkning av innsatte og de lokaler de benytter, kun skal skje i den utstrekning det er nødvendig for å opprettholde orden og sikkerhet, ivareta sikkerheten til ansatte og andre, samt forebygge rømning eller uautorisert utgang fra åpne fengsler, jf. *Fängelseslag* kapittel 16, § 1.

Vilkår, formål, unntak og beslutningsmyndighet for de enkelte kontrolltiltakene er regulert i overordnede kapitler med tilhørende bestemmelser. Alle kontrolltiltak forutsetter en individuell vurdering, og terskelen for bruk er knyttet til hvor inngripende tiltaket er. Beslutninger om kontrolltiltak skal dokumenteres, men regnes ikke som forvaltningsvedtak og er dermed ikke gjenstand for administrativ overprøving eller domstolsprøving. Beslutningene kan imidlertid påklages til fengselet. Beslutningsmyndigheten ligger som hovedregel hos ansatte på mellomledernivå, som seniorrådgiver eller inspektør, mens særlig inngripende tiltak, for eksempel ekstraordinær inspeksjon eller blodprøvetaking, beslutes av fengselsleder. Nærmere krav til dokumentasjon følger av underliggende regelverk.

Kontrolltiltak overfor ansatte er i stor grad sammenfallende med kontroll av besøkende. Avhengig av tiltaket kan kontroll gjennomføres rutinemessig, mens visitasjon eller beslag av gjenstander og stoffer forutsetter mistanke. Sikkerhetskontrollen kan skje ved bruk av metalldetektor, annet teknisk utstyr eller hund, uavhengig av sikkerhetsnivå og uten krav om formell beslutning.

6 Overordnet bestemmelse om kontrolltiltak – ny § 26

6.1 Gjeldende rett

Regler for kriminalomsorgens behandling av domfelte og innsatte følger i all hovedsak av lov om gjennomføring av straff mv. 18. mai 2001 nr. 21 (strgjfl.), med tilhørende forskrifter og retningslinjer. Når direktoratet viser til retningslinjene, er dette retningslinjene til straffegjennomføringslovens ulike paragrafer, med mindre annet er særskilt nevnt.

Enkelte bestemmelser som omtales i høringsnotatet er vedtatt endret 21. april 2026. Lovforslaget omtales i Prop. 165 L (2024–2025) om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (isolasjon i fengsel). Lovendringene er ikke trådt ikraft. Endringene som foreslås i dette høringsnotatet, er avstemt mot de vedtatte lovbestemmelsene.

Straffegjennomføringsloven inneholder ikke et samlet sett av overordnede fellesregler for bruk av kontrolltiltak. Lovens formåls- og innholdsbestemmelser i §§ 2 og 3 gir imidlertid uttrykk for at straffen skal gjennomføres innenfor sikkerhetsmessig forsvarlige rammer. Sikkerhetshensynet omfatter flere parter, som medinnsatte, ansatte, ofre og etterlatte, samt samfunnet for øvrig.

Gjeldende lovgivning angir formålet med enkelte kontrolltiltak, men reguleringen er fragmentert. For undersøkelse av personer og gjenstander er formålet å hindre innførsel av gjenstander som ikke er tillatt, jf. strgjfl. § 27. Undersøkelse av innsatte, rom og eiendeler kan foretas for å forebygge uorden og straffbare handlinger, jf. § 28. Rusmiddelkontroll kan gjennomføres for å avdekke bruk av rusmidler, jf. § 29. Formålsangivelsen er imidlertid ikke konsekvent gjennomført, og for enkelte kontrolltiltak er det ikke angitt et eksplisitt formål, se eksempelvis § 27 sjette ledd og §§ 30-32.

Loven inneholder heller ikke et generelt krav om forholdsmessighet eller et uttrykkelig minste inngreps prinsipp for kontrolltiltak. Enkelte bestemmelser reflekterer likevel slike vurderinger. I strgjfl. § 30 er det for eksempel fastsatt at selv om postsending nektes utlevert til den innsatte, skal vedkommende gis opplysninger om innhold som ikke undergraver formålet med nektelsen.

I kriminalomsorgens retningslinjer til § 27 om undersøkelse av gjenstander og personer og § 29 om rusmiddelkontroll er det videre presisert at det minst inngripende tiltaket skal velges. Det følger også av kriminalomsorgens generelle retningslinjer om «*Alminnelig prinsipper for behandling av innsatte*» at all behandling skal skje i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser. I nyere styringssignaler, herunder midlertidige føringer om kroppsvisitasjon og telefonkontroll, er kravet til forholdsmessighet et tydelig premiss.

Kravet om at inngrep ikke skal være uforholdsmessige, er dessuten tatt inn i flere bestemmelser i straffegjennomføringsloven. Dette gjelder blant annet strgjfl. § 37

om utelukkelse og § 45a om tiltak ved utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom. Tilsvarende vurderinger følger av straffegjennomføringsforskriften § 3-11 om bruk av tvang og makt overfor innsatte som ikke følger regler for ro, orden og disiplin. Loven stiller også i flere sammenhenger krav om varsomhet ved bruk av særlig inngripende tiltak, og at slike tiltak bare kan benyttes dersom mindre inngripende tiltak er forsøkt eller funnet utilstrekkelige, jf. strgf. §§ 37 og 38.

En forsvarlig straffegjennomføring i institusjon forutsetter samtidig at nødvendige og forholdsmessige kontrolltiltak rent faktisk kan gjennomføres, selv der dette ikke er uttrykt eksplisitt i gjeldende lovbestemmelse. Etter straffegjennomføringsforskriften § 3-25 sjette ledd fremgår det imidlertid at innsatte plikter å rette seg etter pålegg som gis og opptre rolig. Det samme følger av bestemmelsen om orden og disiplin i straffegjennomføringsforskriften § 3-11 første ledd andre punktum. Etter bestemmelsens andre ledd kan det benyttes fysisk makt overfor innsatte som ikke etterkommer pålegg.

6.2 Direktoratets vurdering og forslag

Det foreslås en generell bestemmelse i ny § 26. Bestemmelsen er ment å fungere som en inngangsbestemmelse for samtlige kontrolltiltak regulert i §§ 27 til 31 g. Vilklarene i § 26 må være oppfylt også ved kontrolltiltak som gjennomføres rutinemessig eller som stikkprøver, jf. ny strgf. § 32 tredje punktum.

Ny § 26 angir generelle vilkår for når kriminalomsorgen kan iverksette kontrolltiltak. Bestemmelsen inneholder blant annet en uttømmende angivelse av hvilke formål kontrolltiltak kan benyttes til. Gjennom et krav til forholdsmessighet setter bestemmelsen skranker for hvor inngripende de enkelte tiltakene kan være. Dette er i samsvar med Norges menneskerettslige forpliktelser, herunder kravene til formålsangivelse og forholdsmessighet, se punkt 4.2. Forslaget legger til rette for at kontrolltiltak i større grad kan tilpasses den konkrete risikoen som antas å foreligge, samtidig som særlige forhold ved den enkelte tas i betraktning. Dette bidrar til en bevisst balansering av hensynet til dem som berøres av kontrollen på den ene siden og hensynet til sikkerhet og samfunnets behov for vern på den andre.

Direktoratet har vurdert om kravene til formål og forholdsmessighet i stedet burde fremgå av de ulike bestemmelsene om kontrolltiltak. En slik løsning ville i større grad synliggjøre de menneskerettslige grunnvilkårene knyttet til hvert enkelt tiltak, og redusere behovet for å lese regelverket i sammenheng. Samtidig vil dette medføre betydelige gjentakelser, og kunne gjøre de enkelte bestemmelsene mer omfattende og mindre oversiktlige. Også hensynet til å tydeliggjøre at kontrolltiltak må ses i sammenheng ved håndtering av sikkerhets- og risikospørsmål, både ved at tiltak kan fungere som alternativer til hverandre og ved at flere tiltak kan anvendes parallelt eller suksessivt, taler for en felles regulering av grunnvilkårene. Ettersom kontrolltiltakene er regulert i en rekke bestemmelser, kan en samlet regulering av formåls- og forholdsmessighetskravene fungere som en tydelig påminnelse om at omfanget og intensiteten av kontrolltiltakene henger sammen. Et sentralt formål med revisjonen er å etablere et mer helhetlig og oversiktlig regelverk som reflekterer grunnleggende menneskerettslige føringer og samtidig ivaretar kriminalomsorgens sikkerhetsmessige behov. Dette støtter valget av en generell inngangsbestemmelse.

Sikkerheten i kriminalomsorgen ivaretas gjennom summen av de virkemidlene som står til disposisjon for å forebygge og håndtere situasjoner der samfunnets, ansattes eller innsattes trygghet kan være truet.⁹⁶ At den innsattes samlede kontrollregime vurderes i sammenheng, er også av betydning i lys av den absolutte skranken i forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff etter EMK artikkel 3. Det har videre relevans for forholdsmessighetsvurderingen etter de relative menneskerettighetsbestemmelsene, hvor det er kontrollregimet i sin helhet som vil være gjenstand for vurdering.

Forslaget til ny § 26 femte ledd, som fastsetter at den kontrollerte skal rette seg etter gitte anvisninger, har en noe annen karakter enn de øvrige leddene, men er like fullt ment å gjelde for alle kontrolltiltak. Bestemmelsen er en grunnleggende forutsetning for gjennomføring av all kontroll, og fremstår derfor som naturlig å plassere i en overordnet bestemmelse.

Direktoratet ber på denne bakgrunn om høringsinstansene syn på om det er hensiktsmessig med en slik generell inngangsbestemmelse for samtlige kontrolltiltak, og på dens nærmere utforming.

6.2.1 Formål som kan begrunne kontroll

Kontrolltiltak griper i varierende grad inn i den enkeltes integritet, og bør derfor ikke iverksettes uten at det foreligger et reelt behov. En bestemmelse som uttømmende angir formålene for bruk av samtlige kontrolltiltak, tydeliggjør at kontrolltiltak er virkemidler som kun kan benyttes for å oppnå målsettinger som lovgiver anerkjenner som legitime. En slik formålsangivelse avgrenser mot bruk av kontrolltiltak «for kontrollens skyld», og vil motvirke praksis som kan komme i konflikt med menneskerettslige forpliktelser. Tydelige formål bidrar også til en mer målrettet og begrunnet bruk av kontrolltiltak, og harmonerer med føringer i personvernrettslige rammeverk.

Direktoratet foreslår at ny § 26 første ledd fastsetter at kontrolltiltakene i §§ 27 til 31 g bare kan iverksettes når det er nødvendig for å ivareta ett eller flere av følgende alternative formål: for å «gjennomføre straffen etter dens formål» (bokstav a), «kartlegge, forebygge eller hindre straffbare forhold (bokstav b), «oppretholde ro og orden i enheten» (bokstav c), «hindre innføring, bruk eller oppbevaring av farlige, ulovlige eller ureglementerte gjenstander» (bokstav d), «ivareta sikkerheten i fengselet» (bokstav e) eller «ivareta samfunnets behov for beskyttelse» (bokstav f). Dette er formål som allerede gjør seg gjeldende i regelverket. Formålene er tidvis noe overlappende, men samlet gir de en fleksibel og dynamisk ramme som tar høyde for varierende risikofaktorer og kontrollbehov.

Det bes om høringsinstansenes innspill på om de foreslåtte formålsangivelsene er dekkende, og tilstrekkelig tydelige.

Formålet i bokstav a retter seg mot tiltak som er nødvendige for å sikre at straffen gjennomføres i samsvar med sitt formål. Strgjfl. § 2 angir at straffegjennomføringen skal sikre effektiv fullbyrdelse av straff, motvirke nye straffbare handlinger og være betryggende for samfunnet. Henvisningen til at straffen skal gjennomføres «etter sitt formål» innebærer at gjennomføringen også må tilpasses de til enhver tid gjeldende kriminalitetspolitiske og

⁹⁶ KDI, *Kriminalomsorgens sikkerhetsstrategi 2023-2028*, s. 5

individualpreventive mål. Dette kan for eksempel begrunne rusmiddelkontroller for å ivareta forutsetningen om rusfrihet, eller justering av kontrollnivå i forbindelse med gradvis overgang til frihet.

Formålet i bokstav b retter seg mot kriminalitetsforebygging- og bekjempelse, og er begrenset til å hindre handlinger som er straffbare. Bestemmelsen viderefører vilkår som allerede følger av flere kontrollhemler i gjeldende rett, blant annet adgangen til å undersøke innsattes person, rom og eiendeler etter strgf. § 28.

Formålet om å «oppretholde ro og orden i enheten» i bokstav c, tar sikte på å sikre at enheten kan fungere etter sin hensikt, og at den daglige driften kan gjennomføres under ordnede forhold. Sivilombudet har i særskilt melding om isolasjon i norske fengsler fra 2019⁹⁷ pekt på at begrepet «ro, orden og sikkerhet» ikke gir tydelig nok anvisning på hvilken oppførsel som kan medføre utelukkelse. Det følger av de vedtatte lovendringene om utelukkelse at ro, orden og sikkerhet ikke lenger er et grunnlag for utelukkelse. Det er i de nye lovbestemmelsene gitt en mer spesifikk beskrivelse av hvilken adferd som kan gi grunnlag for utelukkelse. Direktoratet mener at dette stiller seg noe annerledes for kontrolltiltak hvor det å sikre ro, orden og sikkerhet er helt sentralt, og derfor fremdeles bør være et grunnlag for iverksettelse av kontrolltiltak. Direktoratet ser imidlertid at det kan være hensiktsmessig og tydeliggjørende å skille disse formålene fra hverandre. Kontrolltiltak forankret i ro og orden vil som oftest knytte seg til å regulere atferd og miljø i enheten, unngå uro, negativ påvirkning eller strukturer, og sikre gode forhold for rehabilitering. Slike kontrolltiltak kan være nødvendige uten at det nødvendigvis foreligger forhold som tilsier at sikkerheten ved enheten er truet. Dette gjelder eksempelvis behovet for å gjennomføre rusmiddelkontroll, tilsyn med fellesskapet og kontroll av private eiendeler.

Formålet om å «hindre innføring, bruk eller oppbevaring av farlige, ulovlige eller ureglementerte gjenstander», angitt i bokstav d, skal bidra til et trygt og forsvarlig fengsels- og arbeidsmiljø og forebygge fysisk og psykisk skade på innsatte, ansatte og andre. Bestemmelsen viderefører blant annet formålet bak undersøkelse av personer på fengselsområdet for å hindre innføring av gjenstander som ikke er tillatt, jf. strgf. § 27. En nærmere redegjørelse for hva som omfattes av begrepene farlige, ulovlige eller ureglementerte gjenstander følger i punkt 1.4.2.2.

Formålet om å «ivareta sikkerheten i enheten» i bokstav e knytter seg til behov for beskyttelse mot hendelser som truer liv, helse eller eiendom, eksempelvis rømninger, anslag utenfra, eller innsnugging av farlige gjenstander. Formålet omfatter ulike former for sikkerhet og tar sikte på å beskytte alle som befinner seg i fengselet. Det overlapper delvis med både ro og orden i bokstav c og samfunnsbeskyttelse i bokstav f, men har et selvstendig innhold knyttet til interne sikkerhetsforhold og forsvarlige rammer for straffegjennomføringen.

Formålet i bokstav f gjelder ivaretagelse av samfunnets behov for beskyttelse, utover det som direkte omfattes av kriminalitetsforebygging etter bokstav b. Dette kan blant annet omfatte hensynet til fornærmede, pårørende og andre personer som de innsatte har kontakt med. Bestemmelsen tydeliggjør kriminalomsorgens rolle i å ivareta samfunnsvernet, forstått som beskyttelse mot de risikomomentene innsatte kan representere.

⁹⁷ Sivilombudet, *Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler*, Dokument 4:3 (2018–2019), 18.06.2019, punkt 6.2

Samtlige formål i ny § 26 første ledd vil etter EMK artikkel 8 anses som legitime formål, som kan begrunne inngrep i retten til privatliv og familieliv ved bruk av kontrolltiltak, se punkt 4.2. Formålene vil omfattes av ett eller flere av konvensjonens legitime hensyn, forebygging av uorden eller kriminalitet, beskyttelse av helse eller moral, eller beskyttelse av andres rettigheter og friheter.

Bestemmelsen angir de overordnede rammene for kontroll, og suppleres av de enkelte tiltaksbestemmelsene som regulerer nærmere når og på hvilke vilkår kontroll kan gjennomføres. Tiltaksbestemmelsene bygger på tre ulike modeller for illeggelse av kontroll, som også har betydning for adgangen til rutinemessig og stikkprøvebasert kontroll.

For det første gir enkelte bestemmelser adgang til å gjennomføre kontroll uten tilleggsvilkår utover kravene i § 26. Dette gjelder kontrolltiltak som anses mindre inngripende, i situasjoner hvor det erfaringsmessig foreligger høy risiko, og kontroll derfor er nødvendig av hensyn til et forsvarlig, trygt og oversiktlig fengselsmiljø. I slike tilfeller har lovgiver tatt stilling til at kontroll i utgangspunktet kan gjennomføres. Slik kontroll kan derfor gjennomføres rutinemessige eller gjennom stikkprøver uten ytterligere vurdering av nødvendighet i det konkrete tilfellet, men behovet for rutinemessig eller stikkprøvekontroll skal vurderes jevnlig, jf. ny § 32. Eksempler på dette er kontroll og overvåkning av fengselsområdet og kontroll av innsattes rom. Andre eksempler er visitasjon av innsatte ved inn- og utgang og etter ukontrollert besøk. Det samme gjelder for adgangskontroll av besøkende og rusmiddelkontroll ved innsettelse og etter utganger uten følge.

For det andre inneholder enkelte tiltaksbestemmelser tilleggsvilkår som må være oppfylt for at kontroll kan gjennomføres. Eksempler på dette er vilkår om at det foreligger forhold ved fengselet, kommunikasjonsutstyret eller kommunikasjonsplattformen som begrunner kontrollen. Slike vilkår innebærer at kontroll kan gjennomføres når det er dokumentert at det foreligger forhold som kan begrunne behovet. Forhold ved fengselet kan være sikkerhetsnivå, geografisk plassering, sammensetningen av innsatte, miljøet blant innsatte, rusmiddelsituasjonen ved fengselet, omfanget av beslag av gjenstander eller forekomsten av hendelser ved fengselet. Tilleggsvilkåret gir her anvisning på mer konkrete vurderinger, men så lenge slike forhold foreligger, vil kontroll kunne gjennomføres rutinemessig eller som stikkprøver. Behovet må vurderes jevnlig, jf. ny § 32. Noen tiltaksbestemmelser har tilleggsvilkår som setter særlig strenge vilkår for kontroll. Dette gjelder der tiltaket er særlig inngripende, som ved kroppsvisitasjon. Her vil adgangen til rutinemessig eller stikkprøve kontroll være begrenset. Det kreves at det foreligger en kriminalomsorgsfaglig vurdering som dokumenterer at det foreligger slike konkrete og vektige forhold ved fengselet som begrunner behovet for en slik inngripende kontroll på rutinemessig eller stikkprøvebasis, jf. ny § 32. Videre at dette skal vurderes jevnlig. Kontroll vil ikke kunne gjennomføres rutinemessig eller som stikkprøver alene ut fra generelle risikovurderinger.

For det tredje inneholder enkelte tiltaksbestemmelser tilleggsvilkår som gjør at det vil kreves mer individuelle vurderinger. Dette er bestemmelser hvor det er krav til at det foreligger mistanke eller forhold ved innsatte, besøkende, ansatte, yrkesutøver, brevskriver eller innringer som begrunner kontroll. Det kan imidlertid

være slik at disse forholdene eller mistanken gir grunnlag for å ilegge kontrolltiltaket over tid.

6.2.2 Krav om forholdsmessighet

Uavhengig av om kontroll gjennomføres rutinemessig, som stikkprøve eller etter en individuell vurdering, må tiltaket være forholdsmessig og gjennomføres i samsvar med bestemmelsens øvrige ledd.

Forslagene til § 26 andre og tredje ledd, og delvis fjerde ledd, gir uttrykk for sentrale elementer i det menneskerettslige forholdsmessighetsprinsippet slik det blant annet er formulert i EMDs praksis knyttet til kravet om at inngrep må være «*necessary in a democratic society*», se nærmere i punkt 4.2. Forholdsmessigheten har både en materiell og prosessuell side. Kravet innebærer både en vurdering av *om* kontroll skal gjennomføres, og stiller krav til *hvordan* kontrollen skal gjennomføres. Denne todelingen går fram av de ulike leddene i bestemmelsen.

I § 26 andre ledd første punktum slås det fast at kontrolltiltak bare kan iverksettes dersom de er forholdsmessige. I andre punktum presiseres det at tiltaket må være egnet, og stå i et rimelig forhold til formålet med kontrollen. Kravet til egnethet innebærer at tiltaket må kunne bidra til å oppnå det aktuelle formålet. Loven stiller større krav til at kriminalomsorgen vurderer hvilket kontrolltiltak som best dekker formålet. Ved eksempelvis rusmiddelkontroller vil dette avhenge av hvilken type rusmiddelbruk man vil avdekke. Det stilles ikke krav om at det valgte tiltaket er det eneste mulige virkemiddelet. Det er tilstrekkelig at det med rimelig grad av sikkerhet anses å kunne ivareta det aktuelle formålet med kontrollen.

Forholdsmessighetsvurderingen i andre ledd er koblet til den risiko som «foreligger», jf. annet punktum. Med begrepet «foreligger» menes den konkrete og reelle risikoen som på tidspunktet for beslutningen kan dokumenteres eller anslås, basert på tilgjengelig informasjon, erfaring og kjente forhold ved den aktuelle situasjonen eller den enkelte innsatte. Risikoen kan være knyttet til enkeltindivider, men kan også forekomme på gruppenivå og variere mellom ulike situasjoner. Forholdsmessighetsvurderingen innebærer videre en avveining mellom behovet for kontroll og inngrepets belastning for den eller de som berøres. Desto mer inngripende tiltaket er, desto større vekt på formålet med tiltaket og den underliggende risikoen ha.

I § 26 andre ledd tredje punktum foreslås et uttrykkelig krav om at det minst inngripende tiltaket skal benyttes, med mindre annet er bestemt. Dette er en presisering av et sentralt element i forholdsmessighetsvurderingen og er en eksplisitt henvisning til minste inngreps prinsipp. Det gjenspeiler også det grunnleggende utgangspunktet om at straff ikke skal gjennomføres under strengere forhold enn nødvendig for å sikre straffens formål.

I § 26 andre ledd siste punktum foreslås det presisert at kontrolltiltakene i §§ 27 til 31 g kan benyttes i kombinasjon og skal ses i sammenheng, forutsatt at de generelle kravene til formål og forholdsmessighet er oppfylt. Egnethet og forholdsmessighet kan ikke vurderes isolert for det enkelte tiltak, men må ses i lys av hvilke andre tiltak som er eller kan bli iverksatt. Dette gir kriminalomsorgen nødvendig fleksibilitet, samtidig som det stiller krav om helhetlig vurdering. For å sikre oversikt og overprøvbarhet forutsetter dette at kontrolltiltak journalføres og registreres på en måte som gjør dem lett gjenfinnbare i ettertid.

Forslaget til § 26 tredje ledd første punktum regulerer gjennomføringen av kontrolltiltak. Kontroll skal gjennomføres så skånsomt og hensynsfullt som mulig, med respekt for den kontrollertes integritet og verdighet. Kjente forhold ved den som kontrolleres, skal hensyntas. Dette kan omfatte både åpenbare forhold som alder og kjønn, men også forhold som forutsetter konkret kjennskap, informasjon som kriminalomsorgen har opparbeidet gjennom tidligere opphold, besøk eller gjennomføring av kontrolltiltak. I tredje ledd andre punktum er det tatt inn eksempler på hva slike forhold kan være. Dette er ikke ment som en uttømmende liste. Bestemmelsen må ses i sammenheng med saksbehandlingsregelen i § 32 a tredje ledd første punktum, som gir den kontrollerte anledning til å gi opplysninger av betydning for kontrollen eller gjennomføringen av den.

I § 26 tredje ledd tredje punktum tydeliggjøres barnets beste som et grunnleggende hensyn som følger av Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen artikkel 3. Kriminalomsorgen pålegges å dokumentere hvordan barnets beste er identifisert, vurdert og vektet i saker der kontrolltiltak berører barn, enten som innsatte eller som pårørende. Presiseringen bygger opp under arbeidet med å styrke notoritet og kvalitet i vurderingene der barn berøres.

6.2.3 Pålegg om å følge anvisninger

Det er en grunnleggende forutsetning for kriminalomsorgens bruk av kontrolltiltak at den som skal kontrolleres, etterkommer de anvisningene som gis. Når kriminalomsorgen er tillagt myndighet til å føre kontroll, må regelverket samtidig legge til rette for klare rammer både for hvilke krav som kan stilles til den kontrollerte, og for adgangen til å benytte tvang dersom anvisninger ikke følges. Det bør derfor fremgå av loven hvilken plikt den enkelte har til å medvirke til gjennomføringen av kontrolltiltak, samt hvilke konsekvenser manglende etterlevelse kan få.

I § 26 fjerde ledd foreslås det presisert at alle personer som blir underlagt kontroll, plikter å følge de anvisningene kriminalomsorgen gir i forbindelse med gjennomføring av kontrollen. Bestemmelsen viderefører plikten til å rette seg etter pålegg som i dag følger av straffegjennomføringsforskriften §§ 3-25 og 3-11. Formålet med bestemmelsen er for det første å tydeliggjøre det forpliktende elementet ved kontrolltiltak, og for det andre å legge til rette for en mer effektiv og forutsigbar gjennomføring av kontrollene.

Ettersom manglende etterlevelse av anvisninger kan få ulike rettslige konsekvenser, anses det hensiktsmessig at plikten til å medvirke forankres i lov. I enkelte av de foreslåtte tiltaksbestemmelsene er de umiddelbare følgene av manglende medvirkning uttrykkelig regulert. Det vises blant annet til forslaget til ny § 28 c om adgangen til å benytte makt for å gjennomføre kontroll av innsatte, og til § 30e om avvisning og tilbakeholdelse av personer. For en fullstendig oversikt over hvilke følger det kan få å nekte å etterkomme pålegg i forbindelse med kontroll, kan andre bestemmelser i straffegjennomføringsloven komme til anvendelse. For innsatte vil manglende medvirkning til kontrolltiltak i tillegg kunne gi grunnlag for reaksjoner etter straffegjennomføringsloven, herunder illeggelse av disiplinærtiltak etter § 40 eller bruk av tvangsmidler etter § 38, dersom det er nødvendig for å sikre gjennomføringen av kontroll.

7 Kontroll av fengselsområdet, lokaler og gjenstander – ny §§ 27, 27 a og 27 b

7.1 Innledning

For å ivareta formålene i ny § 26 er det nødvendig at kriminalomsorgen har tilstrekkelige mekanismer for kontroll med aktivitet, personer og gjenstander innenfor fengselets områder, både innendørs og utendørs. Dette omfatter kontroll med samhandling mellom innsatte, samt med gjenstander som befinner seg i fengselet eller som forsøkes brakt inn.

Det er videre behov for løpende oversikt over hvilke gjenstander som til enhver tid befinner seg på fengselsområdet, gjenstander som benyttes i den daglige driften, for eksempel på kjøkken og verksteder, samt innsattes personlige eiendeler. Personlige eiendeler kan være oppbevart på fengselets effektlager, på innsattes rom, i fellesarealer eller medbringes av besøkende.

Selv om slik kontroll i utgangspunktet ikke er direkte integritetsinngripende, kan den påvirke den enkeltes rådighet over private eiendeler og mulighet for privatliv. Det er derfor viktig at kontrollen reguleres på en måte som sikrer en rimelig avveining mellom sikkerhetsmessige behov og hensynet til den innsattes og andre kontrollertes vern.

I det følgende redegjøres det for forslagene til nye bestemmelser om overvåkning og kontroll av fengselsområdet (ny § 27), oppbevaring og kontroll av innsattes personlige eiendeler (ny § 27 a) og kontroll av innsattes rom (ny § 27 b). Kontroll av gjenstander som sendes innsatte, reguleres i ny § 31 a om kontroll av post, som behandles i punkt 11.3.2. Beslag av ulovlige, farlige eller ureglementerte gjenstander som avdekkes ved kontroll, reguleres i ny § 32 c, som behandles i punkt 12.5.2.

7.2 Kontroll av fengselsområdet, lokaler og gjenstander som befinner seg der – ny § 27

7.2.1 Gjeldende rett

EMD har lagt til grunn at permanent videoovervåkning av en person under fengselsopphold må betraktes som et alvorlig inngrep i individets rett til respekt for privatlivet.⁹⁸ I en sak om overvåkning av besøksområder i fengsel har domstolen videre uttalt at selv om slik overvåkning kan være legitim av sikkerhetsmessige grunner, vil systematisk overvåkning og registrering av kommunikasjon for andre formål innebære et inngrep i retten til respekt for privatliv og korrespondanse etter EMK artikkel 8.⁹⁹

EMD har også understreket betydningen av at det foreligger et klart og tilgjengelig rettslig rammeverk for bruk av overvåkning i fengsel.¹⁰⁰ Regelverket må ivareta

⁹⁸ Van der Graaf mot Nederland (dec), 8704/03, 1. juni 2004 og Vasilică Mocanu mot Romania, 43545/13, 6. desember 2016, avsnitt 36

⁹⁹ Se Allan v. Storbritannia, 48539/99, 5. november 2002, avsnitt 35 hvor EMD uttaler at systematisk overvåkning og registrering av kommunikasjon i fengsel, herunder i besøksområder, utgjør et inngrep i retten til respekt for privatliv og korrespondanse etter EMK artikkel 8.

¹⁰⁰ Gorlov og andre mot Russland, 27057/06, 2. juli 2019, avsnitt 97-100

den innsattes rett til privatliv, fastsette tilstrekkelige presise skranker for bruken og gi effektiv beskyttelse mot vilkårlighet.¹⁰¹

Straffegjennomføringsloven inneholder i dag ikke en samlet regulering av kriminalomsorgens adgang til å føre kontroll med fengselsområdet, som uteområder, lokaler, fellesarealer innendørs og gjenstander som befinner seg i fellesarealer. Adgangen til kontroll og overvåkning følger i stedet av en kombinasjon av bestemmelser i lov, forskrift og interne retningslinjer.

Etter strgf. § 27 kan alle personer og medbrakte gjenstander som befinner seg på fengselsområdet, undersøkes ved bruk av teknisk utstyr eller hund. Videre forutsetter straffegjennomføringsforskriften § 3-9 tredje ledd at overvåkning kan finne sted, idet det heter at «innsatte ved oppslag eller på annen måte skal gjøres kjent med at fellesrom, korridorer og andre områder hvor de befinner seg, kan bli gjenstand for overvåkning ved bruk av teknisk overvåkningsutstyr, lytteanlegg og bruk av kamera- og TV-overvåkning.»

Det følger samtidig av kriminalomsorgens retningslinjer til strgf. § 28, punkt 28.4, at det ikke er tillatt å overvåke innsattes beboelsesrom med overvåkningskamera eller tilsvarende tekniske hjelpemidler.

7.2.2 Direktoratets vurdering og forslag

Kriminalomsorgen vil som eier eller leier av fengselets bygninger og grunn i utgangspunktet ha adgang til å føre kontroll i disse områdene. Denne eier- eller leierådigheten (heretter omtalt som eierrådighet) gir imidlertid neppe tilstrekkelig hjemmel for omfattende eller systematisk kontroll ved observasjon, overvåkning mv. i situasjoner hvor innsattes eller andres privatsfære berøres. Direktoratet tar ikke stilling til i hvilke tilfeller eierrådigheten alene kan utgjøre et tilstrekkelig kompetansegrunnlag. Det anses i stedet hensiktsmessig at loven samlet sett gir klare rammer for kriminalomsorgens adgang til å føre kontroll av fengselsområdet. Dette vil styrke forutberegneligheten for de som berøres og for ansatte som skal gjennomføre kontroll, og bidra til økt rettssikkerhet. En tydelig lovhjemmel kan også ha en forebyggende effekt.

Det foreslås derfor at adgangen til å overvåke og på annen måte kontrollere fengselsområdet samles i ny § 27. Bestemmelsen fastsetter at fengselsområdet kan overvåkes og kontrolleres, innenfor rammene av de generelle vilkårene i ny § 26. Kontrollen må være nødvendig og egnet for å oppnå ett eller flere av formålene i § 26 første ledd, og omfanget må være forholdsmessig etter § 26 andre ledd. Vurderingen av forholdsmessigheten må ta utgangspunkt i behovet for kontrollen og i hvilken grad tiltakene griper inn i innsattes og eventuelt andres privatliv.

Ved vurderingen av behovet for kontroll vil det blant annet legges vekt på fengselets sikkerhetsnivå og/eller innsattpopulasjon. Andre relevante momenter vil være forekomsten av uønskede hendelser mellom innsatte, risiko for rømning, samt lokale forhold som geografisk beliggenhet og utfordringer knyttet til inns mugling, for eksempel via innkast. Forslaget til ny § 27, sett i sammenheng med kriminalomsorgens eierrådighet, og supplert med ny § 26, vil gi tilstrekkelig rettslig grunnlag for å beslutte kontroll av fengselsområdet, bygninger og gjenstander som befinner seg der. Det er ikke foreslått krav om at det fattes

¹⁰¹ Gorlov og andre mot Russland, 27057/06, 2. juli 2019, avsnitt 97-100

enkeltstående beslutninger for bestemte områder eller enkeltpersoner som fanges opp av denne generelle kontrollen. For kontroll etter § 27 foreslås det derfor heller ingen klagerett, se punkt 12.4.2 om saksbehandlingsregler.

Kriminalomsorgen kan fastsette nærmere bestemmelser eller interne rutiner for når og hvordan fengselsområdet skal kontrolleres og overvåkes. Reglene om overvåkning, opptak, lagring og sletting av opplysninger må for øvrig følges.

Hva som kan være gjenstand for generell kontroll og overvåkning, presiseres nærmere i § 27 første ledd andre punktum. Med «fengselsområdet» menes alle bygninger og uteområder som innsatte eller besøkende har tilgang til, se også punkt 1.4.2.1. Uteområder omfatter også områder utenfor mur eller gjerde, forutsatt at området tilhører fengselet. Kontrolladgangen er begrenset til bygninger og områder som kriminalomsorgen eier, leier eller har eksklusiv rådighet over, som korridorer, fellesskapsrom, verksteder og tilsvarende arealer.

Det foreslås i § 27 tredje ledd andre punktum et uttrykkelig forbud mot overvåkning av innsattes rom og felles sanitærrom, bad, toaletter og dusjområder. Dette er i samsvar med gjeldende rett.

Etter § 27 andre ledd første punktum kan kontroll gjennomføres ved besiktigelse, visitasjon eller bruk av teknisk eller kjemisk utstyr, eller hund, mens gjenstander kan undersøkes manuelt. For nærmere beskrivelse av disse kontrollformene, se punkt 1.5. Kontroll av området vil blant annet omfatte patruljering og regelmessig gjennomgang av lokaler og utearealer.

Overvåkning av fengselsområdet kan etter § 27 tredje ledd første punktum skje ved observasjon, overhøring og bruk av teknisk utstyr. Observasjon og overhøring kan for eksempel skje som ledd i tilsyn med fellesskapet.

7.3 Kontroll med den innsattes eiendeler – ny § 27 a

7.3.1 Gjeldende rett

EMK tilleggsprotokoll nr. 1 artikkel 1 (EMK P1-1) verner retten til å disponere over egne eiendeler, inntekter og økonomiske midler. Vernet gjelder også for innsatte. Inngrep i eiendomsretten må være i samsvar med lovkravet, forfølge et legitimt mål og være forholdsmessig. EMD har i sin praksis lagt til grunn at statene har en vid skjønnsmargin på dette området, og at fengselsopphold nødvendigvis innebærer begrensninger i utøvelsen av eiendomsretten.¹⁰² Samtidig har domstolen understreket at inngrep ikke må være vilkårlige eller uforholdsmessige, og at det må foreligge klare regler og prosedyrer for hvilke eiendeler som kan bringes inn i fengsel, samt for håndtering av gjenstander som ikke er tillatt.

Bestemmelsen setter skranker for hvilke begrensninger fengselet med rimelighet kan fastsette i ordensreglementet for å ivareta ro, orden og sikkerhet, og for å forebygge straffbare handlinger. Innsattes adgang til å råde over egne eiendeler, særlig penger, kan reise særskilte utfordringer. Manglende kunnskap om midlenes opprinnelse, samt risiko for utpressing, betaling for tjenester, uheldige

¹⁰² Michał Korgul mot Polen, 36140/11, 21. mars 2017, avsnitt 54.

gruppedynamikker og kriminalitet i fengselet, tilsier at bruken av private midler må være regulert.

Internasjonale standarder gir føringer på dette området. EFR regulerer innsattes personlige eiendeler i reglene 31 og 33, mens tilsvarende bestemmelser følger av Mandela-reglene regel 67. Regelverkene legger hovedvekten på fengselets plikt til forsvarlig oppbevaring og behandling av gjenstander som den innsatte ikke får ha hos seg, samt plikt til registrering og tilbakelevering ved løslatelse. Gjenstander som beslaglegges eller destrueres, skal også registreres, og den innsatte skal orienteres. Etter EFR regel 54.2 skal den innsatte som hovedregel være til stede ved undersøkelse av egne eiendeler, med mindre særlige forhold taler mot det, for eksempel hensynet til etterforskning eller sikkerhet for ansatte.

Gjeldende regler om begrensning og kontroll med innsattes eiendeler følger av strgf. § 26, straffegjennomføringsforskriften §§ 3-19 til 3-23 og kriminalomsorgens retningslinjer til § 26.

Utgangspunktet om at innsatte har rett til å råde over egne eiendeler følger av forarbeidene,¹⁰³ men kriminalomsorgen er av hensyn til ro, orden og sikkerhet gitt hjemmel til å fastsette hvilke gjenstander som kan tas med inn og ut av fengselet, jf. straffegjennomføringsforskriften § 3-19.

Forskriften gir nærmere regler om blant annet datautstyr, rusmidler, klær, sengetøy, toalettartikler og forbud mot innkjøp av kosttilskudd. Etter § 3-19 tredje ledd kan innsatte som hovedregel ikke bruke private midler i fengselet, men må foreta innkjøp ved bruk av dagpenger. Det er etablert en kontoordning med betalingskort som gir innsatte adgang til å disponere opptjente midler, med adgang til å sette inn et begrenset beløp private midler. Ordningen forvaltes av kriminalomsorgen, mens betalingskortet er utstedt av bank.

Det følger videre av forskriften § 3-19 fjerde ledd at det ikke er tillatt å ha symboler eller effekter som er egnet til å skape frykt hos andre innsatte, eksempelvis gjenstander med ekstremistiske symboler, grov pornografi eller klær med nazi- eller MC-symboler. Gjenstander som kan benyttes som våpen, hjelpemidler ved rømning eller som betalingsmiddel, skal også begrenses, jf. kriminalomsorgens retningslinjer til strgf. § 26, se punkt 26.4.

Kriminalomsorgens retningslinjer gir i tillegg regler om hvilke personlige eiendeler innsatte kan oppbevare i begrenset mengde, private klær og sko, smykker, nødvendige toalettartikler, religiøse skrifter, privat TV, radio og gjenstander til bruk i fritids- og hobbyvirksomhet. Lokalt nivå skal utarbeide lister over hvilke gjenstander og hvilke mengder som tillates brakt inn og oppbevart på rommet, jf. retningslinjene punkt 26.2. I vurderingen skal det særlig legges vekt på hensynet til ro, orden og sikkerhet, effektiv visitasjon, gjenstandens art, størrelse, antall og verdi, rommenes størrelse og fengselets lagerkapasitet.

Gjenstander som tas inn i eller ut av fengselet, kan undersøkes etter strgf. §§ 27 og 28. Etter § 26 tredje ledd kan kriminalomsorgen holde tilbake penger eller gjenstander som forsøkes innført eller utført i strid med § 27 første ledd. Dersom gjenstandene ikke beslaglegges etter straffeprosessloven kapittel 16, inndras etter strl. § 67 eller holdes tilbake på annet rettslig grunnlag, skal de senest leveres

¹⁰³ Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) pkt. 3.9 og pkt. 7.4.2.

tilbake ved løslatelse eller når den besøkende forlater fengselet. Alkohol, rusmidler, legemidler mv. kan destrueres, jf. § 26 tredje ledd andre punktum.

7.3.2 Direktoratets vurdering og forslag

De delene av gjeldende i strgf. §§ 26, 27 og 28 som gjelder den innsattes eiendeler, foreslås i hovedsak videreført. Forslaget til ny § 27 a innebærer likevel enkelte klargjøringer som ikke følger direkte av gjeldende lovtekst.

Den innsatte vil av ulike grunner ha behov for å ha og bruke egne eiendeler under fengselsoppholdet. Adgangen til å disponere over egne gjenstander og økonomiske midler er en forutsetning for autonomi og individuell frihet, og kan også være av betydning for å ivareta forsørgelsesansvar overfor familie og barn samt dekke løpende utgifter i og utenfor fengselet. Samtidig ligger det i frihetsberøvelsens at den medfører betydelige begrensninger i tilgangen til personlige eiendeler og økonomiske midler. Slike begrensninger kan begrunnes i hensynet til ro, orden og sikkerhet, blant annet for å motvirke press- og utnyttelsessituasjoner, økonomiske oppgjør mellom innsatte eller forhold som kan knyttes til straffbare handlinger.

Direktoratet mener det er hensiktsmessig å samle reglene om begrensning, kontroll og oppbevaring av den innsattes eiendeler i én bestemmelse. I ny § 27a første ledd første punktum fastslås det at den innsatte som utgangspunkt har rett til å råde over egne eiendeler, med de begrensninger som følger av lov og forskrift. Formålet er å tydeliggjøre betydningen av at innsatte, også under fengselsopphold, i utgangspunktet skal kunne disponere over egne gjenstander og midler.

Disposisjonsretten kan imidlertid, som i dag, begrenses ut fra formålene i § 26 første ledd. Etter forslaget til ny § 27 a første ledd andre punktum kan kriminalomsorgen fastsette hvilke og hvor mange eiendeler den innsatte kan ta med «i fengsel». Med dette menes både inn i fengselet, og videre inn på avdeling og rom. Behovet for slike begrensninger vil kunne variere mellom fengsler, blant annet ut fra sikkerhetsnivå, bygningsmessige forhold, lagerkapasitet og lokale risikoforhold. Det forutsettes, som i dag, at nærmere presiseringer gis i forskrift og retningslinjer. Bestemmelsen åpner for at begrensninger kan fastsettes i generelle bestemmelser, og det vil være viktig at utformingen av disse motvirker vilkårlighet og usaklig forskjellsbehandling.

Etter ny § 27 a første ledd tredje punktum skal fengselet føre oversikt over de eiendeler den innsatte har i fengselet. Dette samsvarer i stor grad med gjeldende praksis, hvor effektskjemaer benyttes for å holde oversikten over gjenstander som oppbevares på effektlager, på avdeling eller rom, og ved inn- og utføring av eiendeler.

I første ledd fjerde punktum foreslås det presisert at den innsattes eiendeler skal oppbevares på en forsvarlig måte. Presiseringen er i samsvar med EMDs praksis knyttet til EMK P1-1, hvor det er lagt til grunn at myndighetene kan ha en slik plikt som ledd i vernet av eiendomsretten.¹⁰⁴ Det følger videre av fjerde punktum at eiendelene skal leveres tilbake ved overføring eller løslatelse. I femte punktum er det presisert at alminnelige erstatningsrettslige regler gjelder ved skade eller tap av gjenstander som kriminalomsorgen oppbevarer. Presiseringen er gitt av

¹⁰⁴ Tendambot Spania, 25720/05, 13. juli 2010, avsnitt 50 - 57

pedagogiske hensyn, og for å tydeliggjøre mulige rettslige konsekvenser ved manglende oppfyllelse av oppbevaringsplikten.

Spørsmål om innsattes råderett over og tilgang til økonomiske midler foreslås fortsatt regulert i forskrift. Dagens kortordning legger til rette for et kontantløst straffegjennomføringsmiljø som reduserer risikoen for utpressing, utnyttelse og kjøp av tjenester mellom innsatte, og bidrar til å motvirke hvitvasking. Ettersom hvilken ordning som er mest hensiktsmessig kan endre seg over tid, anses det mest hensiktsmessig å regulere dette på forskriftsnivå.

I ny § 27 a andre ledd foreslås det en hjemmel for kontroll av den innsattes eiendeler som åpner for at dette kan gjøres uten ytterligere begrunnelse, i nærmere angitte situasjoner. Dette gjelder når eiendeler tas med inn i eller ut av fengselet, samt når de er i oppbevaring. Dette vil da kunne gjøres rutinemessig, ved stikkprøve eller ved mistanke. Inn i fengselet vil omfatte både første gangs innsettelse og etter utganger. Adgangen er begrunnet i den objektive sikkerhetsrisikoen som knytter seg til disse situasjonene, særlig ved innsettelse når kriminalomsorgen ofte har begrenset kunnskap om den innsatte. Kontroll før utganger kan være nødvendig for å hindre at gjenstander tas med ut i strid med vilkår for utgangen eller formålet med denne, og for å ivareta samfunnsvernet.

Det er i vurderingen av om det er behov for nærmere vilkår sett hen til at et slikt tiltak ikke vil være særlig inngripende, og at kontroll ved innsettelse er vanlig prosedyre ved andre institusjoner, eksempelvis ved institusjonene i psykisk helsevern og rusomsorgen. Når kriminalomsorgen skal oppbevare den innsattes personlige eiendeler i fengselet, er kontroll også nødvendig for å avklare at det ikke blir oppbevart gjenstander som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko for fengselet. Tiltaket er egnet til å ivareta formålet om å hindre innføring og oppbevaring av farlige, ulovlige eller ureglementerte gjenstander, samt til å sikre ro og orden, og sikkerheten ved fengselet for innsatte og ansatte.

Kontroll i de angitte situasjonene anses å oppfylle kravene etter § 26 første ledd, men den må også være i samsvar med kravene i § 26 andre og tredje ledd. Kontroll etter § 27 a kan gjennomføres ved besiktigelse, manuell undersøkelse eller bruk av teknisk eller kjemisk utstyr eller hund, jf. bestemmelsens siste ledd. For nærmere omtale om de ulike kontrollformene, se punkt 1.5.

Eiendeler som befinner seg på den innsattes rom, omfattes ikke av denne bestemmelsen, men reguleres av reglene om kontroll av innsattes rom i ny § 27 b.

7.4 Kontroll av den innsattes rom – ny § 27 b

7.4.1 Gjeldende rett

Kontroll av den innsattes rom vil kunne omfattes av EMK artikkel 8, samt EMK P1-1 der kontrollen også omfatter den innsattes eiendeler. Mandelareglene og EFR inneholder bestemmelser som primært gjelder undersøkelser av innsattes rom for å avdekke og forebygge uorden og oppbevaring av ulovlige gjenstander. Utgangspunktet etter disse regelsettene er at slike tiltak utgjør inngrep som må ha hjemmel i lov, forfølge et legitimt formål og være forholdsmessige.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Mandelareglene regel 50 og EFR 54.1 og 2

Det er videre en forutsetning at undersøkelser gjennomføres skånsomt, slik at rommet og den innsattes eiendeler ikke skades, og som utgangspunkt skal den innsatte gis anledning til å være til stede ved slike undersøkelser.¹⁰⁶ I forholdsmessighetsvurderingen må det tas i betraktning at den innsattes rom i praksis vil utgjøre den innsattes hjem under fengselsoppholdet, og ofte være det eneste stedet hvor den innsatte har et visst privatliv, ettersom øvrige områder i fengselet i stor grad er under tilsyn eller overvåkning av kriminalomsorgens ansatte eller ved bruk av teknisk overvåkningsutstyr.

Strgjfl. § 28 og straffegjennomføringsforskriften § 3-25 gir kriminalomsorgen hjemmel til å undersøke innsattes rom for å forebygge, kartlegge og hindre uorden eller straffbare handlinger. Undersøkelsen kan gjennomføres uanmeldt, og den innsatte skal som hovedregel ikke være til stede under undersøkelsen. Etter kriminalomsorgens retningslinjer til strgjfl. § 28 punkt 28.5 skal undersøkelse av rom gjennomføres jevnlig.

Undersøkelsen kan gjennomføres ved bruk av verktøy, speil, kjemisk og teknisk utstyr, metalldetektor, samt med narkotikahund. Det følger videre av retningslinjene til strgjfl. § 28 at alle rom innsatte har adgang til, skal etterses daglig, at vinduer, gitre, dører, låser, teknisk utstyr, møbler og lignende kontrolleres for å sikre at de er uskadde, i orden og gir tilstrekkelig sikkerhet.

7.4.2 Direktoratets vurdering og forslag

Når den innsattes rom anses som den innsattes hjem under fengselsoppholdet, utgjør det en sentral ramme for den enkeltes privatliv. Kontroll av rommet vil derfor kunne gripe inn i retten til respekt for privatlivet etter EMK artikkel 8. Dette tilsier behov for klare skranker for kriminalomsorgens adgang til å foreta kontroll. Samtidig er det nødvendig at fengselet har tilstrekkelige virkemidler til å føre effektiv kontroll også på områder hvor innsatte oppholder seg uten direkte tilsyn.

I forslag til § 27 b første ledd fastslås det at den innsatte skal gis mulighet for privatliv på tildelt rom.

I § 27 b andre ledd foreslås det å videreføre kriminalomsorgens adgang til å kontrollere innsattes rom, men med en noe endret og mer nyansert regulering enn etter gjeldende rett. For det første erstattes begrepet «undersøkelse» med «kontroll», og det etableres et tydelig skille mellom «kontroll» og «sjekk av rom» som to ulike kontrolltiltak, se nærmere i punkt 1.5.11.

Kontroll etter andre ledd vil være aktuelt for å avdekke eller forebygge at den innsatte lagrer eller oppbevarer gjenstander som kan benyttes til straffbare handlinger, skape uro eller utgjøre en sikkerhetsrisiko i fengselet. Det legges opp til at slik kontroll kan gjennomføres uten ytterligere inngangsvilkår ut over det som følger av den generelle bestemmelsen i forslagets § 26, og det vil kunne gjennomføres rutinemessig, stikkprøvebasert eller ut ifra mistanke. Det er ikke et krav om at det foreligger forhold ved den innsatte eller fengselet som kan begrunne kontroll.

Direktoratet har vurdert om det bør legges inn ytterligere skranker for kontroll etter § 27 b, herunder om det skal være et krav til at det må foreligge «forhold ved

¹⁰⁶ EFR 54.8

den innsatte eller fengselet som kan begrunne kontrollen». Dette vil imidlertid innebære en betydelig innskjerping sammenlignet med gjeldende rett, ved at kontroll av rommet ikke kan gjøres preventivt eller baseres utelukkende på generelle risikovurderinger uten noen konkret forankring til lokale forhold. En slik innskjerping vil kunne begrunnes med innsattes behov for vern om privatliv, og at rommet må anses som innsattes midlertidige hjem og ofte vil være det eneste stedet hvor innsatte kan ha et privatliv.

Samtidig så foreligger det rent objektivt sett et sikkerhetsmessig behov for regelmessig gjennomføring av romundersøkelser, særlig på fengsler med høyt sikkerhetsnivå, for å unngå oppbevaring av ureglementerte, ulovlige eller farlige gjenstander. Om det legges inn et krav om forhold ved fengselet, så fordrer det at fengselet må kunne dokumentere etter en kriminalomsorgsfaglig vurdering at det foreligger et konkret behov ved fengselet for at slike kontroller gjennomføres jevnlig, enten rutinemessig eller stikkprøvebasert. En slik vurdering må i så fall gjøres regelmessig, jf. kravene i forslag til ny § 32.

I henhold til forslagets § 27 b fjerde ledd skal imidlertid fengselet regelmessig gjennomføre såkalt «romsjekk» for å sikre at rommet er i «sikkerhetsmessig forsvarlig stand». Det er på det rene at slike sjekker også vil kunne avdekke informasjon som kan tilsi at det foreligger forhold ved fengselet eller den innsatte som taler for jevnlig kontroller med hjemmel i § 27 b andre ledd.

Det bes om høringsinstansenes syn på den foreslåtte løsningen, og innspill til hvorvidt det også bør inkluderes tilleggsvilkår i § 27 b andre ledd.

Kontroll av rom kan, som etter gjeldende rett, gjennomføres ved besiktigelse, visitasjon, manuell undersøkelse samt bruk av teknisk eller kjemisk utstyr eller hund, jf. forslagets § 27 b tredje ledd. Regelen om at innsatte som hovedregel ikke skal være til stede under kontroll, foreslås ikke videreført. Utgangspunktet etter forslaget er at den innsatte skal kunne være til stede, med mindre dette vil sette formålet med kontrollen i fare, se punkt 12.3.2.4 om unntak fra informasjons- og varslingsplikten.

I § 27 b fjerde ledd foreslås det en egen hjemmel for «romsjekk», som omtalt ovenfor. Dette innebærer en mindre inngripende kontroll av om rommet er i bygningsmessig og sikkerhetsmessig forsvarlig stand, se nærmere beskrivelse under punkt 1.5.7. Dette omfatter kontroll av blant annet låser, dører, gitre, vinduer, hengsler, gulv, vegger, tak, teknisk utstyr og møbler. Formålet er å sikre at det ikke er forhold ved rommet som utgjør en sikkerhetsrisiko, for eksempel brannfare, og at det er tilstrekkelig sikret mot rømning. Selv om kriminalomsorgen i kraft av eierrådigheten trolig allerede har adgang til å foreta slike kontroller, foreslås det av klarhetshensyn at plikten til regelmessig romsjekk uttrykkelig lovfestes. Begrepet «sjekk» markerer at tiltaket er vesentlig mindre inngripende enn kontroll etter andre ledd. Det alminnelige forholdsmessighetskravet i ny § 26 andre til tredje ledd får anvendelse for begge typer tiltak etter § 27 b.

Kontroll og sjekk skal journalføres, men kan gjennomføres uten at det fattes en beslutning i hvert tilfelle.

Det foreslås videre å flytte gjeldende bestemmelse i strgf. § 29 a om installering av teknisk utstyr i form av pust- og bevegelsessensor (PBS) på den innsattes rom til nytt femte ledd i § 27b. Bestemmelsen foreslås videreført uten materielle endringer. PBS er i dag begrenset til varsling ved fare for liv og helse.

8 Kontrolltiltak rettet mot den innsattes person – ny §§ 28 til 28 f

8.1 Innledning

Det foreslås en egen bestemmelse i § 28 om kontroll av den innsattes identitet. Bestemmelsen gir også hjemmel for å innhente og lagre biometrisk personinformasjon for nærmere angitte formål.

I §§ 28 a til 28 f foreslås det egne hjemler for kriminalomsorgens adgang til å gjennomføre ulike kontrolltiltak som i varierende grad berører den innsattes fysiske integritet. § 28 a gjelder ytre kontroll av den innsattes person og undersøkelse av gjenstander. § 28 b regulerer mer inngripende kontroll i form av kroppsvisitasjon. § 28 c gir hjemmel for bruk av fysisk makt for å gjennomføre kontroll av den innsattes person. § 28 d gjelder plassering på enerom med spesialtoalett. § 28 e regulerer kroppslige undersøkelser, mens § 28 f gir hjemmel for særskilt kontroll ved alvorlige hendelser eller trusler.

8.2 Kontroll av den innsattes identitet– ny § 28

8.2.1 Gjeldende rett

Det følger av strgfjl. § 27 sjette ledd at «enhver kan avkreves gyldig legitimasjon for å sikre rett identitet». Dette gjelder også for innsatte. I praksis skjer identitetsverifisering i dag ved kontroll av pass eller andre legitimasjonsdokumenter ved inn- og utgang, samt ved at den innsatte fotograferes.

Innhenting og lagring av biometrisk personinformasjon for identitetsverifisering innebærer behandling av opplysninger om domfeltes fingeravtrykk og ansiktsskjennetegn. Slike opplysninger var ikke omfattet av definisjonen av sensitive personopplysninger etter personopplysningsloven 2000 § 9. Etter gjeldende regelverk regnes imidlertid biometrisk data som en særlig kategori personopplysninger, jf. GDPR artikkel 9 og politidirektiver (LED) artikkel 10.

Adgangen til å benytte teknologi for å kontrollere identitet, geografisk posisjon, bevegelse og eventuell rusmiddelbruk for domfelte som gjennomfører straff med elektronisk kontroll, ble innført i 2020. I forarbeidene til denne endringen vurderte departementet at bruken av slik teknologi var i samsvar med de grunnleggende prinsippene i LED.¹⁰⁷

8.2.2 Direktoratets vurdering og forslag

Ny § 28 første ledd fastsetter at identitetskontroll skal gjennomføres ved inn- og utgang, og at kontrollen omfatter verifisering av identitet. Slike kontroller vil typisk finne sted ved innsettelse, permisjoner, fremstillinger, frigang, straffavbrudd og aktiviteter utenfor fengselsområdet. Forslaget er i all hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Bestemmelsen gjelder både for innsatte og for personer som møter til gjennomføring av straff eller varetekt. Kontroll og verifisering av identitet ved inn- og utgang vil alltid være nødvendig for å gjennomføre straffen etter sitt formål, og kan derfor skje uten ytterligere

¹⁰⁷ Prop. 132 L (2018-2019), *Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (gjennomføringstiden for straffegjennomføring med elektronisk kontroll mv.)*, punkt 6.6 side 30 flg.

tilleggsvilkår. Identitetsverifisering kan også være relevant for å ivareta andre formål etter ny § 26. Valg av verifikasjonsmetode må skje innenfor rammene av forholdsmessighetskravet.

I §28 tredje ledd foreslås det en ny hjemmel for kriminalomsorgen til å innhente og lagre personlige kjennetegn og biometrisk personinformasjon for å verifisere den innsattes identitet og sikre adgang til lokaler, digitale plattformer og tjenester i kriminalomsorgen. Bestemmelsen åpner for at identitetskontroll kan gjennomføres ved dokumentkontroll eller ved bruk av digital teknologi. Det er særlig lagt til grunn at hjemmelen vil benyttes til innhenting av foto og fingeravtrykk, men bestemmelsen er ikke begrenset til bestemte former for personlige kjennetegn eller biometrisk personinformasjon. Løsningen legger til rette for teknologisk utvikling.

Innhenting, lagring og bruk av biometrisk personinformasjon innebærer et inngrep i den innsattes privatliv, og skrankene i EMK artikkel 8 gjør seg dermed gjeldende. Tiltaket må ha hjemmel i lov, forfølge et legitimt formål og være forholdsmessig, se nærmere i punkt 4.2. Biometriske kjennetegn er unike og varig knyttet til den enkelte, og misbruk eller uautorisert tilgang kan medføre et betydelig skadepotensial. Det er derfor avgjørende at behandlingen skjer for klart definerte formål og innenfor forsvarlige rammer for informasjonssikkerhet og personvern. Formålene med behandlingen er uttømmende angitt i bestemmelsen.

Biometrisk personinformasjon skal ikke brukes til biometrisk fjernidentifikasjon, for å kartlegge bevegelsesmønstre eller ettergå overvåkningsopptak for å fastslå om den innsatte har oppholdt seg på bestemte steder. Kriminalomsorgen må sørge for å ha forsvarlige rutiner for oppbevaring og lagring av slik informasjon.

Identifisering for tilgang til ulike tjenester skjer i dag hovedsakelig gjennom ansattes observasjon og kjennskap til den innsatte, eller ved bruk av innlogging og koder i digitale løsninger. Bruk av biometri, for eksempel ansiktsgjenkjenning eller fingeravtrykksskanning, gir en rask, sikker og effektiv verifisering av identitet. Forslaget legger til rette for at kriminalomsorgen kan knytte biometrisk verifisering til den innsattes brukerprofil i etatens systemer, herunder tilganger til lokaler, digitale tjenester og besluttede kontrolltiltak. Dette kan bidra til økt selvbetjening og redusert behov for manuell kontroll fra ansatte. En slik løsning kan styrke den innsattes autonomi og samtidig redusere risikoen for misbruk, press og utnyttelse mellom innsatte.

Samlet sett vurderes forslaget ikke å innebære et mer inngripende tiltak enn dagens bruk av personlige kjennetegn for identitetskontroll. Behov for biometrisk identifisering i andre situasjoner, som intern forflytning eller selvbetjente tjenester, kan endre seg over tid. Det anses derfor mest hensiktsmessig at nærmere regler om bruk og gjennomføring fastsettes i forskrift. Bruk av biometrisk personinformasjon til andre formål enn adgangskontroll og tilgang til tjenester er ikke tiltenkt, og vil uansett kreve særskilt hjemmel.

I tråd med strgf. § 16 a fjerde ledd, foreslås det at personopplysninger som behandles etter bestemmelsen, skal slettes etter endt straffegjennomføring eller løslatelse fra varetektsopphold, jf. forslag til ny § 28 tredje ledd siste punktum.

8.3 Ytre kontroll av den innsatte og undersøkelse av gjenstander – ny § 28 a

8.3.1 Gjeldende rett

Visitasjon og undersøkelser som retter seg mot den innsattes person ved bruk av teknisk utstyr eller hund er i dag hjemlet i strgf. § 28. Bestemmelsen regulerer også undersøkelse av den innsattes rom og kroppsvisitasjon, se nærmere omtale i henholdsvis punkt 1.5.13 og punkt 1.5.14.

Strgf. § 28 gir kriminalomsorgen hjemmel til å undersøke innsatte, innsattes rom og eiendeler for å forebygge uorden eller straffbare handlinger. Formålet i lovbestemmelsen suppleres av straffegjennomføringsforskriften § 3-25 første ledd, som presiserer at undersøkelser også kan gjennomføres for å kartlegge uorden eller straffbare handlinger.

Det følger av strgf. § 27 og straffegjennomføringsforskriften § 3-25 at undersøkelser kan foretas av alle innsatte som skal inn i eller oppholder seg på fengselets eller overgangsboligens område. Undersøkelser kan gjennomføres uten forhåndsvarsel. Kontroll av den innsattes person kan skje ved ankomst, til enhver tid under straffegjennomføringen, samt før og etter utganger. Undersøkelse ved ankomst og før og etter utganger kan etter forskriften § 3-25 femte ledd andre punktum unnlates dersom sikkerhetsmessige grunner åpenbart ikke taler mot det.

Undersøkelsen kan gjennomføres ved bruk av teknisk utstyr, hund, visitasjon eller kroppsvisitasjon. Det følger av kriminalomsorgens retningslinjer til § 28 punkt 28.3 at undersøkelse av den innsattes person skal gjennomføres på en måte som virker minst mulig pinlig og nedverdiggende, og ikke mer omfattende enn nødvendig.

Gjenstander eller stoffer som påvises ved bruk av teknisk eller kjemisk utstyr eller hund, kan holdes tilbake for nærmere undersøkelse, jf. retningslinjene punkt 28.7. Gjenstander som kan knyttes til straffbare forhold, kan overleveres til politiet.

8.3.2 Direktoratets vurdering og forslag

Det foreslås å endre bestemmelsens overskrift for å tydeliggjøre at den regulerer ytre kontroll av den innsatte og undersøkelse av gjenstander. Endringen er ment å gi større klarhet om tiltakets karakter og avgrense bestemmelsen mot mer inngripende former for kontroll.

Etter forslaget til ny § 28a første ledd kan ytre kontroll gjennomføres ved innsettelse, før og etter utganger fra fengsel og etter besøk gjennomført uten kontrolltiltak. I disse situasjonene foreslås det at kontroll kan gjennomføres rutinemessig, det vil si uten ytterligere individuelle vurderinger enn de som følger av de generelle vilkårene i § 26. Med unntak av kontroll før utganger, er dette situasjoner som er forbundet med relativt høy risiko for innsmugling av farlige, ulovlige eller ureglementerte gjenstander. Kontrollen er også nødvendig for å sikre etterlevelse av ordensreglementets regler om hvilke gjenstander som kan tas med inn i en lukket institusjon. Adgangen til rutinemessig kontroll i disse situasjonene antas også å ha en preventiv effekt ved å motvirke press og utnyttelse knyttet til innsmugling av gjenstander. Det vises i denne sammenheng til punkt 4.2 hvor det redegjøres for fengselsmyndighetenes plikt til å iverksette rimelige tiltak for å sikre forsvarlige og trygge forhold i fengselet.

Bestemmelsen skiller ikke mellom utganger med eller uten følge. Kontrollbehovet må imidlertid vurderes i lys av i hvilken grad den innsatte har vært i kontakt med andre personer under utgangen, eller har vært under kontinuerlig oppsyn av kriminalomsorgens ansatte eller politiet. Når det gjelder kontroll før utganger, vil dette særlig være aktuelt ved utganger med følge. Formålet er da å sikre at den innsatte ikke medbringer rømningshjelpemidler eller gjenstander som kan benyttes til å skade ansatte eller tredjepersoner.

I bestemmelsens andre ledd åpnes det for at ytre kontroll av den innsatte og undersøkelse av gjenstander også kan gjennomføres i andre situasjoner, forutsatt at det foreligger forhold ved den innsatte eller fengselet som kan begrunne kontrollen. For en nærmere redegjørelse for hvilke forhold som omfattes av dette vilkåret, vises det til punkt 1.4.1. Når inngangsvilkårene er oppfylt, kan kontroll gjennomføres rutinemessig eller som stikkprøver så lenge forholdene består og kontrollbehovet vedvarer.

Slike situasjoner kan for eksempel være ved retur fra arbeidsdrift, skole eller andre aktiviteter hvor det foreligger en forhøyet risiko for at gjenstander tas med eller utveksles. Dette kan gjelde verktøy, redskaper eller kjøkkenutstyr som kan benyttes til straffbare handlinger eller på annen måte utfordre ro og orden eller sikkerheten i fengselet. De relevante kontrollformålene vil i slike tilfeller særlig være formålene i § 26 første ledd bokstav b til e.

I tredje ledd presiseres det at kontroll kan gjennomføres ved ytre undersøkelse av den innsatte utenpå klærne, hode og hår, og at munnhulen kan besiktiges dersom det er nødvendig for å sikre at den innsatte ikke har skjult gjenstander der. Slik besiktigelse kan være aktuelt der det foreligger konkrete holdepunkter for at munnhulen benyttes til å skjule gjenstander, for eksempel ved mistanke om innsnugling av narkotika, ved konkrete tips, eller i forbindelse med utdeling av medisiner hvor det er en særlig risiko for at legemidler ikke svelges, men holdes tilbake i munnhulen. Undersøkelsen er begrenset til visuell besiktigelse av munnhulen og innebærer ingen berøring.

Kontroll kan gjennomføres ved visitasjon eller ved bruk av teknisk utstyr eller hund jf. forslaget § 28 a tredje ledd. Visitasjonsbegrepet er ment å videreføre forståelsen fra gjeldende forarbeider, der visitasjon innebærer en ytre undersøkelse av person ved kontroll av klær uten avkledning.¹⁰⁸ Det vises til punkt 1.5 for en beskrivelse av hva bruk av teknisk utstyr eller hund innebærer som kontrollform.

Forholdsmessighetskravet i ny § 26 andre til fjerde ledd tilsier at kontroll etter § 28a som hovedregel bør gjennomføres ved bruk av teknisk utstyr eller hund, ettersom disse metodene normalt vil være minst inngripende.

Kontroll som hjemles i bestemmelsen anses samlet sett tilstrekkelig begrunnet sett opp mot de belastninger tiltakene kan medføre for de innsatte. Tiltakene er relativt lite inngripende, og det legges derfor til grunn at forslaget ligger innenfor de grunnlovsmessige og menneskerettslige skrankene.

Ved utforming av rutiner for personkontroll må kriminalomsorgen foreta konkrete vurderinger av behov og omfang. I tråd med forslaget i § 32 andre punktum, se punkt 12.2.2, skal slike vurderinger bygge på dokumenterbare og oppdaterte kriminalomsorgsfaglige vurderinger. Praksisen må imidlertid ligge innenfor

¹⁰⁸ Ot.prp. nr. 5 (2000–2001), s. 160

kravene om formåls- og forholdsmessighet som følger av § 26 første til tredje ledd.

8.4 Inngripende kontroll av innsatte (kroppsvisitasjon) - ny § 28 b

8.4.1 Gjeldende rett

Innsatte i fengsel har, på lik linje med øvrige borgere, krav på vern om psykisk og fysisk integritet som en sentral del av retten til privatliv. Undersøkelser som griper inn i den innsattes personlige integritet må derfor skje innenfor rammene av forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling etter EMK artikkel 3 og retten til respekt for privatlivet etter EMK artikkel 8. Integritetsinngripende undersøkelser må ha klar hjemmel i lov og stå i et rimelig forhold til det formålet som søkes oppnådd.¹⁰⁹ Kravene til begrunnelse, forholdsmessighet og gjennomføringsmåte skjerpes i takt med hvor inngripende undersøkelsen er.

Det meste av EMDs praksis på området gjelder kroppsvisitasjon med avkledning, vurdert opp mot forbudet om «nedverdiggende behandling» i EMK artikkel 3. Domstolen har særlig behandlet såkalte inngripende kroppsvisitasjoner, det vil si undersøkelser som omfatter dyp knebøy, med eller uten hosting, bruk av speil eller visuell inspeksjon av anus. Enkelte avgjørelser tar også for seg hyppigheten av slike undersøkelser eller særlige forhold ved gjennomføringsmåten.

Høyesterett har i HR-2021-1155-A sammenfattet EMDs praksis som følger:¹¹⁰

«Menneskerettsdomstolen har i sin praksis understreket at for å rammes av forbudet i artikkel 3, kreves et minimum av alvor – *‘a minimum of severity’/‘un minimum de gravité’*, jf. for eksempel storkammerdom 26. oktober 2000 Kudła mot Polen avsnitt 91. Om grensen er overskredet, beror på en samlet vurdering, hvor det blant annet skal legges vekt på behandlingens karakter og den sammenhengen den inngår i, varigheten, de fysiske og psykiske virkningene for den som rammes, og etter forholdene også vedkommendes kjønn, alder og helsetilstand, jf. storkammerdom 15. desember 2016 Khlaifia og andre mot Italia avsnitt 159–160. Formålet med behandlingen er viktig, især vil det veie tungt i retning brudd dersom intensjonen nettopp er å ydmyke eller krenke. Men også for tiltak som er legitimt begrunnet utgjør artikkel 3 en grense, i den utstrekning disse i form, intensitet eller varighet går lenger enn nødvendig eller på annen måte er uforholdsmessig belastende, jf. storkammerdom 28. september 2015 Bouyid mot Belgia avsnitt 86–88.»

Høyesterett har i HR-2024-551-A gitt en oppdatert gjennomgang av EMDs praksis og oppsummert rettstilstanden som følger:¹¹¹

«Kroppsvisitasjoner med eller uten visuell inspeksjon av anus kan være nødvendige av sikkerhetsmessige grunner eller for å unngå uorden eller kriminalitet. Jo mer inngripende de er, desto større forsiktighet må fengselsmyndighetene utvise ved bruken av dem. Kroppsvisitasjonene må

¹⁰⁹ EMK artikkel 8 og Mandelareglene regel 50

¹¹⁰ HR-2021-1155-A, avsnitt 42

¹¹¹ HR-2024-551-S, avsnitt 111-116

gjennomføres på en hensynsfull måte, slik at de ikke oppleves som mer belastende og ydmykende enn nødvendig.

Særlig inngripende kroppsvisitasjoner med visuell inspeksjon eller eksponering av anus må være tilstrekkelig forankret i overbevisende sikkerhetsbehov – *‘duly based on convincing security needs’*. I saker om kroppsvisitasjoner med dyp knebøy er dette presisert dithen at det enten må foreligge konkrete sikkerhetsmessige behov eller konkret mistanke knyttet til den innsatte.

Ved vurderingen av om terskelen for EMK artikkel 3 er overtrådt, skal alle sakens omstendigheter tas i betraktning. Antallet kroppsvisitasjoner inngår i helhetsvurderingen, men er i seg selv ikke avgjørende.

Utgangspunktet etter EMDs praksis må på denne bakgrunn være at rigide og udiffereensierte rutiner for særlig inngripende kroppsvisitasjoner ikke er forenlige med EMK artikkel 3.

Det kan likevel ikke være noe i veien for at de konkrete sikkerhetsbehovene et stykke på vei forankres i situasjoner som erfaringsmessig innebærer høy risiko for inns mugling, typisk ved første gangs innsettelse i fengselet og etter permisjoner. Sikkerhetsbehovene kan også være knyttet til spesielle omstendigheter som for eksempel troverdige opplysninger om inn- eller utsmugling. I mange tilfeller vil det imidlertid måtte foretas en konkret vurdering av sikkerhetsrisikoen knyttet til den aktuelle innsatte. Ved fastsettelsen av retningslinjer om kroppsvisitasjoner må de sikkerhetsmessige behovene balanseres mot hensynet til de innsatte.»

I Bergen fengsel var hovedregelen at den innsatte skulle kroppsvisiteres naken og med dyp knebøy i alle situasjoner som kunne «innebære en risiko for inn- eller utsmugling» av ureglementerte gjenstander, uten at det ble sondret mellom situasjoner som det knyttet seg større eller mindre grad av risiko til, og uten at det ble praktisert noen formalisert ordning for unntak. Etter Høyesteretts syn var rutinene for den aktuelle perioden (2018-2020) rigide og udiffereensierte, forankret i generelle risikobetraktninger, og oppfylte derfor ikke kravet til overbevisende sikkerhetsbehov etter EMK artikkel 3.

Selv om terskelen for brudd på EMK artikkel 3 ikke er overskredet, kan kroppsvisitasjon likevel innebære et ulovlig inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8, dersom tiltaket ikke oppfyller kravene til klar lovhjemmel, legitimt formål og forholdsmessighet.¹¹² De samme vurderingsmomentene som nevnt ovenfor er relevante også i denne sammenheng.

Internasjonale standarder stiller tilsvarende krav. Etter Mandelareglene regel 52 nr. 1 kan inngripende undersøkelser, som kroppsvisitasjon med avkledning og kroppslig undersøkelse, bare benyttes når det er «*absolutely necessary*». EFR regel 54.2 presiserer at lovgivningen bør angi konkret i hvilke situasjoner slike undersøkelser er nødvendige. Mandelareglene, EFR og Bangkok-reglene stiller videre krav til gjennomføringen, blant annet at undersøkelsene skal utføres med respekt for den innsattes verdighet,¹¹³ ikke benyttes som ledd i trakassering av den

¹¹² Dejneke mot Polen, 9635/13, 1. juni 2016, avsnitt 70-77, Jaeger mot Estland, 1574/13, 31. juli 2014, avsnitt 47-49.

¹¹³ EFR 54.4, Mandelareglene regel 50, Bangkokreglene regel 19 og 21

innsatte,¹¹⁴ og at ansatte av samme kjønn som den innsatte gjennomfører undersøkelsen og har nødvendig opplæring.¹¹⁵ Det stilles også krav til prosedyrer,¹¹⁶ begrunnelse¹¹⁷ og notoritet.

Internasjonale anbefalinger oppfordrer statene til å benytte mindre inngripende metoder der dette er mulig, for eksempel teknisk utstyr som sikkerhetsskanner og metalldetektorer. Det fremgår gjennomgående av rapporter og avgjørelser at det må foretas en reell avveining mellom sikkerhetsbehov og belastningen for den innsatte.

CPT har anbefalt at kroppsvisitasjoner i alle tilfeller bør bygge på individuelle risikovurderinger. Anbefalingene er ikke rettslig bindende, og et slikt utgangspunkt er heller ikke lagt til grunn av EMD eller Høyesterett.

Etter gjeldende rett gir strgfl. § 28 hjemmel for kroppsvisitasjon av innsatte for å forebygge uorden og straffbare handlinger. Forarbeidene tilsier at bestemmelsen gir adgang til rutinemessige undersøkelser, både ved ankomst, før og etter utganger, og under opphold i fengselet.¹¹⁸ Dette støttes av straffegjennomføringsforskriften § 3-25. Forskriften § 3-25 sjette ledd, sammenholdt med forarbeidene, innebærer at undersøkelse av den innsattes person ved ankomst og før og etter utganger bare kan unnlates dersom sikkerhetsmessige grunner åpenbart ikke taler mot det. Kroppsvisitasjon er i forarbeidene beskrevet som undersøkelse av naken kropp, hår og klær.¹¹⁹

Kriminalomsorgens retningslinjer til § 28 punkt 28.3 fastsetter at kroppsvisitasjon som hovedregel skal utføres av ansatte av samme kjønn som den innsatte. Gjeldende lovverk stiller ikke krav om konkret mistanke eller individuelt begrunnet sikkerhetsbehov for å iverksette kroppsvisitasjon.

I kriminalomsorgens midlertidige føringer er adgangen til å benytte kroppsvisitasjon imidlertid snevret inn. Det er blant annet lagt til grunn at innsatte som hovedregel skal undersøkes ved bruk av sikkerhetsskanner ved ankomst, før og etter utganger og før og etter besøk, der dette er tilgjengelig. I enheter uten sikkerhetsskanner skal alternative undersøkelsesformer alltid vurderes først, som ytre manuell visitasjon av klær og gjenstander eller bruk av teknisk utstyr eller hund.

Dersom kroppsvisitasjon anses nødvendig, skal dette bero på en konkret og/eller individuell vurdering og ikke gjennomføres rutinemessig. Det skal alltid foretas en avveining mellom nødvendigheten av tiltaket opp mot dets inngripende karakter.

Undersøkelsen skal gjennomføres trinnvis, slik at den innsatte ikke er helt naken. Klær på overkroppen skal tas på igjen før plagg nedentil fjernes. Undersøkelsen skal utføres av ansatte av samme kjønn som den innsatte, med mindre bemanningssituasjonen gjør dette umulig. Bruk av speil skal ikke forekomme. Beslutninger om kroppsvisitasjon skal begrunnes og journalføres i Kompis for å sikre notoritet.

¹¹⁴ Mandelareglene regel 51

¹¹⁵ EFR 54.5, Mandelareglene regel 52 nr. 1, Bangkokreglene regel 19

¹¹⁶ EFR 54.1

¹¹⁷ Mandelareglene regel 51

¹¹⁸ Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 7.4.3 og punkt 13

¹¹⁹ Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) s. 155 flg

8.4.2 Direktoratets vurdering og forslag

Overgangen fra en ordning med rutinemessig adgang til å benytte kroppsvisitasjon til et krav om at tiltaket må forankres i konkrete og/eller individuelle forhold, slik det følger av kriminalomsorgens midlertidige regelverk, har vært krevende for etaten. Terskelen for når kroppsvisitasjon kan benyttes, og kravet om skriftlig begrunnelse, oppleves i praksis som vanskelig å håndtere. Sammenholdt med innføringen av sikkerhetsskanner har dette bidratt til at antallet kroppsvisitasjoner har gått betydelig ned. Samtidig har kriminalomsorgen de senere årene registrert en jevn økning i funn av farlige gjenstander, narkotika og mobiltelefoner.

Dette tilsier et behov for å fastsette vilkår for bruk av kroppsvisitasjon, samt krav til begrunnelse og dokumentasjon, som både ivaretar Norges menneskerettslige forpliktelser og de reelle sikkerhetsbehovene i fengslene. Regelverket må samtidig sikre at tiltaket gjennomføres på en måte som ivaretar den innsattes verdighet og er praktisk gjennomførbar i en presset driftshverdag.

I denne vurderingen må det tas hensyn til at ikke alle fengsler i overskuelig framtid vil ha tilgang til sikkerhetsskanner, som kan benyttes som et mindre inngripende førstetiltak, og som ved utslag kan danne grunnlag for mistanke. Videre er sikkerhetsskannere i hovedsak plassert i mottakslokaler eller i tilknytning til besøksavdelinger. I noen situasjoner vil det være lite hensiktsmessig og ressurskrevende å transportere innsatte til en sikkerhetsskanner som er plassert et annet sted i fengselet, og det vil kunne kreve at det benyttes fysisk makt for å få dette til. Dette kan for eksempel være der hvor det er nødvendig for å gjennomføre kroppsvisitasjon før innplassering på sikkerhetscelle eller i forbindelse ved aksjon mot en celle der en innsatt har forskanset seg, utagerer eller på annen måte utgjør en alvorlig sikkerhetsrisiko for seg selv eller andre.

I slike tilfeller vil ofte en gjennomføring av en kroppsvisitasjon totalt sett kunne innebære mindre bruk av makt og være mindre inngripende.

Direktoratet mener derfor at avveiningen mellom tiltakets belastning og de sikkerhetsmessige behovene bør reflekteres tydeligere i regelverket. Formålet er å sikre at vilkårene for bruk av kroppsvisitasjon i hovedsak fremgår av formell lov, at bestemmelsene styrker den innsattes rettssikkerhet, og at kriminalomsorgens myndighetsutøvelse på området gis klarere og mer forutsigbare rammer. Samtidig må regelverket ivareta kriminalomsorgens behov for å kunne gjennomføre nødvendige og effektive undersøkelser for å sikre et forsvarlig og trygt miljø for innsatte, ansatte og andre som oppholder seg i fengslene, samt bidra til å beskytte samfunnet. Reglene må også utformes slik at de ikke medfører uforholdsmessig ressursbruk knyttet til vurdering, beslutning og gjennomføring av kontrolltiltak.

Kroppsvisitasjon foreslås regulert i ny § 28 b. Tiltakets inngripende karakter reflekteres i den foreslåtte overskriften «Inngripende kontroll av innsatte (kroppsvisitasjon)».

Det foreslås videre en innstramming i lovens ordlyd sammenlignet med gjeldende rett, blant annet ved at det innføres inngangsvilkår for bruk av kroppsvisitasjon. Etter forslaget kan kroppsvisitasjon gjennomføres når det er «grunn til å anta at den innsatte skjuler farlige, ulovlige eller ureglementerte gjenstander», jf. forslagets første ledd, og ellers når det foreligger «konkrete og viktige forhold ved fengselet som kan begrunne slik kontroll jf. forslagets andre ledd.

Bestemmelsen legger dermed opp til to ulike inngangsvilkår for å benytte denne inngripende kontrollformen. Det første er mistanke rettet mot den enkelte innsatte. Kravet om «grunn til å anta» innebærer at det må foreligge en konkret og rimelig antagelse om at den innsatte skjuler slike gjenstander, men terskelen ligger lavere enn «skjellig grunn til mistanke» etter straffeprosessloven. Formåls- og forholdsmessighetskravet i § 26 første og andre ledd setter samtidige rammer for hvilke gjenstander kontrollen kan rette seg mot. Det må dreie seg om gjenstander som innebærer en reell fare eller risiko, typisk narkotika, våpenlignende gjenstand eller mobiltelefon.

Det andre alternativet gjelder tilfeller hvor det foreligger konkrete og vektige forhold ved fengselet som gjør kroppsvisitasjon nødvendig etter formålene i § 26. For en nærmere beskrivelse av hva som kan utgjøre forhold ved fengselet, se punkt 1.4.1.1.

Det er ikke funnet hensiktsmessig å presisere i lovteksten hvilke konkrete forhold som er aktuelle. I tillegg til at bestemmelsen vil bli uforholdsmessig lang ved nærmere presisering av begrepene, vil en uttømmende opplisting verken være mulig eller ønskelig, da relevante forhold kan variere over tid og være påvirket av teknologisk utvikling, endringer i kriminalitetsmønstre og organisatoriske forhold i fengselet. Hva som utgjør relevante forhold vil også kunne variere på grunn av ulik bygningsmessig utforming, ulik sammensetning av innsattpopulasjonen, ulike nærmiljøer og kriminalitetsutfordringer i disse nærmiljøene. En annen risiko med en veiledende, men ikke uttømmende, opplisting i loven er at den kan begrense faktisk vurdering av alle relevante momenter ved konkret anvendelse, fordi man risikerer å låse seg til momentene som er uttrykkelig listet opp.

Direktoratet vurderer det som tilstrekkelig at de konkrete forholdene som kan begrunne illeggelse av kontrolltiltak presiseres nærmere i underliggende regelverk, slik at nødvendig fleksibilitet og aktualitet ivaretas, samtidig som innsattes rettssikkerhet sikres.

Kravet til at forholdene må være både konkrete og vektige innebærer en høy terskel, begrunnet i at tiltakets inngripende karakter må stå i et rimelig forhold til det formålet som ønskes oppnådd. Dersom slike konkrete og vektige forhold ved fengselet foreligger, vil det kunne gjennomføres kroppsvisitasjoner ved stikkprøver, uten at det foreligger mistanke mot bestemte personer. Det vil også kunne besluttes rutinemessige kroppsvisitasjoner i nærmere angitte situasjoner som erfaringsmessig innebærer forhøyet risiko for inn- eller utsmugling, for eksempel ved nyinnsettelse eller etter utganger der den innsatte ikke har vært under løpende tilsyn eller underlagt andre sikkerhetstiltak. Direktoratet ber om høringsinstansenes syn på om eksemplifiseringen er dekkende.

Forholdsmessighetskravet i § 26 andre ledd utgjør en sentral skranke også i disse tilfellene. Behovet for kontroll må vurderes å overstige de belastningene innsatte normalt vil oppleve ved en slik kontrollpraksis. Forslaget i § 32 første ledd stiller i tillegg krav om at rutinemessige kroppsvisitasjoner må forankres i en dokumenterbar og oppdatert kriminalomsorgsfaglig vurdering, se punkt 12.2.2. Det vil videre være nødvendig med klare krav til unntaksvurderinger ved bruk av tiltaket rutinemessig, for at det skal ligge innenfor skrankene i ny § 26 andre til tredje ledd.

Direktoratet ber om innspill på bruken av «viktige forhold», som et nytt vilkår for å reflektere terskelen for å benytte alle former for kroppsvisitasjon som kontrolltiltak. Det har vært vurdert om det skal benyttes «overbevisende sikkerhetsbehov» som er benyttet i EMDs praksis, men da knyttet til særlig inngripende form for kroppsvisitasjon, altså med utfall, knebøy, besiktigelse av anus o.l., og ikke kroppsvisitasjon uten slike ekstra elementer. Viktige forhold er ment å reflektere en mer relativ norm som korresponderer med forholdsmessighetsvilkåret i § 26 andre ledd om at jo mer inngripende et tiltak er, desto mer vil det kreves av vekten for behovet som tilsier tiltaket.

Direktoratet har vurdert om adgangen til kroppsvisitasjon utelukkende bør knyttes til individuelle risikovurderinger, slik blant annet CPT anbefaler. En slik løsning har imidlertid noen begrensinger som har sikkerhetsmessig betydning. Det vises at kriminalomsorgen ofte vil mangle tilstrekkelig informasjon til å foreta slike individuelle vurderinger, særlig ved førstegangsinnsattelse av varetektsinnsatte og domfelte. En rendyrket individuell tilnærming fanger heller ikke opp press- og utnyttelsessituasjoner mellom innsatte, og vil være ressurskrevende å praktisere. En slik regulering er ikke påkrevd etter EMK artikkel 3 eller artikkel 8. Videre vil kravene i § 26 innebære at det må gjøres unntaksvurderinger og tilpasninger, hvilket i stor grad vil innebære en vurdering og hensyntagen av individuelle forhold. Direktoratet mener derfor at det foreslåtte regelverket ligger godt innenfor det menneskerettslige handlingsrommet.

Direktoratet har videre vurdert om loven i større grad bør angi konkrete situasjoner hvor kroppsvisitasjon kan gjennomføres, og ber høringsinstansene særlig om innspill på om den foreslåtte reguleringen i tilstrekkelig grad dekker behovet for bruk av kroppsvisitasjon, og om ordningen fremstår som praktisk gjennomførbar.

Kroppsvisitasjon foreslås definert i tredje ledd som «besiktigelse av munnhulen og kroppens overflater uten klær på». Det presiseres videre at innsatte kan pålegges å bevege seg slik at det kan undersøkes om fremmedlegemer er festet til kroppen, og at klær og medbrakte gjenstander kan undersøkes manuelt. Hvor inngående undersøkelsen skal være, og om det skal benyttes knebøy, utfall eller om den innsatte skal bes om å løfte på kroppsdeler etc., må vurderes konkret ut fra om kontrollen er mistankebasert og individuelt rettet, om den skjer i en høyrisikosituasjon, eller om det underveis avdekkes observasjoner eller funn som tilsier ytterligere kontroll. Forholdsmessighetskravet i § 26 andre ledd innebærer at jo mer inngripende gjennomføringsmåte som tas i bruk, desto større krav stilles til behovet.

Kroppsvisitasjon er et inngripende tiltak, og det er derfor behov for å tydeliggjøre både rammene for bruk og kravene til gjennomføring. I tillegg til definisjonen i tredje ledd foreslås det i fjerde ledd uttrykkelig presisert at kroppsvisitasjon skal gjennomføres ved trinnvis avkleddning, og at kontrollen så langt som mulig skal utføres av ansatte av samme kjønn som den innsatte. Dette innebærer at innsatte aldri skal være helt naken, men at vedkommende skal få tilbake klær på overkroppen før plagg nedentil fjernes. Det skal ikke benyttes speil i forbindelse med undersøkelsen. Se redegjørelsen i punkt 1.4.13.4 for en nærmere beskrivelse av kontrolltiltaket.

Gjennomføringsmåten må skje i tråd med skånsomhetskravet i § 26 tredje ledd, og kjente forhold ved den innsatte skal hensyntas. Dette kan blant annet gjelde innsatte med kjent overgrepshistorikk eller tidligere reaksjoner på kontrolltiltak.

Overfor LHBT+-personer kan dette også innebære at gjennomføringen må tilpasses, det vil ikke alltid være riktig at kontrollen utføres av ansatte av samme biologisk kjønn. Det vil også være behov for å foreta særlige vurderinger av tilpasninger ved gjennomføringsmåten ovenfor barn. Nærmere regler om gjennomføringsmåte og rammene for kroppsvisitasjon etter § 28b vil bli fastsatt i forskrift og retningslinjer.

Adgangen til kroppsvisitasjon etter ny § 28 b må ellers ses i sammenheng med foreslått hjemmel for særskilt kontroll ved alvorlig hendelse eller trussel i ny § 28 f, se punkt 8.7.

8.5 Adgang til å bruke makt for å gjennomføre kontroll av innsatte – ny § 28 c

8.5.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsforskriften § 3-25 sjette ledd pålegger innsatte å rette seg etter de pålegg som gis og å forholde seg rolig. Det samme følger av bestemmelsen om orden og disiplin i straffegjennomføringsforskriften § 3-11 første ledd andre punktum. Det kan benyttes makt overfor innsatte som ikke retter seg etter pålegg, når dette er nødvendig og forsvarlig, og mindre inngripende tiltak forgiaves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige jf. straffegjennomføringsforskriften § 3-11 andre ledd. Selv om dette ikke er eksplisitt regulert i forskriften, følger det forutsetningsvis av henvisningen til straffegjennomføringsloven at også tvangsmidler kan benyttes i samsvar med strgf. § 38.

Dette kan for eksempel være situasjoner hvor den innsatte har farlige gjenstander på seg, men nekter å utlevere disse. Bruk av tvang kan også være aktuelt med grunnlag i nødrett, eksempelvis for å avverge selvskading der den innsatte har skjult gjenstander på seg.

Dersom det avdekkes rusmidler eller andre ureglementerte gjenstander, eller dersom den innsatte ikke medvirker til kontrollen, kan kriminalomsorgen etter retningslinjene til strgf. § 28 punkt 28.7 vurdere ulike reaksjoner og tiltak. Dette kan etter ordlyden blant annet omfatte rusmiddelkontroll, disiplinærreaksjon, overføring til annet fengsel, bruk av tvangsmidler eller begrensning av kontakt med omverdenen.

8.5.2 Direktoratets vurdering og forslag

Ny § 28 c regulerer kriminalomsorgens adgang til å bruke makt når en innsatt ikke følger anvisninger eller medvirker til kontroll av rom etter ny § 27 b, ytre kontroll av den innsatte og undersøkelse av gjenstander etter ny § 28 a eller kroppsvisitasjon etter ny § 28 b.

Bruk av fysisk makt i slike situasjoner er et svært inngripende tiltak, særlig der hvor den retter seg mot den innsattes fysiske integritet. Direktoratet mener derfor at adgangen bør fremgå uttrykkelig av loven. Bestemmelsen tydeliggjør både rammene og vilkårene for slik maktbruk. Dette har også en side til forutsigbarhet for den innsatte, nemlig at den er klar over konsekvensen ved å ikke medvirke til gjennomføring av kontroll i enkelte situasjoner.

Etter forslaget til § 28 c første ledd første punktum kan kriminalomsorgen gjennomføre visitasjon av den innsatte eller dennes rom, eller kroppsvisitasjon, ved bruk av fysisk makt dersom den innsatte ikke etterkommer pålegg om kontroll. Vilåret er at maktbruken er «strengt nødvendig» for å oppnå ett eller flere av formålene i § 26 første ledd. Det følger av første ledd andre punktum at mindre inngripende tiltak må ha vært forsøkt, eller åpenbart være utilstrekkelige.

Bestemmelsen tar særlig sikte på situasjoner der det er grunn til å tro at den innsatte har skjult farlige gjenstander som kan benyttes til selvskading, selvmord eller til å skade andre. Kravene i § 26 andre til tredje ledd innebærer at det må foretas en grundig vurdering av forholdsmessigheten ved maktbruken, og at kjente særlige forhold ved den innsatte skal hensyntas.

Kravet om at den fysiske maktbruken må være «strengt nødvendig» innebærer en innstramming sammenlignet med gjeldende rett, hvor terskelen er formulert som «nødvendig». Dette understreker tiltakets alvor, og bidrar til å tydeliggjøre at makt bare kan benyttes i ekstraordinære situasjoner.

Etter § 28 c andre ledd skal bruk av fysisk makt og eventuelle tvangsmidler inngå i en samlet forholdsmessighetsvurdering. Bestemmelsen synliggjør at kriminalomsorgens tiltak må vurderes i sammenheng, og at den samlede belastningen for den innsatte er relevant. En slik helhetsvurdering vil være sentral ved vurderingen av om inngrepet holder seg innenfor rammene av EMK artikkel 3 og artikkel 8.

Manglende medvirkning kan fortsatt få andre rettslige konsekvenser, herunder blant annet illeggelse av disiplinærreaksjon etter strgf. § 40.

8.6 Tiltak ved mistanke om oppbevaring av gjenstander i kroppens hulrom – plassering av innsatte på enerom med spesialtoalett og kroppslig undersøkelse – ny §§ 29 d og 28 e

8.6.1 Gjeldende rett

Det følger både av Mandelareglene og EFR at kroppslige undersøkelser bare kan gjennomføres når det er «*absolutely necessary*».¹²⁰ I EFR 54.2 er det videre presisert at lovgivningen skal angi konkret i hvilke situasjoner slike undersøkelser kan anses nødvendige. Regelverkene legger til grunn at kroppslige undersøkelser skal utføres av eksternt helsepersonell/lege.¹²¹

Strgf. § 29 regulerer ulike tiltak ved mistanke om oppbevaring av rusmidler mv. i kroppens hulrom. Etter § 29 andre ledd første punktum kan kriminalomsorgen beslutte at domfelte plasseres i enerom med spesialtoalett dersom det er sannsynlig at vedkommende skjuler rusmidler, bedøvelsesmidler, hormonpreparater eller

¹²⁰ EFR 54.7, Mandelareglene regel 52 nr. 2

¹²¹ Se her Inter-Amerikanske Menneskerettighetskomite, *Principles and Best Practices on the Protection of Persons Deprived of Liberty in the Americas*, vedtatt mars 2018, punkt xxi som anbefaler at inngripende undersøkelser av frihetsberøvede forbyes, og World Medical Association, *Statement on body searches*, vedtatt oktober 1993 og sist revidert October 2016, punkt 1 og 7-9, hvor det anbefales at lege kun medvirker til slike undersøkelser i unntakssituasjoner eller eksepsjonelle tilfeller og, punkt 10, at slike undersøkelser aldri gjennomføres ved tvang.

andre kjemiske stoffer i kroppen. Det fremgår av forarbeidene at en viss antagelse ikke er tilstrekkelig, med mindre det understøttes av andre forhold.¹²²

Før tiltak iverksettes, skal det innhentes uttalelse fra lege, og denne skal inngå i vurderingen av om vilkårene er oppfylt. Uttalelsen kan gis muntlig etter samtale med den innsatte, men bør bekreftes skriftlig. Forarbeidene fremhever at legens medisinske tilråding skal følges.¹²³ Den innsatte skal videre tilbys samtale med lege før tiltaket iverksettes, blant annet for å avklare eventuell helserisiko knyttet til oppbevaring av narkotiske eller andre ulovlige stoffer i kroppen. Under tiltakets varighet skal helsepersonell føre jevnlig tilsyn med den innsatte. Etter straffegjennomføringsforskriften

§ 3-26 andre ledd skal eneromsplassering forelegges regionalt nivå dersom det anses nødvendig å opprettholde tiltaket utover tre dager.

Strgjfl. § 29 andre ledd fjerde og femte punktum gir videre kriminalomsorgen adgang til å benytte radiologisk undersøkelse for å påvise rusmidler mv. Bestemmelsen ble tilføyd ved lov 29. juni 2007 nr. 83. Før lovendringen ble tilsvarende metode innfortolket i bestemmelsen om kroppslig undersøkelse i § 29 tredje ledd, men terskelen i bestemmelsen, «overveiende sannsynlig», ble ansett vanskelig å praktisere og for streng. Det ble samtidig vurdert som mer hensiktsmessig og mindre inngripende å benytte røntgenundersøkelse som første tiltak for å avdekke eventuell oppbevaring i kroppens hulrom.

Etter lovendringen kreves alminnelig sannsynlighetsovervekt for at rusmidler mv. er skjult i kroppen for å kunne benytte radiologisk undersøkelse. Henvvisning til undersøkelsen besluttet av lege, som vurderer om bruken av stråling er berettiget etter strålevernloven § 13, herunder om undersøkelsen er til overveiende nytte for pasienten. Legen må også foreta en avveining mellom risikoen for at en eventuell innpakning kan revne og risikoen knyttet til eksponering for røntgenstråling.¹²⁴

Strgjfl. § 29 tredje ledd gir kriminalomsorgen hjemmel til å beslutte kroppslig undersøkelse eller annet tiltak for å bringe ulovlige stoffer frem. For å beslutte tiltak etter § 29 tredje ledd kreves det at det er overveiende sannsynlig, det vil si en kvalifisert og begrunnet mistanke, for at den innsatte skjuler rusmidler mv. Med kroppslig undersøkelse menes manuell undersøkelse av munnhule, rektum eller vagina. Andre tiltak kan eksempelvis være undersøkelser ved bruk av ultralyd eller administrering av avføringsmiddel eller klyster. Slike undersøkelser kan bare utføres av helsepersonell. Som ved plassering i enerom med spesialtoalett skal lege avgi uttalelse, som skal inngå i vurderingen av om tiltaket skal settes i verk.

Lokalt nivå initierer prosessen, men samtykke fra regionalt nivå skal innhentes på forhånd dersom dette er praktisk mulig. Loven tydeliggjør dermed hvem som har den reelle beslutningsmyndigheten i disse sakene. Hovedregelen har vært at vedtak fattes på regionalt nivå før forhåndssamtykke kan innhentes.

Av kriminalomsorgens reviderte retningslinjer til § 29, punkt 29.4, følger det at undersøkelser etter bestemmelsen ikke skal være mer inngripende enn nødvendig. Videre fremgår det av punkt 29.11.4 at det skal føres protokoll over undersøkelsene. Protokollen skal blant annet inneholde opplysninger om den innsattes navn og fødselsdato, grunnlaget og hjemmelen for tiltaket,

¹²² Ot.prp. nr. 5 (2000-2001 punkt 7.4.5.4), s. 160

¹²³ Ot.prp. nr. 5 (2000-2001 punkt 7.4.5.4), s. 160

¹²⁴ Ot.prp. nr. 15 (2006-2007), punkt 8.4, s. 34-36 og punkt 10.1, s. 38.

beslutningstaker, tiltakets art og tidspunkt, hvem som utførte undersøkelsen og hvem som ellers var til stede, samt hvilke funn som eventuelt ble gjort. Funn av ulovlige stoffer, herunder narkotika, skal oversendes politiet sammen med rapport, og den innsatte skal underrettes om dette jf. punkt 29.10.

8.6.2 Direktoratets vurdering og forslag

Det følger av helsepersonelloven § 12 andre ledd andre punktum at helsepersonell har plikt til å gjennomføre kroppslige undersøkelser når kriminalomsorgen anmoder om dette. Staten erfarer betydelige utfordringer knyttet til tilgang på røntgenundersøkelser og kroppslige undersøkelser i situasjoner der det foreligger mistanke om oppbevaring av gjenstander i kroppens hulrom. Dette innebærer at kriminalomsorgen fortsatt har behov for å benytte plassering på enerom med spesialtoalett (pacto-toalett).

Plassering på enerom med spesialtoalett er imidlertid et svært ressurskrevende og inngripende tiltak, som kan strekke seg over tid og medføre betydelig helserisiko for den innsatte. Risikoen er særlig fremtredende dersom en pakning med narkotika eller annet stoff sprekker i kroppens hulrom. Direktoratet har derfor vurdert om adgangen til å benytte spesialtoalett i fengsel bør avvikles, og at det i stedet foreslås at kroppslige undersøkelser må besluttes av retten etter anmodning fra påtalemyndigheten etter strprl. § 157. En slik løsning vil kunne redusere helserisikoen for innsatte og styrke rettssikkerheten, men vil samtidig innebære en betydelig økt belastning for påtalemyndigheten, domstolene og helsetjenesten, som ikke har vært utredet nærmere i forbindelse med utarbeidelse av dette høringsnotatet.

Hjemmelen i strprl. § 157 er begrenset til forhold som kan medføre frihetsstraff. Den kan således bare benyttes der det foreligger mistanke om oppbevaring av ulovlige rusmidler eller andre straffbare gjenstander. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for tiltak ved mistanke om oppbevaring av mobiltelefoner eller andre kommunikasjonsmidler. Som nevnt i punkt 2.3 har enhetene i kriminalomsorgen meldt behov for at hjemmelen også omfatter andre ureglementerte eller farlige gjenstander som kan smugles via kroppens hulrom. Dette gjelder både kommunikasjonsmidler og gjenstander som kan benyttes som våpen eller til selvskading.

Innføring av mobiltelefon i fengsel er i strid med kriminalomsorgens interne regelverk, men ikke straffbart. Gitt det betydelige skadepotensialet som både kommunikasjonsmidler og våpenlignende gjenstander representerer i fengsel, er det etter direktoratets vurdering nødvendig at kriminalomsorgen har adgang til å iverksette tiltak for å hindre slik innføring, også der dette skjer via kroppens hulrom. Det anses ikke hensiktsmessig å etablere to separate regelverk eller prosessuelle spor avhengig av hvilken type gjenstand det foreligger mistanke om.

Direktoratet foreslår på ovennevnte bakgrunn å videreføre de gjeldende hjemlene for kriminalomsorgen. Forslag til ny § 28 d erstatter gjeldende § 29 andre ledd første til fjerde punktum, mens forslaget til § 28 e trer i stedet for gjeldende § 29 andre ledd fjerde til femte punktum og tredje ledd. Det foreslås samtidig en utvidelse av virkeområdet, slik at tiltakene kan iverksettes også ved mistanke om oppbevaring av farlige eller ulovlige gjenstander, samt kommunikasjonsmidler, i tillegg til ulovlige stoffer som rusmidler mv. Dette tilsvarer i stor grad den

myndigheten helsetjenesten har ved regionale sikkerhetsavdelinger, jf. Phvl. § 4A-4 tredje ledd, og i enheter med særlig høyt sikkerhetsnivå, jf. Phvl. § 4A-10.¹²⁵

Etter forholdsmessighetsvurderingen og minste inngreps prinsipp, jf. § 26, bør det som hovedregel søkes gjennomført røntgenundersøkelse før plassering på enerom med spesialtoalett. Samtidig må det tas hensyn til situasjoner der røntgenundersøkelse ikke er gjennomførbart, eksempelvis dersom det ikke kan tilbys innen rimelig tid, reisen til undersøkelsen medfører betydelig risiko, eller helsepersonell vurderer at undersøkelsen ikke er forsvarlig.

Der røntgenundersøkelsen gir utslag, bør oppfølgingen av den innsatte som utgangspunkt gjøres av helsetjenesten. Plassering på enerom med spesialtoalett er først og fremst ment benyttet der det ikke er mulig å gjennomføre kroppslig undersøkelse, for eksempel på grunn av lang reisevei, manglende tilgjengelighet eller i påvente av henvisning til røntgen eller kroppslig undersøkelse.

Ny § 28 d regulerer plassering på enerom med spesialtoalett, mens ny § 28e regulerer kriminalomsorgens adgang til å anmode om gjennomføring av røntgenundersøkelse og kroppslig undersøkelse. Inngangsvilkårene og kravet til forhåndskonsultasjon med lege foreslås i all hovedsak videreført.

Tiltakene kan bare gjennomføres når det er nødvendig ut fra formålene i ny § 26 første ledd. Kriminalomsorgens plikt til å ta legens vurderinger i betraktning videreføres, men med en noe justert utforming. Det foreslås en uttrykkelig plikt til å kontakte helsepersonell for veiledning om mulig helsefare, jf. forslag til § 28 d andre ledd første punktum og § 28 e fjerde ledd første punktum, samt en plikt til å ta mottatt veiledning og helseopplysninger i betraktning. Det er vurdert om det skal spesifiseres hva slags type helsepersonell som skal kontaktes, og gitt tiltakenes inngripende helsemessige karakter så er det funnet hensiktsmessig at kriminalomsorgen konsulterer med lege.

Den innsattes rett til å rådføre seg med helsepersonell før iverksetting av tiltaket foreslås lovfestet, og utvidet til også å omfatte kroppslige undersøkelser. For røntgenundersøkelser videreføres henvisningen til strålevernloven § 13, og kravet om at lege må vurdere og godkjenne tiltaket, jf. forslag til ny § 28 e andre ledd andre punktum. Videre foreslås det i § 28 d andre ledd andre punktum og § 28 e fjerde ledd andre punktum en henvisning til helsepersonelloven kapittel 5 og straffegjennomføringsloven § 7 a for innhenting av helseopplysninger av betydning for tiltaket. Endelig er det i begge bestemmelsene videreført en plikt for kriminalomsorgen til å gi innsatte anledning til å rådføre seg med helsepersonell før iverksetting av undersøkelsene, jf. ny § 28 d andre ledd siste punktum og § 28 e fjerde ledd siste punktum.

Vilkåret i gjeldende § 29 om at kroppslig undersøkelse skal ha som formål å bringe stoffet fram, foreslås ikke videreført i ny § 28 e. Bakgrunnen er at det er helsepersonell som, på selvstendig helsefaglig grunnlag, skal vurdere hvilke undersøkelser og tiltak som er mest hensiktsmessige for å ivareta den innsattes helse. For å kunne gi forsvarlig helsehjelp kan det være nødvendig å gjennomføre undersøkelser som avklarer om gjenstander er til stede, hvor de er plassert i kroppen, og hvilken tilstand de er i, og om en eventuell innpakning er intakt.

¹²⁵ Dette er ikke presisert i ordlyden til denne bestemmelsen, men fremgår av merknadene til bestemmelsen i forarbeidene; Ot.prp 108 L (2011-2012) kapittel 8, s. 73

Regelen om at kroppslige undersøkelser kun kan utføres av helsepersonell videreføres, noe som presiseres i forslaget § 28 e første ledd siste punktum. Det tas også inn en uttrykkelig henvisning til helsepersonelloven § 12 andre ledd andre punktum om helsepersonells plikt til å gjennomføre undersøkelser etter anmodning fra kriminalomsorgen.

Plassering på enerom med spesialtoalett og kroppslige undersøkelser er svært integritetsinngripende tiltak. Det er derfor avgjørende at lovgivningen fastsetter tydelige inngangsvilkår, og at beslutningsprosessene er preget av notoritet, kvalitet og tilstrekkelig rettssikkerhet, se punkt 12.4.2 om forslag til ny § 32 b. Det er også satt inn et tidsintervall for beslutning om plassering på enerom med spesialtoalett på 12 timer jf. forslaget § 28 d siste ledd, slik at fornyet vurdering må gjøres hver tolvte time.

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

8.7.1 Gjeldende rett

Strgjfl. § 28 hjemler rutinemessige undersøkelser av innsatte og deres rom, og vil inkludere en situasjon hvor det er en alvorlig hendelse eller trussel på enheten. De midlertidige føringene som ble utstedt av KDI i 2020 har imidlertid i stor grad vært forstått slik at det er en svært begrenset adgang til å gjennomføre rutinemessige kroppsvisitasjoner ut over der hvor man har konkret mistanke. Det har også vært kommunisert fra etat et behov for en tydeliggjøring av at man kan iverksette en mer generalisert kontroll ved fengselet eller en avdeling ved en alvorlig hendelse eller trussel. Etter de midlertidige føringene så må det fattes og journalføres en beslutning i hvert enkelt tilfelle for gjennomføring av kroppsvisitasjon, noe som oppleves som u hensiktsmessig der hvor det er en pågående situasjon i fengselet.

8.7.2 Direktoratets vurdering og forslag

I lys av det som er redegjort for ovenfor, og at forslaget til ny §§ 28 a og b innsnevrer adgangen til visitasjon og kroppsvisitasjon noe inn, har direktoratet vurdert at det kan være hensiktsmessig med en bestemmelse som særskilt regulerer adgangen til kontroll der hvor det foreligger en særskilt sikkerhetssituasjon i fengselet.

Det vil kunne oppstå situasjoner hvor det er behov for å gjennomføre kontroll uten ytterligere inngangsvilkår, og slik kontroll kan da være rettet mot en hel avdeling eller hele fengselet. Forslaget til ny § 28 f tar sikte på å klargjøre og sette rammer for kriminalomsorgens adgang til å iverksette en slik ekstraordinær og generalisert kontroll. En grunnleggende forutsetning for å ta bestemmelsen i bruk er at det er «nødvendig for å avverge en alvorlig hendelse eller trussel mot sikkerheten i fengselet». Bestemmelsen er ment å være et snevert unntak, som bare skal anvendes i særskilte situasjoner.

Eksempler på slike situasjoner kan være hendelser hvor et våpen ikke er gjenfunnet, alvorlige hendelser knyttet til narkotika med særlig høy dødelighet eller stort skadepotensial hvor det foreligger konkrete holdepunkter for at slike stoffer finnes i fengselet, eller troverdige opplysninger om forestående handlinger

som kan true fengselets sikkerhet, for eksempler at nøkler eller annet kritisk sikkerhetsutstyr er på avveie.

Den foreslåtte hjemmelen åpner for at slik generalisert kontroll kan gjennomføres i form av visitasjon etter § 28 a, kroppsvisitasjon etter § 28 b og/eller kontroll av innsattes rom etter § 27 b. Tiltakenes inngripende karakter og mulige omfang tilsier at det må foretas en streng vurdering av nødvendighet og forholdsmessighet, hvor belastningen for de innsatte veies opp mot formålene som søkes oppnådd. Flere av formålene i § 26 første ledd vil kunne være relevante, særlig hensynet til sikkerhet, ro og orden, samt hindring av inn- og utsmugling av gjenstander.

Selv i en alvorlig situasjon skal tiltak etter § 28 f gjennomføres i samsvar med skånsomhetskravet i § 26 tredje ledd. For ytterligere å ramme inn adgangen foreslås det uttrykkelig presisert at generalisert kontroll bare kan opprettholdes så lenge hendelsen eller trusselen ikke er håndtert, og aldri utover fjorten dager. Det foreslås også et krav om løpende vurdering av tiltakets nødvendighet og forholdsmessighet, samt en plikt til å vurdere om det kan gjøres unntak for enkeltinnsatte der dette er sikkerhetsmessig forsvarlig. Når det gjelder de videre saksbehandlingsreglene så vises det til punkt 12.4.2.

9 Rusmiddelkontroller – ny §§ 29 og 29 a

9.1 Innledning

Rusfrihet er et sentralt element i straffegjennomføringen, og anses som en grunnleggende forutsetning for rehabilitering, progresjon og tilbakeføring. Videre er rusfrihet et viktig risikoreduserende tiltak for å forebygge uorden og nye straffbare handlinger, samt for å sikre et trygt og forsvarlig fengselsmiljø. Det følger derfor av straffegjennomføringsforskriften § 3-21 at det er forbudt for innsatte å bruke alkohol, narkotika eller andre rusmidler, bedøvelsesmidler, hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet. Tilsvarende følger av straffegjennomføringsforskriften § 7-4 siste ledd, som fastsetter at domfelte skal være rusfri under hele straffegjennomføringen.

Videre inneholder de ulike bestemmelsene om straffegjennomføring i samfunn et rusforbud, se blant annet strgf. § 16 andre ledd andre punktum og § 16a tredje ledd jf. § 16 annet ledd andre punktum om «hjemmesoning» med eller uten elektronisk kontroll, § 16b tredje ledd jf. § 54 første ledd bokstav b for bøtesoning, strgf. § 54 første ledd bokstav b for samfunnsstraff og straffegjennomføringsforskriften § 7B-5 andre ledd første punktum for gjennomføring av varetekt med elektronisk kontroll (VTEK). Forbud kan også fastsettes som vilkår for blant annet prøveløslatelse, jf. strgf. § 46 andre ledd andre punktum bokstav b, samfunnsstraff, jf. strgf. §§ 55 og 58, og som særvilkår for narkotikaprogram med domstolskontroll ved betinget dom etter straffeloven § 38.

Et viktig ledd i å sikre rusfrihet er gjennomføring av kontroller, og reguleres av strgf. § 29 for innsatte i fengsel og straffegjennomføringsforskriften § 7B-5 andre ledd andre punktum jf. strgf. § 29 for VTEK. Forslag til ny §§ 29 og 29 a regulerer når innsatte og de som gjennomfører VTEK, kan pålegges rusmiddelkontroll, hvilke typer kontroller som kan benyttes, og hvordan de skal gjennomføres. Sammenlignet med gjeldende lov foreslås en mer omfattende

regulering av bruken av rusmiddelkontroller, hvor elementer som i dag er forskriftsfestet, løftes opp i lov.

Hjemmel for å foreta kontroller ved de ulike formene for gjennomføring av straff i samfunn er, som regulering av rusforbudet, spredt over en rekke ulike bestemmelser og delvis med krysshenvisninger. KDI har derfor vurdert om regulering av rusmiddelkontroller ved alle typer gjennomføring av straff og varetekt i samfunn bør samles i den nye § 29a. En slik samling ville gitt en mer pedagogisk og oversiktlig løsning. Dette vil imidlertid ha medført omfattende endringer i en rekke bestemmelser, og foreslås derfor ikke gjennomført i denne omgang.

Høringsinstansene bes imidlertid gi sine synspunkter på om det bør søkes å få på plass en slik bestemmelse som samlet sett regulerer all rusmiddelkontroll ved straff og varetekt som gjennomføres i samfunn. Direktoratet vurderer også at det på sikt kan være hensiktsmessig å etablere et nytt og eget kapittel om kontrolltiltak ved straffegjennomføring i samfunn, noe som vil kunne gi en mer helhetlig tilnærming til bruk av kontrolltiltak i den sammenhengen.

9.2 Rusmiddelkontroll i fengsel – ny § 29

9.2.1 Gjeldende rett

Strgjfl. § 29 gir kriminalomsorgen hjemmel til å gjennomføre rusmiddelkontroller og andre tiltak for å motvirke bruk og innførsel av rusmidler. Bestemmelsen gjelder «domfelte», og omfatter både personer som gjennomfører straff i fengsel og personer som gjennomfører straff i samfunn. Bestemmelsen kommer til anvendelse også overfor personer som gjennomfører varetekt i fengsel, jf. strgjfl. § 52 første ledd, og i samfunn med elektronisk kontroll, jf. straffegjennomføringsforskriften § 7B-5 andre ledd annet punktum. Bestemmelsen gjelder ikke for personer som gjennomfører straff i institusjon eller sykehus etter §§ 12 og 13.¹²⁶

Rusmiddelkontroller kan gjennomføres med og uten samtykke. Rusmiddelkontroll uten samtykke vil kunne utgjøre et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8. Avhengig av type rusmiddelkontroll og gjennomføringsmåte kan tiltaket også aktualisere forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling i EMK artikkel 3. Dette gjelder særlig ved urinprøver som avlegges under direkte påsyn, eller der kontrollen forutsetter avkledning av den innsatte i forkant av avgivelse av en prøve.

Det foreligger ikke kjent praksis fra EMD hvor adgangen til å gjennomføre rusmiddelkontroller i fengsel er vurdert direkte opp mot EMK artikkel 8. Bruk av rusmiddelkontroller som kontrolltiltak er heller ikke særskilt regulert i Mandelareglene eller EFR. Spørsmålet om de menneskerettslige rammene for bruk av rusmiddelkontroller i fengsel, utover urinprøver, synes heller ikke å ha vært vurdert av norske domstoler.

Gjennomføringsmåten vil uansett være sentral i vurderingen av om EMK artikkel 3 eller artikkel 8 setter skranker for tiltaket. Det kan vanskelig tenkes at spyttprøver, som anses som et mindre inngripende tiltak, vil rammes av EMK

¹²⁶ Ot.prp. nr. 5 (2000 – 2001), punkt 13.1 s. 160-161

artikkel 3, med mindre det foreligger særlige forhold ved den innsatte som gjør kontrollen spesielt belastende. Spyttprøver vil derfor primært måtte vurderes opp mot EMK artikkel 8. Urinprøver er mer inngripende, og der gjennomføringen skjer ved direkte påsyn eller etter forutgående avkledning under påsyn, vil både EMK artikkel 3 og artikkel 8 kunne komme til anvendelse. I denne vurderingen vil de samme rettslige rammene som gjelder for kroppsvisitasjon i stor grad være relevante, se punkt 4.2 om konstitusjonelle og menneskerettslige rammer.

Avleggelse av urinprøver med direkte påsyn har vært vurdert av norske domstoler i straffesakssporet opp mot EMK artikkel 3. I Eidsivating lagmannsretts avgjørelse 22. august 2022¹²⁷ ble det vurdert om gjennomføring av 8-10 rutinemessige urinprøver under straffegjennomføringen utgjorde et inngrep i strid med forbudet mot nedverdiggende behandling. Den innsatte hadde ingen kjent rushistorikk, og alle prøvene var gjennomført med direkte påsyn. Lagmannsretten la vekt på at det ikke var foretatt noen konkret eller individuell vurdering av risiko knyttet til den innsatte eller de øvrige omstendighetene, og kom til at urinprøvetakingen, særlig sett i lys av gjennomføringsmåten, krenket EMK artikkel 3 og Grunnloven § 93 andre ledd. Retten presiserte samtidig at den ikke tok stilling til hvorvidt rutinemessig urinprøvetaking i fengsler generelt er konvensjonsstridig, og uttalte at slike kontroller etter omstendighetene kan være både velbegrunnede og treffsikre tiltak for å avdekke rusmiddelbruk, og nødvendige for å opprettholde orden og forhindre straffbare forhold i fengselet.

Bruk av rusmiddelkontroller kan også reise spørsmål om statens positive forpliktelser etter EMK artikkel 8 og retten til helse etter konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 12. Myndighetene kan etter omstendighetene ha en plikt til å iverksette rimelige tiltak for å hindre at innsatte får tilgang til rusmidler. EMD har i enkelte saker behandlet utstrekningen av slike plikter, men da i saker hvor forholdene har vært vurdert opp mot EMK artikkel 2 om retten til liv.¹²⁸ Denne bestemmelsen vil eksempelvis kunne være aktuell der hvor en innsatt dør av en overdose eller inntak av en type rusmiddel som viser seg å være dødelig. For å kunne iverksette nødvendige og egnede tiltak, må kriminalomsorgen ha tilstrekkelig kunnskap om rusmiddelsituasjonen i fengselet, hvilke stoffer som er i omløp og hvilke innsmuglingsmetoder som benyttes. Slik informasjon kan innhentes på ulike måter, og testing av innsatte er et anerkjent virkemiddel for å få oversikt. Dette kan være særlig aktuelt i situasjoner hvor rusmiddelbruk medfører betydelige utfordringer, for eksempel vold og trusler mellom innsatte eller mot ansatte.

Etter § 29 første ledd kan kriminalomsorgen pålegge domfelte å avgi urinprøve, utåndingsprøve eller blodprøve, eller å medvirke til andre undersøkelser som kan gjennomføres uten fare eller særlig ubehag, for å avdekke bruk av rusmidler mv. Blodprøve kan bare tas av helsepersonell. Bestemmelsen inneholder ingen uttrykkelige inngangsvilkår for bruk av rusmiddelkontroller. Det fremgår av lovens forarbeider at rusmiddelkontroller kan gjennomføres på rutinemessig og generelt grunnlag, også i form av stikkprøver, uten krav om konkret mistanke.¹²⁹ Kontroller kan foretas til enhver tid, overfor både enkeltinnsatte og grupper, og for

¹²⁷ LE-2023-28474

¹²⁸ Se eksempelvis Marro m.fl. mot Italia, 29100/007, 8. april 2014; Patsaki mot Hellas, 20444/14, 7. februar 2019 og Sahraoui m.fl. mot Frankrike, 35402/20, 11. juli 2024

¹²⁹ Ot.prp. nr. 5 (2000 – 2001), punkt 13.1, s. 160

preventive formål. Myndigheten ligger til lokalt nivå, og gjennomføringen skal journalføres, jf. retningslinjene til § 29 punkt 29.2 og 29.5.

I praksis benyttes rusmiddelkontroller i dag i et bredt spekter av situasjoner, i forebyggende øyemed, som stikkprøver, rutinemessig, mistankebasert og som vilkår, for eksempel for permisjoner. Kontrollene gjennomføres relativt hyppig i situasjoner som anses å innebære forhøyet risiko, typisk ved nyinnsettelse og etter utganger, og der hvor innsatte følger et program hvor jevnlig rusmiddelkontroller er viktig. Rusmiddelkontroll kan også anses som nødvendig for å gjøre en utgang eller annen tillatelse sikkerhetsmessig forsvarlig.

Helsepersonells plikt til å gjennomføre undersøkelser som kriminalomsorgen beslutter, følger som utgangspunkt av helsepersonelloven § 12 andre ledd andre punktum. Bestemmelsen omfatter etter ordlyden plikt til å gjennomføre «kroppslig undersøkelse» besluttet etter strgf. § 29. Helsedirektoratet har uttalt at denne plikten ikke omfatter gjennomføring av blodprøver besluttet av kriminalomsorgen etter strgf. § 29 første ledd, ettersom dette ikke er særskilt regulert i helsepersonelloven, med unntak for unge lovbytere.¹³⁰

Valg av testmetode er blant annet regulert i KDIs rundskriv 4/2022 om spyttprøver. Her fremgår at spyttprøve, som er mindre inngripende enn urinprøve, skal være foretrukket testmetode. Det kan likevel foreligge forhold som tilsier bruk av mer inngripende metoder, blant annet der det er behov for raskt svar, eller der urinprøve er best egnet til å avdekke ulovlig rusmiddelbruk. Ved valg av andre metoder enn spyttprøve kreves skriftlig begrunnelse.

Gjennomføringen av urinprøvetaking er særskilt regulert i straffegjennomføringsforskriften § 3-26 første ledd. Prøven kan avgis under tilsyn av to ansatte, fortrinnsvis av samme kjønn som den innsatte, eller uten tilsyn i et egnet rom uten vannforsyning. Avgivelse uten tilsyn forutsetter at den innsatte på forhånd har tatt av seg alt tøy og får utdelt nytt tøy før prøven angis. Retningslinjene presiserer at gjennomføringen skal skje på en måte som virker minst mulig pinlig eller nedverdiggende, og ikke være mer omfattende enn nødvendig for å hindre ødeleggelse, ombytting eller manipulering av prøven.

Det har vært noe uklarhet om avkledning i denne sammenheng er å anse som en kroppsvisitasjon etter strgf. § 28. Ordlyden taler mot dette, ettersom § 29 ikke benytter begrepet kroppsvisitasjon eller viser til § 28, og det er heller ikke sagt noe om dette i forarbeidene. Dersom avkledning skjer under direkte påsyn, kan tiltaket likevel, ut fra sin inngripende karakter, i realiteten nærme seg kroppsvisitasjon. Praksis har i stor grad vært at avkledning skjer under påsyn. Det følger videre av retningslinjene at den innsatte så langt som mulig bør gis anledning til å velge mellom de alternative gjennomføringsmåtene.

Dersom urinprøve ikke er avgitt innen fire timer, anses dette etter retningslinjene punkt 29.5.3 som ordrenekt, men fristen kan forlenges etter en konkret vurdering.

¹³⁰ Helsedirektoratet, svar på henvendelse datert 21.11.2024. En slik plikt er derimot eksplisitt regulert for anmodning fra politi jf. helsepersonelloven § 12 første ledd og ved anmodning om rusprøver av unge lovbytere fra politi, kriminalomsorg eller konfliktrådet jf. § 12 tredje ledd

9.2.2 Direktoratets vurdering og forslag

Direktoratet tar sikte på en klarere og mer presis innramming av når rusmiddelkontroll kan foretas. Forslaget til ny § 29 innebærer en innstramming sammenlignet med gjeldende regulering og praksis, ved at adgangen til rusmiddelkontroll knyttes tettere til definerte situasjoner og mer innslag av konkrete sikkerhetsmessige behov for å gjennomføre slike kontroller.

Det foreslås at rusmiddelkontroll fortsatt skal kunne gjennomføres uten ytterligere vurderinger i enkelte nærmere angitte situasjoner som er forbundet med særlig forhøyet risiko. Dette gjelder ved innsettelse og etter utganger uten følge, jf. forslaget til ny § 29 første ledd.

Ved nyinnsettelse vil kriminalomsorgen ofte ha begrenset kunnskap om den innsatte. Rusmiddelkontroll i denne fasen vil derfor være et viktig virkemiddel for å avdekke mulig rusmiddelavhengighet, sikre nødvendig helseoppfølging og vurdere egnet plassering i fengselet. Innsatte som er påvirket av rusmidler, vil kunne ha behov for særskilt oppfølging og tilsyn, og kontrollen vil dermed være relevant både for umiddelbare sikkerhetstilsyn og for videre oppfølging under straffegjennomføringen. Dette ligger innenfor formålet i § 26 første ledd bokstav a.

Utganger uten følge, særlig permisjoner og frigang, anses også å innebære forhøyet risiko. Rusmiddelkontroll i etterkant kan begrunnes i straffens formål, behovet for å sikre ro og orden og hensynet til sikkerheten i fengselet. Det er derfor presisert at den rutinemessige adgangen gjelder etter utganger uten følge.

I tråd med minste inngreps prinsipp i § 26 vurderer direktoratet at det generelle sikkerhetsmessige kontrollbehovet i disse situasjonene, sett i sammenheng med at kontrollen i hovedsak vil skje ved bruk av spyttprøver, som utgjør et mindre inngripende tiltak, tilsier at en begrenset adgang til rutinemessig kontroll er både nødvendig og forholdsmessig. Bruk av rusmiddelkontroller i disse situasjonene vil falle innenfor de legitime formålene etter EMK artikkel 8, herunder forebygging av uorden eller kriminalitet, beskyttelse av helse og beskyttelse av andres rettigheter og friheter.

Samtidig understrekes det at en adgang til rutinemessig rusmiddelkontroll ikke innebærer en plikt for fengselet til å gjennomføre slik kontroll. Bruken må vurderes opp mot fengselets sikkerhetsnivå, rusmiddelsituasjonen, fengselsmiljøet og innsattpopulasjonen. Det vil være behov for nærmere føringer i underliggende regelverk om hvilken praksis som bør følges, hvilke unntaksvurderinger som skal foretas der det legges opp til rutinemessig kontroll, samt at behovet skal vurderes jevnlig i tråd med ny § 32, omhandlet i kapittel 12.2.2.

Utover de særskilt angitte situasjonene foreslås det at rusmiddelkontroll kan gjennomføres når det foreligger forhold ved den innsatte eller forhold ved fengselet som kan begrunne kontroll jf. § 29 andre ledd. For en nærmere redegjørelse for hva som kan utgjøre slike forhold, vises det til punkt 1.4.1. Videre at rusmiddelkontroll alltid kan tas der det er grunn til å anta at innsatte har inntatt rus- eller dopingmidler, jf. § 29 andre ledd. Det forutsettes også at rusmiddelkontroll vil kunne gjennomføres etter samtykke fra den innsatte, som for eksempel ved gjennomføring av program og opphold på rusmestringsenhet. Dette er ikke foreslått særskilt regulert i loven.

Direktoratet finner grunn til å påpeke at resultater fra rusmiddelkontroller, både nasjonalt og ved det enkelte fengsel, gir viktig informasjon om omfanget av bruk og typen rusmidler som er i omløp. Dette er særlig viktig der det er bruk av rusmidler som er særskilt skadelig eller som medfører utagerende atferd. Kontrollene bidrar til å gi en bedre oversikt over rusmiddelsituasjonen, noe som igjen gir et bedre grunnlag for å vurdere og iverksette målrettede og effektive tiltak for å få bukt med situasjonen, herunder iverksettelse av andre kontrolltiltak for å hindre innsmugling. Rusmiddelkontroller kan også ha en viss preventiv effekt, hvilket kan være viktig for den innsattes helsesituasjon og rehabilitering. Samlet sett taler alt dette for viktigheten av å ha tilstrekkelig fleksible hjemler til å gjennomføre slike kontroller.

I forslaget § 29 tredje ledd listes de alternative testmetodene opp: utåndingsprøve, spyttprøve, urinprøve og annen prøve av biologisk materiale, forutsatt at dette kan gjennomføres uten fare eller særlig ubehag for innsattes helse. I tråd med gjeldende regelverk og praksis legges det til grunn at spyttprøver skal benyttes der dette er egnet. Dette vil også følge av forslaget til ny § 26 andre til tredje ledd, som forutsetter at det minst inngripende, men egnede, tiltaket skal benyttes. Nærmere regulering av hva slags type testmetode som er best egnet og skal benyttes overfor ulike typer rusmidler, vil måtte gis i underliggende regelverk, da dette kan endre seg fort.

Forslagets § 29 fjerde ledd inneholder særskilte føringer for gjennomføring av urinprøvetaking, som delvis viderefører gjeldende straffegjennomføringsforskriften § 3-26 første ledd. Det er i forslaget tatt utgangspunkt i at urinprøver gjennomføres med tilsyn av ansatte. Dette er utgangspunktet i Helsedirektoratets veileder for prosedyrer for rusmiddeltesting¹³¹ og det er anbefalingen til Norsk forening for klinisk farmakologi. Samtidig foreslås det en innstramming i vurderingen av behovet for og omfanget av tilsyn. Det presiserer at påsyn kun kan benyttes dersom dette er nødvendig for å sikre at prøven ikke forurenses eller manipuleres. Dette anses å være i samsvar med de føringene som gis i Eidsivating lagmannsretts dom om urinprøvetaking, se punkt 9.1.1, og bidrar til at bestemmelsen ligger innenfor rammene av EMK artikkel 3 og 8. Videre presiseres det i andre punktum at urinprøver med påsyn, så langt det er mulig, skal gjennomføres av ansatte av samme kjønn som den innsatte.

Det foreslås ikke å lovregulere et alternativ til påsyn, slik som avkledning i forkant og avleggelse av urinprøve på nakent rom, slik gjeldende forskrift åpnet for i § 3-26. Minste inngreps prinsipp i forslaget § 26 innebærer at en slik fremgangsmåte kan benyttes der den anses mindre inngripende og sikkerhetsmessig forsvarlig, og det anses tilstrekkelig at spørsmålet reguleres nærmere i underliggende regelverk. Det bes om høringsinstansenes syn på om alternativet bør gå fram av loven.

Blodprøve anses som vesentlig mer inngripende enn øvrige testmetoder, og er derfor særskilt regulert i forslaget § 29 fjerde ledd. Blodprøve kan bare tas dersom det er «grunn til å anta at innsatte har inntatt rus- eller dopingmidler som best kan avdekkes» gjennom en slik prøve. Det presiseres at prøven må tas av helsepersonell, og at innsatte må samtykke. Helsepersonell har, som nevnt i punkt 9.1.1, ikke en generell plikt etter gjeldende rett til å gjennomføre blodprøvetaking

¹³¹ Helsedirektoratet, Prosedyrer for rusmiddeltesting IS-2231 (1), 2014, punkt 5.1

på kriminalomsorgens anmodning, jf. helsepersonelloven § 12, og i fravær av samtykke fra den innsatte vil helsepersonell kunne nekte å gjennomføre tiltaket.

Dette har sammenheng med at det anses lite hensiktsmessig å involvere helsepersonell i kriminalomsorgens sikkerhetsregime, samt at gjeldende kontrollmetoder, herunder urinprøver, per i dag vurderes å dekke det faktiske kontrollbehovet. Selv om enkelte stoffer kun kan påvises, eller påvises med større grad av treffsikkerhet, gjennom blodprøver, vil en endring av helsepersonelloven § 12 forutsette en grundig og bred prosess med involvering av relevante helsemyndigheter, noe som ikke har vært en del av arbeidet i denne høringsrunden.

Det å ikke følge anvisninger om rusmiddelkontroll vil kunne medføre disiplinærreaksjon etter strgf. § 40. Dette gjelder imidlertid ikke manglende inngivelse av samtykke til blodprøve, da dette primært er en formalia for at det skal være hensiktsmessig å anmode helsepersonell om å gjennomføre en slik undersøkelse. Det er ellers vurdert om konsekvensen av å ikke følge anvisninger bør fremgå uttrykkelig av bestemmelsen, men direktoratet legger til grunn at dette følger av en helhetlig lesing av regelverket.

9.3 Rusmiddelkontroll ved varetekt med elektronisk kontroll (VTEK) – ny § 29 a

9.3.1 Gjeldende rett

Kriminalomsorgen har, som nevnt ovenfor, i dag hjemmel for rusmiddelkontroll ved VTEK i straffegjennomføringsforskriften § 7B-5 andre ledd andre punktum. Bestemmelsen henviser til gjeldende strgf. § 29 som hjemmel.

9.3.2 Direktoratets vurdering og forslag

Det foreslås en ny § 29 a som regulerer rusmiddelkontroll ved VTEK. Det foreligger ikke per i dag en særskilt lovbestemmelse som regulerer adgangen til å gjennomføre rusmiddelkontroller ved VTEK og det synes hensiktsmessig og fornuftig å ha en slik egen bestemmelse i lov, på lik linje med rusmiddelkontroll for de i fengsel eller ved straffegjennomføring i samfunn.

I forslaget § 29 a første ledd foreslås det at rusmiddelkontroll kan gjennomføres etter § 29 for å sikre at forutsetningene for varetekten overholdes, hvilket vil inkludere rusforbudet som ligger i forskriftens § 7B-5 andre ledd første punktum. Det vil si at kriminalomsorgen kan gjennomføre alle typer rusundersøkelser omhandlet i ny § 29 tredje ledd. Dette vil kunne gjøres ved mistanke, som stikkprøve eller jevnlig dersom det er nødvendig ut fra et av formålene i ny § 26. Forholdsmessighets- og skånsomhetskravet, og minste inngreps prinsipp, i strgf. § 26 andre og tredje ledd kommer til anvendelse, noe som tilsier at også her vil det normalt være spyttprøver som benyttes.

10 Kontroll av andre som har ærender i fengselet – ny §§ 30 til 30 e

10.1 Innledning

I gjeldende rett er kontroll av personer og gjenstander ved adgang til fengselet og kontrolltiltak knyttet til gjennomføringen av besøk regulert samlet i strgf. § 31

femte og sjette ledd, supplert av § 27. Det foreslås å skille tydeligere mellom adgangskontroll og kontroll av selve besøkgjennomføringen, ved at adgangskontroll reguleres i ny § 30 flg., mens gjennomføring av besøk reguleres i ny § 31 flg.

Forslaget innebærer en mer systematisk regulering av kriminalomsorgens kontroll av personer som har adgang til fengselet, samt gjenstandene de medbringer. Formålet er å tydeliggjøre at kontrollen må tilpasses de ulike persongruppene. Risikoen forbundet med og derav kontrollbehovet vil variere mellom de ulike persongrupper, noe som burde reflekteres i reguleringen. Dette vil kunne bidra til å gjøre reguleringen mer oversiktlig og øke forutberegneligheten for de som kommer til fengselet.

Kontroll av personer som har adgang til fengselet kan også forankres i andre rettsgrunnlag enn straffegjennomføringsloven, i arbeidsavtale og arbeidsgivers styringsrett for ansatte, samtykke fra besøkende eller eierrådigheten over fengselets område. Uavhengig av slikt supplerende grunnlag mener direktoratet at hjemmel for kontroll bør fremgå direkte av loven. Det foreslås derfor en relativt omfattende lovregulering av kontroll av andre personer enn innsatte, i hovedsak som en videreføring av gjeldende § 27. Kontrollen må være formålsstyrt og forholdsmessig, jf. forslag til ny § 26, og behovet vil kunne variere blant annet etter fengslenes sikkerhetsnivå, innsattpopulasjon og det aktuelle risikobilde.

Lovforslaget knytter ikke kriminalomsorgens kompetanse til å føre kontroll av personer som har adgang til fengselet direkte til fengslenes sikkerhetsnivå. Eventuelle differensieringer kan i stedet fastsettes i underliggende regelverk eller gjennom nærmere retningslinjer for hvordan kontrollvirksomheten skal innrettes.

10.2 Kontroll av andre personers identitet, adgang til fengselet og av gjenstander som tas med inn i fengselet – ny § 30

10.2.1 Gjeldende rett

Det er generelt anerkjent at kontroll av besøkende er nødvendig for å ivareta sikkerheten i fengsel. Mandelareglene regel 60.1 forutsetter at adgang til fengsel kan gjøres betinget av samtykke til kontroll, og at adgang kan nektes dersom samtykke trekkes. Samtidig understrekes det at kontrollen skal begrenses til det nødvendige, gjennomføres på en respektfull måte og så langt som mulig ved bruk av tekniske hjelpemidler, med særlig hensyn til besøkende barn.¹³²

EMD har lagt til grunn at kontrolltiltak rettet mot personer som skal inn i fengselet, må gjennomføres skånsomt og ikke gå lenger enn nødvendig.¹³³ Slike tiltak kan gripe inn i besøkendes rett til privatliv etter EMK artikkel 8. Dersom det benyttes særlig inngripende kontrollformer, vil vernet mot nedverdiggende behandling etter artikkel 3 også kunne aktualiseres.

Etter gjeldende strgf. § 27 første ledd og tilhørende retningslinjer punkt 27.1. kan kriminalomsorgen foreta kontroll på fengselsområdet for å hindre at ulovlige eller farlige gjenstander tas inn i fengselet. Formålet er å forebygge straffbare forhold

¹³² Mandelareglene regel 50-52 og Penal Reform International, *Guidance Document on the Nelson Mandela Rules* (2018), s. 55.

¹³³ Wainwright mot Storbritannia, 12350/04, 26. september 2006, avsnitt 43

og ivareta sikkerheten i fengselet.¹³⁴ Kontrollen kan omfatte personer og gjenstander, alt av løsøre, inkludert bagasje, kjøretøy, vareleveranser og postsendinger, jf. retningslinjene punkt 27.1.2. Kontrollen kan gjennomføres på rutinemessig grunnlag, uten at det foreligger konkret mistanke om straffbare, lovstridige eller andre handlinger som kan true sikkerheten ved fengselet, jf. retningslinjene punkt 27.1. Undersøkelse kan skje ved bruk av teknisk utstyr, røntgen eller hund. For at teknisk utstyr skal kunne benyttes, må typen utstyr være godkjent av KDI, jf. retningslinjene punkt 27.1.2. Bruk av hund for å avdekke narkotika er nærmere regulert i KDIs rundskriv 1/2019.

Straffegjennomføringsforskriften og tilhørende retningslinjer gir supplerende regler om kontroll av besøkende, blant annet om hva som kan medbringes til innsatte, jf. § 3-28. Undersøkelsene kan gjennomføres i ankomstområdet, og i andre lokaler og deler av fengselet. Det er gitt særregler for adgang til og gjennomføringen av undersøkelse av særskilte yrkesutøvere, som kun kan undersøkes i fengsel med særlig høyt eller høyt sikkerhetsnivå.

For å sikre korrekt identitet kan enhver avkreves gyldig legitimasjon, jf. strgf. § 27 fjerde ledd, og før besøk kan kriminalomsorgen innhente nødvendige opplysninger fra politiet for å ivareta sikkerheten i fengselet, og for å avverge eller forebygge kriminalitet, jf. § 27 femte ledd, jf. politiregisterloven §§ 27 og 30.

10.2.2 Direktoratets vurderinger og forslag

Forslaget til ny § 30 gjelder alle personer som søker adgang til fengsel uten å være innsatt. Etter første ledd skal enhver som skal inn i fengselet dokumentere sin identitet og fremvise tillatelse eller annet gyldig grunnlag for adgang. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Fengslene har et legitimt behov for å ha oversikt over hvem som gis adgang, og identitetskontroll fremstår som et nødvendig og forholdsmessig tiltak etter § 26.

For å tydeliggjøre hvilke regler som gjelder for ulike persongrupper, foreslås det definisjoner av personer som kan ha ærend i fengsel.

«Særskilte yrkesutøvere» omfatter blant annet offentlig oppnevnte forsvarere, andre advokater med aktivt oppdrag for den innsatte vedkommende skal besøke, diplomatiske eller konsulære representanter, samt representanter fra nasjonale og internasjonale tilsyns- og kontrollorganer som besøker fengselet i forbindelse med tilsyn, kontroll eller klage fra innsatte.

«Utvalgte yrkesutøvere» er personer som i kraft av sin stilling fører fortrolige samtaler. Persongruppen tilsvarende i hovedsak de som er omfattet av taushetspliktsreglene i strpr. § 119 første ledd og tvisteloven § 22-5 første ledd, med unntak av forsvarere og andre advokater med aktivt oppdrag, som er regnet som særskilte yrkesutøvere. Som utvalgte yrkesutøvere regnes blant annet prester og forstandere i registrerte trossamfunn, leger, psykologer, jordmødre, apotekere og sykepleiere, samt meklere i ekteskapssaker og patentrådgivere.

«Tjenesteytere» er personer som leverer varer eller tjenester til fengselet.

«Personer med arbeidsplass ved enheten» omfatter, i tillegg til kriminalomsorgens ansatte som har stedlig tjeneste i fengselet, personer som står for importerte tjenester til de innsatte, ansatte fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten,

¹³⁴ Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 7.4.4 og punkt 13.1 s. 159

NAV, barnevern, trossamfunn og utdanningsinstitusjoner. Det forutsettes imidlertid at personer i denne gruppen har en viss tilknytning til fengselet. Med dette menes ikke at de må jobbe hver dag i fengselet, men at de har en fast og varig tilknytning til fengselet som sin arbeidsplass.

Ut over disse gruppene så vil utgangspunktet være at personer som kommer til fengselet med et ærend, vil anses som «besøkende».

Etter § 30 tredje ledd kan kriminalomsorgen innhente opplysninger fra politiet etter politiregisterloven §§ 27 og 30 for å vurdere om besøkende, utvalgte yrkesutøvere eller tjenesteytere skal gis adgang til fengselet. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

I fjerde ledd foreslås det at kriminalomsorgen kan regulere hvilke og hvor mange gjenstander de ulike persongruppene kan ta med seg inn i fengselet. Dette er særlig relevant for kommunikasjonsmidler som mobiltelefoner, datamaskiner og andre digitale enheter, spesielt i fengsler med høyt eller særlig høyt sikkerhetsnivå, og i områder der innsatte kan få tilgang til dem. Begrensningene er begrunnet i behovet for å kontrollere innsattes kommunikasjonsmuligheter, ivareta sikkerheten i fengselets IKT-systemet og beskytte personvernet til innsatte og ansatte. De nærmere rammene for hvilke begrensninger som skal gjelde, vil måtte reguleres i underliggende regelverk. Det må i utformingen særlig hensyntas den innsattes rett til forsvar og rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6.

Eventuelle begrensninger må forankres i ett eller flere av formålene i § 26 første ledd og være forholdsmessige etter bestemmelsens andre ledd. Behovet for slike tiltak vil variere, blant annet ut fra fengselets sikkerhetsnivå, innsattpopulasjon og forekomsten av beslag eller hendelser

10.3 Kontroll av besøkende – ny § 30a

10.3.1 Gjeldende rett

Personer og gjenstander kan undersøkes ved bruk av teknisk utstyr eller hund. For nærmere beskrivelse av kontrollformen så vises det henholdsvis til 1.3.2.4 og 1.4.12. En manuell ytre visitasjon kan bare gjennomføres dersom undersøkelse med teknisk utstyr eller hund gir positivt utslag, eller dersom kriminalomsorgen beslutter visitasjon av andre grunner, jf. strgjfl. § 27 andre ledd. Av forarbeidene fremgår det at en slik beslutning kan være der det foreligger grunn til å anta at det tas med gjenstander som ikke er tillatt, f.eks. på bakgrunn av tips eller lignende.¹³⁵ Gjennomføringen av en manuell ytre visitasjon fordrer samtykke fra den besøkende. For en nærmere beskrivelse av hva som menes med visitasjon av person se punkt 1.5.13.

10.3.2 Direktoratets vurdering og forslag

I ny § 30a foreslås det at kriminalomsorgen gis adgang til å kontrollere besøkende og medbrakte gjenstander når det er nødvendig for å ivareta ett eller flere av formålene i § 26, se nærmere redegjørelse i punkt 6.2.1. Forslaget bygger i stor grad på en videreføring av gjeldende regler for vanlige besøkende, jf. strgjfl. § 27 første ledd første punktum.

¹³⁵ Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 13.1 s. 158

Eksterne som kommer inn i fengselet representerer en risiko for innsmugling, og kriminalomsorgen har ofte begrenset kunnskap om dem utover opplysninger innhentet fra politiet etter forslaget til § 30 tredje ledd. Kontroll av alle besøkende virker derfor preventivt og reduserer risikoen for press fra innsatte om å ta med ulovlige gjenstander.

Kontrollen gjelder også personer uten nær relasjon til innsatte, for eksempel fra frivillige organisasjoner eller trossamfunn, da kriminalomsorgen har begrenset kjennskap til personlige forhold ved disse og deres tilknytning til innsatte.

Det foreslås at kontrollen som hovedregel skal gjennomføres med teknisk utstyr eller hund, men gjenstander kan også undersøkes manuelt, jf. forslaget § 30a første ledd andre og tredje punktum. Besøkende kan visiteres for å avkrefte mistanke eller positivt utslag, forutsatt at vedkommende samtykker.

Direktoratet vurderer tiltakene som godt begrunnet i formålene i ny § 26 og lite inngripende. Det vises til at dette også er utgangspunktet i praksis fra andre lukkede institusjoner, eksempelvis i psykisk helsevern og rusomsorg, se punkt 5.2.1.1.3. Kontrollen skal tilpasses etter kjente forhold ved den kontrollerte, og dette vil gjelde overfor barn eller der andre særlige forhold tilsier tilrettelegging ved gjennomføringen. Dette følger av kravene om forholdsmessighet og skånsomhet i ny § 26 andre og tredje ledd. Det legges til grunn at slike kontroller kan gjennomføres rutinemessig, som stikkprøve eller etter individuell vurdering, men rutinen for kontroll må basere seg på en kriminalomsorgsfaglig vurdering og må vurderes jevnlig, se ny § 32, omhandlet i punkt 12.2.2.

10.4 Kontroll av særskilte og utvalgte yrkesutøvere – ny § 30 b

10.4.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven inneholder enkelte særregler om kriminalomsorgens kontroll av bestemte yrkesutøvere. Etter strgf. § 27 tredje ledd gjelder særlige begrensninger ved undersøkelse av advokater og offentlige myndighetsrepresentanter og her er undersøkelsesadgangen mer begrenset enn for «vanlig» besøkende. Opprinnelig gjaldt kontrollmuligheten kun på særlig høyt sikkerhetsnivå, men her kom det til endring i 2018 som også gav kontrollmuligheter på høyt sikkerhetsnivå, med begrunnelse i at det forelå et sikkerhetsmessig behov for dette, og at en slik mulighet ville hindre press på yrkesgruppen. Kontroll av denne gruppen kan kun gjennomføres på særlig høyt og høyt sikkerhetsnivå, og da som utgangspunkt utelukkende med teknisk utstyr eller hund, jf. strgf. § 27 tredje ledd første punktum. Når det gjelder adgang til manuell visitasjon av advokater og andre myndighetspersoner, så er det som utgangspunkt ikke anledning til det, jf. § 27 tredje ledd, men dette kan unntaksvis gjennomføres ved positivt utslag og samtykke, jf. § 31 sjette ledd med henvisning til § 27 andre ledd. Dette følger også eksplisitt av forarbeidene.

Kontroll av forsvarere berører i særlig grad den innsattes rett til forsvar og til en rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6, noe som tilsier at det må utvises særlig varsomhet ved kontroll av medbrakte dokumenter og/eller digitale enheter, samt ved vurderingen av om slikt materiale kan tas med inn i fengselet.

10.4.2 Direktoratets vurdering og forslag

Adgangen til kontroll av særskilte yrkesutøvere videreføres i ny § 30 b, og det legges inn en særskilt regulering i bestemmelsen om utvalgte yrkesutøvere.

For særskilte yrkesutøvere så har denne gruppen normalt ikke et nært eller personlig forhold til de innsatte, og sikkerhetsbehovene er mindre fremtredende, samtidig som yrkesutøvernes profesjonelle integritet må ivaretas. Likevel kan alle som kommer inn i fengselet representere en risiko for innsmugling, og kontroll virker preventivt for å unngå press fra innsatte.

I § 30 b første ledd foreslås det strengere vilkår enn for vanlige besøkende. Kontroll overfor særskilte yrkesutøvere kan kun gjennomføres når det foreligger forhold ved yrkesutøveren eller fengselet som kan begrunne det. Se redegjørelsen om vilkårene i punkt 1.4.1. Begrensningen i gjeldende § 27 tredje ledd om at kontroll kun kan gjøres i avdeling med høyt eller særlig høyt sikkerhetsnivå, er ikke videreført i ny § 30b. Kontroll av særskilte yrkesutøvere vil dermed gjelde generelt for alle fengsler, og kan fremstå som en utvidelse. Det er imidlertid tatt inn skranker i form av inngangsvilkår i bestemmelsen. Fengselets sikkerhetsnivå vil fortsatt være relevant ved vurderingen av behovet og hvorvidt det foreligger forhold ved fengselet som i tilstrekkelig grad begrunner kontroll, hvilket da vil kunne gjøres rutinemessig eller som stikkprøve. Dette fordrer imidlertid at det foreligger en kriminalomsorgsfaglig vurdering i bunn, og at behovet vurderes jevnlig, jf. ny § 32 omhandlet i punkt 12.2.2.

Det foreslås at kontrollen utføres med teknisk utstyr eller hund, mens gjenstander i tillegg kan undersøkes manuelt, jf. forslag til ny § 30 b andre ledd første og andre punktum. Særskilte yrkesutøvere kan ha med seg fysiske dokumenter eller digitale enheter med taushetsbelagt innhold. Det foreslås derfor uttrykkelig lovfestet at taushetsbelagt eller konfidensiell informasjon ikke må gjøres kjent eller komme på avveie under gjennomføringen av kontrollen, se ny § 30 b andre ledd tredje punktum.

Når det gjelder utvalgte yrkesutøvere, så foreslås det at disse kontrolleres som besøkende, jf. forslaget § 30 b siste ledd. Dette er grunnet at kriminalomsorgen vil ha begrenset kunnskap om disse personene og lite mulighet til å sjekke forbindelsene med den innsatte, og hvorvidt personen besøker den innsatte i kraft av sin yrkesutøvelse eller har en annen relasjon til den innsatte. Dette taler for at de underlegges kontroll i samme utstrekning som besøkende, noe som også er regulering og praksis i dag.

Direktoratet vurderer tiltakene som godt begrunnet i formålene i ny § 26 og lite inngripende. Kontrollen vil imidlertid måtte tilpasses etter kjente forhold ved den kontrollerte, og praksisen for øvrig ligge innenfor kravene om forholdsmessighet og skånsomhet i ny § 26 andre og tredje ledd.

10.5 Kontroll av tjenesteytere – ny § 30 c

10.5.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven inneholder ikke særregler om kriminalomsorgens kontroll av tjenesteytere, og kontroll hjemles i dag i § 27 første ledd. Kontroll kan dermed i dag utøves overfor denne gruppa på lik linje med andre besøkende, se redegjørelse ovenfor i punkt 10.3.1.

10.5.2 Direktoratets vurdering og forslag

Tjenesteytere omfatter personer som leverer varer eller tjenester til fengselet, både enkeltoppdrag og regelmessige tjenester, fra både offentlige og private aktører.

I ny § 30 c første ledd foreslås det at kriminalomsorgen kan kontrollere tjenesteytere, deres gjenstander og transportmidler når kontrollen er forholdsmessig og nødvendig for å ivareta ett eller flere av formålene i § 26.

Dette viderefører i stor grad gjeldende rett. Kontroll er nødvendig fordi eksterne som kommer inn i fengselet, kan representere en risiko for innsmugling, og kriminalomsorgen ofte har begrenset kunnskap om disse personene. Kontroll virker som nevnt også preventivt, og er egnet til å motvirke press fra innsatte.

Det vil i mange tilfeller være nødvendig at tjenesteyterens transportmiddel og medbrakte gjenstander kan undersøkes. For å muliggjøre slik undersøkelse, foreslås det i ny § 30c første ledd andre punktum at kriminalomsorgen kan pålegge tjenesteyter å gi tilgang til alle rom i transportmiddelet, samt åpne pakker og varer, inkludert de som er forseglet. Tjenesteyteren må også gjøre tilgjengelig verktøy som skal benyttes under tjenesteoppdraget for inspeksjon, f.eks. ulike kommunikasjonsmidler som pc og mobiltelefon.

Tjenesteytere og transportmidler kan kontrolleres med teknisk eller kjemisk utstyr, hund, visitasjon eller manuelle undersøkelser etter forslaget i ny § 30 c tredje ledd. Se nærmere om redegjørelsen for ulike kontrollformer i punkt 1.5.

Omfanget av kontroll må være nødvendig og forholdsmessig i tråd med ny § 26, særlig når det gjelder kommunikasjonsmidler som kan inneholde private eller arbeidsgiverrelaterte opplysninger. Avtaler mellom kriminalomsorgen og tjenesteytere kan regulere detaljer om kontrollen.

10.6 Kontroll av personer med arbeidsplass i fengselet - ny § 30 d

10.6.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven og underliggende regelverk omtaler ikke eksplisitt kontroll av personer med arbeidsplass i fengselet, men regelen i § 27 første ledd om kontroll kommer også til anvendelse for slike personer, og de vil per i dag som utgangspunkt kunne kontrolleres på lik linje med alle andre personer, se redegjørelse under punkt 10.3.1.

10.6.2 Direktoratets vurdering og forslag

Personer med arbeidsplass i fengselet omfatter kriminalomsorgens ansatte og eksterne aktører, som helse- og omsorgstjenesten, NAV, barnevern, representanter fra trossamfunn og skolepersonell, forutsatt at de har fast og varig tilknytning til fengselet som sin arbeidsplass.

Denne gruppen har profesjonell relasjon til innsatte, og sikkerhetsbehovene er generelt mindre fremtredende enn for besøkende. Samtidig kan de utsettes for press eller utnyttelse, og personer som kommer utenfra kan utgjøre risiko for innsmugling. Kontroll ved ankomst virker derfor preventivt. Erfaringer fra Sverige viser at kriminelle nettverk har infiltrert ulike deler av justissektoren, og dette vil også kunne være en utfordring her i Norge. Danmark har slik generell kontroll av

ansatte ved anstalter i sikkerhetsklasse 1 og 2, som tilsvarer fengsler med særlig høyt og høyt sikkerhetsnivå i Norge, se redegjørelse i 5.3.2.

Som for særskilte yrkesutøvere foreslås det at kontroll kun kan gjennomføres når det er nødvendig for å ivareta formålene i § 26 første ledd, og når forhold ved personen eller fengselet begrunner tiltaket, se ny § 30 d første ledd. Det vises til nærmere redegjørelse i punkt 1.4.1, for nærmere om relevante momenter i vurderingen.

Kontroll av personer som har arbeidsplass ved fengselet, gjelder generelt for alle fengsler der det foreligger forhold ved fengselet, men fengselets sikkerhetsnivå vil være relevant ved vurderingen av behovet for slik kontroll. I praksis vil dette være mest relevant ved fengsler som i dag har særlig høyt eller høyt sikkerhetsnivå. Om det foreligger slike forhold ved fengselet, så vil kontroll kunne gjøres rutinemessig eller som stikkprøve. Dette fordrer imidlertid at det foreligger en kriminalomsorgsfaglig vurdering i bunn og at behovet vurderes jevnlig, jf. ny § 32 omhandlet i punkt 12.2.2.

Kontroll kan gjennomføres med teknisk utstyr, hund eller manuell undersøkelse av gjenstander, jf. forslaget § 30d andre ledd første punktum.

Direktoratet vurderer tiltakene som godt begrunnet i formålene i ny § 26 og lite inngripende. Kontrollen vil imidlertid måtte tilpasses etter kjente forhold ved den kontrollerte, og praksisen for øvrig ligge innenfor kravene om forholdsmessighet og skånsomhet i ny § 26 andre og tredje ledd.

10.7 Avvisning og tilbakeholdelse av personer – ny § 30 e

10.7.1 Gjeldende rett

Strgjfl. § 27 første ledd andre punktum gir kriminalomsorgen myndighet til å avvise personer ved positivt utslag, eller når de ikke følger anvisninger under kontroll. Etter § 27 andre ledd andre punktum kan personer midlertidig holdes tilbake til politiet ankommer, dersom det finnes ureglementerte gjenstander eller grunn til mistanke om innsmugling.

For advokater og offentlig myndighetspersoner gjelder strengere begrensninger. De kan kun avvises dersom de ikke følger anvisninger, og ved funn av ureglementerte gjenstander skal kontrolltiltak for gjennomføring av besøket heller iverksettes, jf. § 27 tredje ledd siste punktum. De kan ikke, som øvrige persongrupper, holdes tilbake, men ureglementerte gjenstander kan under visse omstendigheter beslaglegges. Advokaters besøksrett og adgangen til fri kommunikasjon er ut over dette absolutt. Det sikrer advokaters rett til fortrolig skriftlig og muntlig kontakt med innsatte, et vern som følger av internasjonale konvensjoner, jf. EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav c¹³⁶ og strprl. § 186 første ledd.

10.7.2 Direktoratets vurdering og forslag

Det foreslås i stor grad en videreføring av kriminalomsorgens myndighet til å avvise og tilbakeholde personer i ny § 30 e, med tydeligere regler for når dette kan gjøres, og krav om at andre kontrolltiltak alltid skal vurderes først. Ansatte og andre personer med arbeidsplass i fengslet foreslås ikke regulert i bestemmelsen,

¹³⁶ Beuze mot Belgia, 71409/10, 9. november 2018, avsnitt 133–134.

da deres adgang vil reguleres gjennom arbeidsrettslige rammeverk og avtaler som regulerer vilkår for å få tillatelse til å tjenestegjøre i fengslene.

Ny § 30 e første ledd fastsetter at personer kan avvises dersom de ikke følger anvisninger, gir positivt utslag ved kontroll, forsøker å ta med farlige, ulovlige eller ureglementerte gjenstander, eller fremstår som påvirket eller opptrer uforsvarlig. Alternativer til avvisning skal vurderes først, jf. forslagets andre ledd, herunder kontrolltiltak ved gjennomføring av besøket.

Etter ordlyden er adgangen til avvisning utvidet til også å omfatte særskilte yrkesutøvere. For denne persongruppen gjelder bestemmelsen kun dersom tiltaket er nødvendig og forholdsmessig etter ny § 26. Slike besøk vil i utgangspunktet kunne gjennomføres på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte med glassvegg, og det vil normalt ikke være grunnlag for avvisning etter § 30 første ledd bokstav b og c.

Etter ordlyden er adgangen til avvisning utvidet til også å omfatte særskilte yrkesutøvere. For denne persongruppen vil imidlertid forholdsmessighetsvurderingen i § 26 tilsi en strengere vurdering. Dersom slike besøk gjennomføres med glassvegg, vil flere av kontrollformålene bli tilstrekkelig ivarettatt. Det vil derfor normalt ikke være grunnlag for avvisning etter § 30 første ledd bokstav b og c.

Det foreslås i ny § 30 e tredje ledd en uttrykkelig bestemmelse om at kriminalomsorgen kan varsle politiet ved konkret mistanke om at besøkende eller tjenesteytere forsøker å ta med farlige, ulovlige eller ureglementerte gjenstander som utgjør en sikkerhetsrisiko, inn i fengselet. Regelen om tilbakeholdelse av disse personene foreslås videreført, med fire timers grense løftet opp fra straffegjennomføringsforskriften

§ 3-24 og inn i loven. Føringer etter § 26 om at tiltaket må være nødvendig og forholdsmessig vil gi begrensninger for adgangen til tilbakeholdelse.

11 Kontroll av innsattes kontakt med omverdenen – ny §§ 31 til 31 g

11.1 Innledning

EMK artikkel 8 sikrer innsatte rett til respekt for privatliv, familieliv, hjem og korrespondanse. Etter EMDs praksis innebærer dette at innsatte som utgangspunkt skal ha mulighet til kontakt med omverdenen, herunder å opprettholde relasjoner til familie og venner, noe som staten skal legge til rette for.¹³⁷ Tilsvarende følger av Mandela-reglene og EFR.¹³⁸ Hensynet til innsattes velferd, rett til utdanning og ytringsfrihet tilsier også at innsatte skal ha mulighet til kontakt med omverdenen. Opprettholdelse av sosiale relasjoner og mulighet til å orientere seg om hva som skjer på utsiden er helt sentralt for at innsatte skal ha forutsetninger for å leve et liv uten kriminalitet og kunne reintegreres i samfunnet.

Straffegjennomføring i fengsel innebærer samtidig betydelige begrensninger i innsattes bevegelsesfrihet og kontakt med andre, særlig personer utenfor fengselet. EMD har lagt til grunn at formål som forebygging av kriminalitet og opprettholdelse av ro og orden, kan begrunne mer omfattende inngrep overfor innsatte enn overfor den øvrige befolkningen. Domstolen har også akseptert at

¹³⁷ Danilevich mot Russland, 31469/08, 19. oktober 2021, avsnitt 60

¹³⁸ Mandelareglene regel 58 og EFR 24.1

kontroll av innsattes kontakt med omverdenen kan være nødvendig, og at rimelige begrensninger i seg selv ikke er uforenlige med EMK.¹³⁹ Dette kan være begrensninger i antall besøk og kontakt eller tilsyn med kontakten.

Kontakt med omverdenen kan samtidig innebære risiko, blant annet for nye straffbare handlinger, for fornærmede og etterlatte, og for sikkerheten i fengselet. Regelverket må derfor balansere innsattes rett til kontakt mot behovet for kontroll. Innsattes kontakt med omverden sikres også gjennom utganger fra fengsel. I vurderingen av hvor mye kontakt det skal legges til rette for fra innsiden av fengselsmurene og behovet for kontroll av denne kontakten må også ses i lys av dette.

Det foreslås en innledende bestemmelse om innsattes kontakt med omverdenen i ny § 31, som danner rammen for all slik kontroll slik at både omfanget av kontakt og kontroll ses i sammenheng. Videre foreslås særskilte bestemmelser om kontroll av kontakten ut fra hvor den foregår, herunder postforsendelser i § 31 a, telefon- og videosamtaler i § 31 b, innsattes bruk av digitale enheter og andre plattformer i § 31 c, og kontroll av besøk i § 31 d. I tillegg foreslås bestemmelser om opptak og etterfølgende kontroll av telefon- og videosamtaler, digitale enheter og besøk i § 31 e, om begrensninger i kontrolltiltak rettet mot kontakt med særskilte og utvalgte yrkesutøvere mv. i § 31 f, samt om nektelse og avbrytelse av kontakt i § 31 g.

Høringsinstansene bes om å gi sine vurderinger av strukturen i de foreslåtte §§ 30 til 31 g. Direktoratet ønsker særlig innspill på hvilke spørsmål som bør reguleres direkte i lov, og hvilke som kan fastsettes i forskrift og underliggende regelverk.

11.2 Overordnet bestemmelse om innsattes kontakt med omverdenen – ny § 31

11.2.1 Gjeldende rett

Staten har en menneskerettslig plikt til å legge til rette for at innsatte kan ha kontakt med omverdenen. Dette anses som et ledd i rehabiliteringen. Menneskerettighetene, herunder EMK artikkel 8, vil utgjøre en skranke for bruk av kontrolltiltak. Kontroll vil imidlertid kunne ilegges der den har tilstrekkelig hjemmel i lov, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig. EMD har i sin praksis lagt særlig vekt på lovkravet, herunder kravet til klarhet og forutberegnelighet i det rettslige grunnlaget for kontrolltiltak.¹⁴⁰ Videre at det kan ilegges et særskilt sikkerhetsregime for kontakt med omverden der det foreligger tilstrekkelig grunnlag i straffehistorikken eller konkrete, individuelle risikoforhold hos den innsatte.¹⁴¹

Rett til kontakt med omverden innebærer imidlertid ikke, som utgangspunkt, at innsatte har en rett til å benytte et bestemt kommunikasjonsmiddel. EMK artikkel 10 sikrer innsatte en viss rett til tilgang på informasjon, samt mulighet til å

¹³⁹ Aliev mot Ukraina, 41220/98, 29. april 2003, avsnitt 187, Kyriacou Tsiakkourmas m.fl. mot Tyrkia, 13320/02, 2. juni 2015, avsnitt 303

¹⁴⁰ Wisse mot Frankrike, 71611/01, 20. desember 2005, avsnitt 29-34; Doerga mot Nederland, 50210/99, 27. april 2004, avsnitt 44-54

¹⁴¹ Hagyo mot Ungarn, 52624/10, 23. april 2013, avsnitt 84, Kucera mot Slovakia, 48666/99, 17. juli 2007, avsnitt 127-130

orientere seg om nyheter, følge samfunnsutviklingen og delta i samfunnsdebatten.¹⁴² EFR og Mandelareglene har også bestemmelser om dette.¹⁴³ Gitt at mer og mer foregår i det digitale rom, vil dette kunne innebære at det fremover i større grad må åpnes for at innsatte får tilgang på ulike digitale plattformer og får mulighet til å kommunisere på disse. En slik tilgang vil også kunne følge av retten til utdanning etter EMK P1-2.

Gjeldende bestemmelser om innsattes kontakt med omverdenen i strgfjl. §§ 30, 31 og 32 bygger på en forutsetning av at innsatte skal ha mulighet til kontakt på de ulike måtene som bestemmelsene gjelder med mindre noe annet følger av de aktuelle bestemmelsene. Dette kommer til uttrykk ved at lovteksten fastsetter at innsatte «skal kunne» sende og motta post, telefonere og ha besøk.

Adgangen til kontroll er i dag i hovedsak knyttet til sikkerhetsnivået i fengselet hvor straffen gjennomføres, jf. andre ledd i §§ 30, 31 og 32. I gjeldende rett er det begrensede krav til individuell tilpasning av kontrollnivået, særlig i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, se redegjørelsen i punkt 3.2.3. Her er det generelle utgangspunktet i stor grad at kontroll skal gjennomføres, men kan unnlates dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det.

Reglene om kontroll av post, telefon og besøk har i praksis i stor grad blitt anvendt samlet. Dersom én kontaktform underlegges kontroll, for eksempel telefonsamtaler, gjennomføres det som hovedregel kontroll også av andre kontaktformer. Dette følger av føringer i kriminalomsorgens retningslinjer til §§ 30-32, hvor det fremgår at kontroll av telefon, post og besøk skal stå i en logisk sammenheng med hverandre, og med adgang til permisjoner og andre utganger, jf. retningslinjene punkt 30.3, 31.4 og 32.2.

11.2.2 Direktoratets vurdering og forslag

Det foreslås en ny innretning av lovens regulering av innsattes kontakt med omverdenen. I ny § 31 første ledd foreslås det fastsatt at den innsatte har rett til kontakt med omverdenen med mindre annet følger i eller i medhold av lov. Videre foreslås det i andre ledd at kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte kan ha kontakt med familie og andre nærstående, ivareta sine velferdsmessige behov gjennom kontakt med offentlige tjenester, og holde seg orientert om nyheter og samfunnsutviklingen. Bestemmelsen er utformet som en positiv plikt for kriminalomsorgen, og kan forankres i EMK artikkel 8 og 10.

Retten til kontakt med omverdenen må utøves innenfor rammene av et fengselsregime, og straffegjennomføring i fengsel innebærer nødvendigvis visse begrensninger i den innsattes utøvelse av rettigheter.¹⁴⁴ Det legges opp til at kriminalomsorgen kan fastsette regler om til hvilke tidspunkter kontakt kan gjennomføres og om kontaktens omfang. Slike reguleringer kan begrunnes i enhetsleders styringsrett, hensynet til ro og orden i enheten samt tilgjengelig kapasitet og ressurser.

Adgangen til å begrense kontaktens omfang er imidlertid begrenset. Dette følger av tilretteleggingsplikten i bestemmelsens annet ledd som setter en skranke for hvor restriktive rammene kan være. Det samme gjør straffens formål og krav til

¹⁴² Yurtsever mfl. mot Tyrkia, 14946/08 mfl., 20. januar 2015, avsnitt 102

¹⁴³ Mandelareglene regel 63 og 117 og EFR 24.10 og 24.11

¹⁴⁴ Khoroshenko v. Russia [GC], 41418/04, 30. juni 2015, avsnitt 106

straffens innhold etter straffegjennomføringsloven §§ 2 og 3. Disse bestemmelsene forutsetter at kontakten må være av et visst omfang, sett hen til at kontakt med familie og andre nærstående vil være særlig viktig for den innsattes rehabilitering og tilbakeføring til samfunnet.

Den innledende bestemmelsen sier noe om utgangspunktet og rammene for innsattes kontakt med omverden, herunder presisering av hva kriminalomsorgen må gjøre. En slik innledende bestemmelse tydeliggjør de overordnede rammene og kan bidra til økt bevissthet om betydningen av innsattes sosiale relasjoner.

Ut over kontakt med familie og nærstående, er det i § 31 første ledd presisert at tilretteleggingsplikten også gjelder kontakt med «offentlige tjenester mv.». Direktoratet har ikke ansett det som hensiktsmessig å liste opp alle de relevante aktørene som inngår i denne gruppen i selve loven, men anser det tilstrekkelig å komme med nærmere føringer i underliggende regelverk. Det bes om innspill fra høringsinstansene på denne vurderingen.

I ny § 31 tredje ledd foreslås det gitt en uttømmende angivelse av på hvilke måter kriminalomsorgen kan gripe inn i innsattes kontakt med omverden for kontrollformål. Dette omfatter adgang til å begrense hvilke kommunikasjonsmidler eller plattformer den innsatte kan benytte (bokstav a), å føre kontroll med innsattes kontakt gjennom post, telefon og videosamtaler, digitale enheter eller besøk (bokstav b), samt å nekte eller avbryte pågående kontakt med bestemte personer (bokstav c).

Det presiseres i § 31 fjerde ledd første punktum at flere kontrolltiltak kan benyttes samtidig. Kravet til nødvendighet og forholdsmessighet i ny § 26 andre ledd utgjør imidlertid en sentral skranke. En ytterligere styrking av innsattes mulighet for kontakt med familie og andre nærstående følger av fjerde ledd andre punktum, hvor det foreslås at innsatte skal ha adgang til å kommunisere fortrolig med disse så langt dette er sikkerhetsmessig forsvarlig. Dette vil særlig være relevant i vurdering av belastningen av kontrollen og videreutvikler det generelle forholdsmessighetskravet i ny § 26.

De fleste som gjennomfører straff i fengsel eller utholder varetekt, innplasseres i dag i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Innsattpopulasjonen og risikobildet på dette nivået varierer imidlertid betydelig, noe som tilsier behov for større fleksibilitet i kontrollnivået enn det gjeldende regelverket legger opp til. Det foreslås derfor at kontroll bare kan gjennomføres når det foreligger forhold ved den innsatte, ved den det kommuniseres med, ved kommunikasjonsformen eller ved fengselet. Kontrollen kan tilpasses både individuelle risikoforhold og mer generelle sikkerhetsutfordringer, se nærmere omtale i punkt 6.2.2.

Forslaget legger også til rette for bedre differensiering basert på innsattes behov og risikoprofil. Innsatte dømt for enkelte typer nettbaserte seksuallovbrudd kan for eksempel ha lav risiko for rømning eller annen kriminalitet, og plassering på lavere sikkerhetsnivå kan være tilrådelig dersom tilstrekkelig kontroll med digital aktivitet og andre kommunikasjonsformer kan etableres. I andre tilfeller kan innsatte, uavhengig av sikkerhetsnivå, ha et særlig behov for digitale hjelpemidler for å sikre tilgang til tjenester og informasjon, for eksempel ved dysleksi eller nedsatt syn eller hørsel. For å sikre et forsvarlig og meningsfullt innhold i straffegjennomføringen er det derfor behov for mer fleksible ordninger, som både ivaretar sikkerhetshensyn og tar hensyn til den innsattes forutsetninger og behov.

Direktoratet ber på denne bakgrunn om høringsinstansenes innspill til om en regulering der kontroll av kontakt med omverdenen ikke lenger er direkte knyttet til fengselets sikkerhetsnivå, er hensiktsmessig og praktiserbar. Det bes også om innspill til hvordan det kan sikres at kontrollnivået i større grad enn i dag tilpasses den faktiske sikkerhetsutfordringen, uten at det må foretas individuelle vurderinger i alle tilfeller.

11.3 Kontroll av post, telefon og videosamtale – ny §§ 31a og 31b

11.3.1 Gjeldende rett

11.3.1.1 Post

Straffegjennomføringsloven § 30 regulerer innsattes adgang til å sende og motta brev og pakker, herunder elektronisk skriftlig kommunikasjon. Utgangspunktet er at innsatte skal kunne sende og motta postsendinger, med mindre annet følger av bestemmelsen, jf. strgf. § 30 første ledd. Etter forarbeidene omfatter postsendning all skriftlig korrespondanse til og fra innsatte, inkludert vedlegg og emballasje.

Skriftlig korrespondanse inkluderer blant annet brev, søknader, klager, manuskripter og skriftlige opptegnelser mv. Bestemmelsen regulerer også kommunikasjon ved bruk av elektroniske hjelpemidler og kommunikasjon ved tekst, lyd eller bilde, eksempelvis e-post, lydbånd eller videokassetter, jf. § 30 syvende ledd.

Kontrollnivået følger fengselets sikkerhetsnivå. I avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå skal postsendinger kontrolleres, jf. § 30 andre ledd. Kontroll kan iverksettes generelt av sikkerhetsmessige grunner, herunder for å forebygge straffbart forhold eller ureglementert atferd, jf. retningslinjene punkt 30.2. Det kan iverksettes uten nærmere vurdering eller konkret begrunnelse i det enkelte tilfellet. Særskilte regler om kontroll av postsendinger for innsatte på særlig høyt sikkerhetsnivå er gitt i straffegjennomføringsforskriften § 6-11.

I avdeling med høyt sikkerhetsnivå er hovedregelen at postsendinger skal underlegges kontroll, men kontroll kan unnlates dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det, jf. strgf. § 30 andre ledd annet punktum. Hva som ligger i sikkerhetsmessige grunner og hvilken vurdering som skal gjøres for å unnlate kontroll, er omhandlet i retningslinjene. Kontroll kan unnlates når det ikke foreligger mistanke om problemer med rusmidler, og situasjonen i fengselet ikke tilsier kontroll, basert på en samlet vurdering av blant annet narkotikasituasjonen, innsattpopulasjonen og tilgjengelige opplysninger om innsatte og avsender/mottaker, jf. retningslinjene punkt 30.2.

I fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsbolig er hovedregelen at postsendinger ikke kontrolleres, men kontroll kan gjennomføres når sikkerhetsmessige forhold gjør det nødvendig, jf. § 30 andre ledd tredje punktum. Hva som skal vurderes, er nærmere omhandlet i retningslinjene. Kontroll kan bare gjennomføres når sikkerhetsmessige forhold gjør det nødvendig, for eksempel ved ureglementert atferd, mistanke om smugling eller planlegging av handlinger som kan true sikkerheten, jf. punkt 30.2. Det presiseres videre i retningslinjene at generell eller forebyggende kontroll uten indikasjoner på ulovligheter ikke kan iverksettes, men lokale forhold kan likevel begrunne kontroll, herunder stikkprøver, dersom funn eller analyseresultater tilsier problemer med rusmidler.

Også postsending som den innsatte allerede har mottatt, kan kontrolleres, jf. strgjfl. § 30 femte ledd. Kontroll kan bestå i åpning, gjennomlesing og undersøkelse ved bruk av teknisk utstyr eller hund, jf. strgjfl. §30 tredje ledd. Ved åpning av postsending skal ansatte forvisse seg om at det ikke er lagt noe ureglementert eller straffbart i postsendingen, jf. retningslinjene punkt 30.4. Ved utsending skal den innsatte levere sendingen i åpen stand, slik at en ansatt kan kontrollere at det ikke er lagt eller skrevet noe ureglementert eller straffbart i den før utsendelse. Ved gjennomlesing skal innholdet i postsendingen leses gjennom.

Kontrolltiltakene skal være saklig begrunnet og ikke mer omfattende enn formålet tilsier, og kan begrenses til stikkprøvekontroll der det er ansett tilstrekkelig for å oppnå formålet.

Strgjfl. § 30 tredje ledd andre og tredje punktum gir adgang til å pålegge bruk av et skriftspråk de ansatte behersker, som hovedregel bare i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå, og unntaksvis ved høyt sikkerhetsnivå etter individuell vurdering. Korrespondanse på andre språk skal om nødvendig oversettes av tolk innen rimelig tid, jf. retningslinjene punkt 30.4. Innholdet i postsendinger skal vurderes helhetlig og i kontekst, blant annet i lys av tidligere korrespondanse og den innsattes straffesak og risikoprofil, jf. rundskriv KSF 4/2012.

Postsendinger kan i sin helhet nektes utlevert til den innsatte eller utstedt, eller nektes delvis, jf. retningslinjene punkt 30.5 til 30.7. Ved delvis nekt skal den innsatte få innsyn i uproblematisk deler, og gis anledning til å foreta nødvendige endringer i sine brev slik at de kan sendes. Sendinger med vesentlige deler ulovlig innhold kan holdes tilbake eller returneres til avsender.

11.3.1.2 Telefon

Strgjfl. § 32 regulerer innsattes adgang til å kommunisere med omverdenen via telefon. Utgangspunktet er at innsatte skal kunne telefonere, og straffegjennomføringsforskriften § 3-29 fastsetter en minimumstid per uke. KDI har fullmakt til å øke ringetiden utover dette. Innsatte velger selv hvem de ønsker å ringe, og kriminalomsorgen kan som hovedregel ikke begrense personkretsen.

Strgjfl. § 32 andre ledd regulerer kontroll av telefonsamtaler, og følger samme sikkerhetsbaserte ordning som for post og besøk, med særregler for særlig høyt sikkerhetsnivå i straffegjennomføringsforskriften § 6-12. Det følger av retningslinjene punkt 32.2 at mobiltelefon ikke er tillatt i fengsel med høyt eller lavere sikkerhetsnivå, fordi samtaler ikke kan kontrolleres, men kan tillates i overgangsbolig etter en sikkerhetsmessig vurdering.

Telefonsamtaler kan kontrolleres ved avlytting, identitetskontroll av samtalepart eller pålegg om språkform, jf. strgjfl. § 32 tredje ledd første punktum, tredje punktum og fjerde punktum, jf. § 27 sjette ledd. Samtalepartene skal varsles på forhånd om avlyttingen, og dette gjøres i praksis ved en innledende generell varsling for alle telefonsamtaler.

Ved pålegg om bestemt språkform bør det, i tråd med retningslinjene punkt 32.2, vurderes å tillate bruk av den innsattes morsmål ved telefonsamtaler med nærmeste familie. Dette gjelder særlig der den innsatte ikke behersker et fremmedspråk, ikke mottar besøk, eller ellers har liten eller ingen kontakt med sine nærmeste under fengselsoppholdet. Som alternativ til pålegg om språkform kan kontroll gjennomføres ved opptak av samtalen med etterfølgende tolkning, forutsatt at den innsatte samtykker. Telefonsamtaler kan for øvrig tas opp på bånd

dersom det er sannsynlig at den innsatte planlegger å unndra seg straffegjennomføringen, jf. strgjfl. § 32 femte ledd første punktum.

Telefonsamtaler til og fra advokat eller offentlig myndighetsrepresentant kan bare undersøkes i den utstrekning det er nødvendig for å kontrollere samtalepartens identitet, jf. strgjfl. § 27 sjette ledd og § 32 sjette ledd. Slike samtaler kan verken avlyttes eller tas opp, se også rundskriv KDI-2017-4.

På bakgrunn av Sivilombudets uttalelse SOM-2021-244 ga Justis- og beredskapsdepartementet midlertidige føringer for telefonkontroll i fengsel og den innsattes ringekostnader 1. februar 2023, se også rundskriv KDI 1/2023. Etter disse føringene skal telefonsamtaler, med unntak av stikkprøver, bare kontrolleres når det er nødvendig og forholdsmessig. Det skal treffes beslutning før kontroll av samtlige eller enkeltstående telefonsamtaler, og beslutningen skal utformes som et enkeltvedtak med klageadgang. Vedtaket kan gjelde for en periode på inntil seks måneder, hvorefter det må foretas en ny vurdering, jf. punkt 7 i de midlertidige føringene.

I vurderingen skal konkrete sikkerhetsmessige grunner veies mot belastningen telefonkontroll påfører den innsatte. Relevante momenter i sikkerhetsvurderingen er blant annet straffbare forhold og straffehistorikk, domspremisser, eventuell gjengtilknytning, tidligere straffegjennomføring og øvrig kjennskap til den innsatte. I vurderingen av belastningen for den innsatte inngår blant annet omsorgsansvar og familiesituasjon, helsemessige forhold, besøksmuligheter og den innsattes alder. For øvrig vil strgjfl. § 32 med tilhørende forskrift og retningslinjer være retningsgivende.

I dom 22. april 2024¹⁴⁵ ga Høyesterett uttrykk for en annen rettsoppfatning enn den som lå til grunn for Sivilombudets uttalelse og departementets midlertidige føringer. Spørsmålet var om sporadisk avlytting av private telefonsamtaler og opptak av enkelte samtaler fra en innsatt ved Ullersmo fengsel innebar en krenkelse av EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102. Høyesterett kom til at den gjennomførte telefonkontrollen hadde tilstrekkelig klar hjemmel i strgjfl. § 32 og ga nødvendig forutberegnelighet, slik at den innsatte hadde rimelig mulighet til å innrette seg etter at samtalene kunne bli avlyttet. Rettssikkerheten ble ansett ivaretatt gjennom blant annet klagemuligheter til kriminalomsorgen og tilsynsorganer.

Retten la videre til grunn at kontrollen var nødvendig og forholdsmessig for å forebygge uorden og kriminalitet i fengselet, og viste til generelle erfaringer med forhøyet risiko for påvirkning og press i fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Det ble fremhevet at stikkprøvekontroller som omfatter alle eller tilnærmet alle innsatte, kan være nødvendig for å redusere slik risiko, også overfor innsatte som ikke anses å utgjøre en særskilt sikkerhetsmessig risiko.¹⁴⁶ Etter Høyesteretts syn er det ikke et krav etter EMK artikkel 8 at det treffes særskilt beslutning om telefonkontroll i slike tilfeller. Høyesterett fant imidlertid at opptak av telefonsamtalene manglet hjemmel i lov, og at dette derfor utgjorde en krenkelse av EMK artikkel 8.

¹⁴⁵ HR-2024-774-A

¹⁴⁶ HR-2024-774-A, avsnitt 96.

11.3.1.3 Videosamtaler

Det følger av KDIs rundskriv 3/2017 om videosamtaler for domfelte og innsatte i fengsel at kriminalomsorgen kan legge til rette for videosamtaler der dette er praktisk gjennomførbart. Formålet er å sikre at den innsatte kan opprettholde tilstrekkelig kontakt med sine pårørende under fengselsoppholdet. Videosamtaler er ment som et supplement til øvrige kontaktformer, og skal være kostnadsfrie for den innsatte. Avgjørelse om innvilgelse eller avslag på søknad om videosamtale er et enkeltvedtak.

Videosamtaler er særlig aktuelt for innsatte som ikke mottar jevnlig besøk i fengselet, innsatte under 18 år og innsatte med omsorgsansvar eller regelmessig samvær med egne barn.

Videosamtaler kan nektes dersom det foreligger konkrete og troverdige opplysninger eller omstendigheter som gir grunn til å anta at samtalen vil bli misbrukt til planlegging eller gjennomføring av straffbare handlinger, unndragelse fra straffegjennomføringen eller handlinger som kan forstyrre ro, orden og sikkerhet i fengselet. Den innsattes atferd under straffegjennomføringen vil her være et relevant moment. Dersom videosamtalen er av stor betydning for den innsatte eller den pårørende, og kontrolltiltak etter strgf. § 32 fjerde ledd anses tilstrekkelig til å motvirke misbruk, bør samtalen som hovedregel kontrolleres fremfor å nektes.

Videosamtaler kan kontrolleres på samme måte som telefonsamtaler, jf. strgf. § 32. Behovet for kontrolltiltak skal imidlertid vurderes konkret i det enkelte tilfellet, og kontroll kan unnlates dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det.

Under covid-19-pandemien fungerte videosamtaler som et midlertidig substitutt for fysiske besøk som følge av smitteverntiltak og nedstenging. Dette er regulert i rundskriv KDI 3/2020 om gjennomføring av videosamtaler i fengsel mellom innsatte og besøkende mv. – tiltak knyttet til koronapandemien. Det følger av rundskrivet at videosamtaler skal gjennomføres i samsvar med reglene for besøk i fengsel, jf. strgf. § 31 med tilhørende forskrift og retningslinjer. Rundskrivet gjelder fortsatt.

11.3.2 Direktoratets vurdering og forslag

Kommunikasjon med omverdenen på ulike plattformer og kontroll av denne foreslås regulert i tre nye bestemmelser. Ny § 31 a gjelder kontroll av post, mens kommunikasjon ved bruk av lyd og/eller bilde reguleres i ny § 31 b.

Bestemmelsene innebærer en videreutvikling og systematisering av gjeldende bestemmelser i strgf. §§ 30 og 32, og innebærer samtidig at enkelte forhold som i dag er regulert i rundskriv, herunder videosamtaler, løftes inn i loven.

Forslagene til §§ 31 a og 31 b er i hovedsak sammenfallende i struktur og vilkår, og behandles derfor samlet. Begge bestemmelsene fastslår i første ledd, som i dag, at den innsatte som utgangspunkt skal kunne kommunisere via disse kommunikasjonsmidlene. Disse bestemmelsene må imidlertid ses i lys av i § 31 første ledd, herunder om noe annet følger i eller i medhold av lov, og andre ledd om ulike kontrolltiltak som kan iverksettes.

I andre ledd i §§ 31 a og 31 b foreslås det at kriminalomsorgen kan føre kontroll med kommunikasjon når forhold ved den innsatte, personen den innsatte kommuniserer med, eller forhold ved fengselet tilsier det. Kontroll av postforsendelser kan også begrunnes ut fra forhold knyttet til selve forsendelsen, for eksempel avsenderens adresse dersom kriminalomsorgen kjenner til tidligere problematiske tilfeller, forsendelsens utseende, lukt eller andre konkrete kjennetegn. Når det gjelder hvilke forhold knyttet til innsatte og fengselet som kan begrunne kontroll, vises det til omtale i punkt 1.4.1.1 og 1.4.1.2.

Lovforslaget presiserer videre hva kontrollen kan omfatte. For postforsendelser følger det av ny § 31 a andre og fjerde ledd, lest i sammenheng, at kontroll kan skje ved besiktigelse, gjennomlesning, manuell undersøkelse, samt ved bruk av teknisk eller kjemisk utstyr eller hund. For en nærmere redegjørelse for de ulike kontrollformene vises det til punkt 1.5. Det foreslås videre i ny § 31 a andre ledd andre punktum at brev kan kopieres og kopien utleveres til den innsatte. Bakgrunnen er erfaringer fra andre land med at brev til innsatte er blitt tilført narkotika i flytende form. Kopiering av brev fremstår som et effektivt og relativt lite inngripende tiltak for å hindre innsmugling av narkotika.

I ny § 31 b fjerde ledd foreslås det at kontroll av telefon- og videosamtaler kan gjennomføres ved observasjon, avlytting eller bruk av teknisk utstyr. I tredje ledd foreslås det videre at samtalemotpartens identitet alltid kan undersøkes.

Gjeldende bestemmelser i strgf. § 30 tredje ledd andre og tredje punktum og § 32 tredje ledd tredje punktum, om kriminalomsorgens adgang til å pålegge innsatte å benytte et språk de ansatte behersker, foreslås ikke videreført. I stedet foreslås det at kriminalomsorgen må benytte tekniske løsninger for simultanoversettelse, eller foreta opptak som oversettes og kontrolleres i ettertid. Dette følger av forslaget til ny § 31e første ledd bokstav b, som er nærmere omtalt i punkt 11.6.2.

11.4 Bruk av digitale enheter og plattformer - ny § 31c

11.4.1 Gjeldende rett

Gjeldende lov inneholder ingen uttrykkelig regulering av innsattes bruk av digitale enheter eller plattformer. Etter straffegjennomføringsforskriften § 3-20 skal den innsatte som hovedregel ikke kunne disponere datautstyr mv. som kan kobles til eksternt datanettverk, eksternt datautstyr eller tilsvarende. Det fremgår videre av retningslinjene til strgf. § 26 punkt 26.2 at kriminalomsorgen har kompetanse til å nekte bruk av mobiltelefon, blant annet fordi slik bruk ikke lar seg kontrollere.

I fengsler med høyt sikkerhetsnivå følger det av straffegjennomføringsforskriften § 3-20 andre ledd at privat datautstyr, i praksis PC på cellen eller tilsvarende, bare kan tillates i helt særlige arbeids- eller opplæringssituasjoner, for eksempel ved dokumenterte behov som dysleksi. Bruken må være formålstjenlig ut fra lokale forhold og sikkerhetsmessig ubetenkelig.

Alt utstyr, tilbehør og innhold kan gjennomgås og kontrolleres. Formålet med kontrollen er å avdekke misbruk av programvare, maskinvare eller øvrig innhold. Kontroll kan blant annet omfatte visitasjon og teknisk gjennomgang, eventuelt med bistand fra datakyndig personell. Utstyret skal så langt mulig plomberes. Før tillatelse gis, må den innsatte gi skriftlig samtykke til at kontroll kan gjennomføres når som helst og på den innsattes bekostning.

Den svært begrensede tilgangen til privat datautstyr er begrunnet i behovet for effektiv kontroll, og i at det i dag foreligger manglende eller svært begrensede muligheter for slik kontroll.

11.4.2 Direktoratets vurdering og forslag

Utviklingen innen digital teknologi skaper både nye utfordringer og nye muligheter for straffegjennomføringen, og tilsier en klarere og mer helhetlig lovregulering enn det som følger av dagens strgf. § 30 syvende ledd og straffegjennomføringsforskriften §§ 3-20 om datautstyr og 3-27 om elektronisk postsending.

Forslaget bygger på et regelteknisk skille mellom, på den ene siden, kontroll med postforsendelser samt telefon- og videosamtaler, og på den andre siden bruk av digitale enheter og plattformer. De førstnevnte kommunikasjonsformene er i utgangspunktet tillatt, men kan undergis lovbestemte begrensninger. Bruk av digitale enheter og plattformer forutsetter derimot tillatelse. Dette følger av forslaget til ny § 31c første ledd første punktum.

Kravet om tillatelse for bruk av digitale enheter og plattformer er begrunnet i både sikkerhetsmessige og tekniske hensyn. En tillatelsesordning gir adgang til å innrette digitale enheter med tilganger og kontrollnivå som er tilpasset den enkeltes risikoprofil. Risikoen for å undergrave formålene i ny § 26, herunder ved muligheten for å begå nye straffbare handlinger, er gjennomgående større ved bruk av digitale enheter enn ved enklere kommunikasjonsmidler. Det er derfor behov for en mer inngående og individuell vurdering av adgangen til slike enheter og plattformer.

Samtidig innebærer den generelle digitaliseringen av samfunnet at innsatte i økende grad har behov for å opparbeide og opprettholde digital kompetanse, og for å bruke digitale enheter og plattformer. Dette gjelder særlig for tilgang til opplæring, høyere utdanning, arbeid og velferdstjenester. For mange formål finnes det ikke lenger fullgode alternativer i form av analoge løsninger og korrespondanse.

Gitt at digitale kommunikasjonsformer er de mest brukte i samfunnet for øvrig, fremstår den svært begrensede adgangen som følger av gjeldende regelverk, lite hensiktsmessig. Manglende eller sterkt begrenset tilgang til digital kommunikasjon kan for mange innsatte, og særlig for yngre innsatte, oppleves som belastende og isolerende, ettersom store deler av det sosiale livet i dag utspiller seg i det digitale rom.

I forslaget til ny § 31c første ledd andre punktum fremgår det at tillatelse til bruk av digitale enheter og plattformer skal gis dersom dette er «avgjørende for innsattes tilgang til arbeid, utdanning, velferdstjenester eller andre tiltak som støtter opp under formålet med straffen, og det er sikkerhetsmessig forsvarlig». Bestemmelsen innebærer en klar styrking av innsattes rettigheter og faktiske muligheter til digital tilgang, samtidig som det etableres en sikkerhetsventil.

For å sikre at slik tilgang og bruk kan skje på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte, presiserer forslaget til § 31c andre ledd at kriminalomsorgen kan sette vilkår for, og føre kontroll med, bruken når forhold ved den innsatte, utstyret eller plattformen som benyttes, eller ved fengselet tilsier at kontroll er nødvendig. Når det gjelder forhold ved den innsatte og ved fengselet, vises det til omtalen i punkt

1.4.1. Også egenskaper ved det konkrete utstyret eller den aktuelle plattformen kan begrunne vilkår eller kontrolltiltak, for eksempel dersom plattformen åpner for kommunikasjon med omverdenen, som sending av meldinger. For enkelte innsatte kan det eksempelvis være behov for vilkår om kontaktforbud mot bestemte personer eller persongrupper, eller begrensninger i bruk av visse plattformer, sett i lys av den innsattes straffehistorikk.

I forslaget til § 31 c tredje ledd gis det eksempler på hva som omfattes av begrepet digitale enheter; «datamaskin, nettbrett, konsoll, smarttelefon eller annet utstyr som gir tilgang til internett eller andre digitale plattformer». Begrepet omfatter digitale enheter i den grad de gjør det mulig å kommunisere med omverdenen, samt applikasjoner og andre plattformer som åpner for slik kommunikasjon.

Hvilke kontrolltiltak som kan benyttes, er nærmere regulert i forslaget til § 31 c fjerde ledd. Kontrollen kan blant annet skje ved samtidig pålogging, logging av aktivitet, speiling av enheten, dataavlesning, gjennomgang av aktivitet, innhold og uthentet materiale fra enheten, eller ved bruk av teknisk utstyr. For en nærmere beskrivelse av de ulike kontrolltiltakene, se punkt 1.5.

Forslaget til § 31 c om illeggelse av vilkår og kontroll ved bruk av digitale enheter og plattformer forutsetter at kriminalomsorgen treffer enkeltvedtak, se nærmere i punkt 12.4.2.

11.5 Kontroll av gjennomføringen av besøk til innsatte – ny § 31 d

11.5.1 Gjeldende rett

Strgjfl. § 31 regulerer innsattes adgang til besøk i fengsel fra pårørende og andre. Bestemmelsen slår fast at innsatte skal kunne få besøk med mindre annet følger av bestemmelsen. Etter straffegjennomføringsforskriften § 3-28 kan den innsatte selv velge hvem som skal føres opp som besøkende, med inntil fire personer. Av retningslinjene punkt 31.10 følger det videre at den innsatte som et minimum skal ha adgang til ett besøk per uke med én times varighet.

Besøk skal forhåndsklareres, jf. strgjfl. § 27 femte ledd, og den besøkende må som hovedregel ha skriftlig besøkstillatelse for å få adgang til fengselet. Dette kravet gjelder imidlertid ikke for advokater og visse andre yrkesutøvere, se nærmere omtale nedenfor i punkt 11.7.1.

Når det gjelder kontroll av besøk, følger det av strgjfl. § 31 andre ledd at besøk i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå alltid skal kontrolleres. Utfyllende regler om dette er gitt i straffegjennomføringsforskriften § 6-10. For fengsler med høyt sikkerhetsnivå legger bestemmelsen opp til at besøk som hovedregel skal kontrolleres, men kontroll kan unnlates dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det. Retningslinjene punkt 31.3 gir nærmere føringer for vurderingen av når kontroll kan unnlates.

I fengsler med lavere sikkerhetsnivå og i overgangsbolig skal besøk som hovedregel ikke kontrolleres, med mindre kontroll fremstår som nødvendig av sikkerhetsmessige grunner, jf. strgjfl. § 31 andre ledd. Vurderingen av hva som utgjør slike sikkerhetsmessige grunner, er i hovedsak sammenfallende med vurderingene som gjelder for kontroll av postforsendelser, og er nærmere beskrevet i retningslinjene punkt 31.1.

Strgjfl. § 31 tredje ledd angir hvilke kontrolltiltak som kan benyttes ved besøk. Dette omfatter påsyn av ansatt under besøket, overhøring av samtale, bruk av glassvegg og forbud mot fysisk kontakt mellom den innsatte og den besøkende. Retningslinjene punkt 31.5 gir en nærmere beskrivelse av gjennomføringen av de enkelte tiltakene.

Ved påsyn fører en ansatt tilsyn med den innsatte og den besøkende under hele besøket, uten å overhøre samtalen og uten å være til stede i rommet. Sporadisk tilsyn kan benyttes dersom dette anses tilstrekkelig av sikkerhetsmessige hensyn. Overhøring av samtale innebærer at ansatte lytter til samtalen mellom den innsatte og den besøkende, enten ved fysisk tilstedeværelse i besøksrommet eller ved bruk av lytteutstyr. Bruk av glassvegg benyttes når det er nødvendig for å hindre fysisk kontakt, typisk for å motvirke overlevering av gjenstander, narkotika eller fysiske beskjeder. Ved forbud mot fysisk kontakt skal en ansatt være til stede i besøksrommet for å kontrollere at den innsatte og den besøkende ikke berører hverandre.

I avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå skal besøk som utgangspunkt gjennomføres med glassvegg og avlytting, eller med ansatte til stede i rommet, jf. straffegjennomføringsforskriften § 6-10.

Flere kontrolltiltak kan benyttes samtidig. Kontrollen må imidlertid være saklig begrunnet og ikke mer omfattende enn det formålet tilsier, jf. strgjfl. § 31 tredje ledd tredje og fjerde punktum. Fengselet må begrunne hvorfor det enkelte kontrolltiltak anses nødvendig i det konkrete tilfellet.

Tillatelse til besøk og avgjørelse om bruk av kontrolltiltak treffes ved enkeltvedtak, og kan påklages både av den innsatte og den besøkende.

Retningslinjene punkt 31.3 gir særskilte føringer for vurderinger knyttet til besøk av barn. Kriminalomsorgen skal så langt som mulig legge til rette for at barn med foreldre i fengsel får ivaretatt sin rett til kontakt med forelderen, og det skal legges vekt på barns rett til samvær med sine foreldre, jf. strgjfl. § 3. Ved vurdering og gjennomføring av besøk av barn skal hensynet til barnets beste, sammen med sikkerhetsmessige vurderinger, være grunnleggende.

Det følger av strgjfl. § 31 syvende ledd at besøk av barn skal gjennomføres på en særlig skånsom måte. Retningslinjene punkt 31.13.6 fastsetter at bruk av glassvegg og forbud mot fysisk kontakt ved besøk av barn bare kan benyttes i helt ekstraordinære tilfeller. Videre er det presisert at kriminalomsorgen, i samråd med den barnet bor hos, skal vurdere om nektelse av besøk i enkelte tilfeller kan være et bedre alternativ for barnet.

11.5.2 Direktoratets vurdering og forslag

Innsattes behov for sosial kontakt ansikt til ansikt med personer utenfor fengselet må ivaretas ved at besøkende oppsøker den innsatte i fengselet. Slik mellommenneskelig kontakt er særlig viktig for å opprettholde relasjoner til familie og andre nærstående. Retten til å motta besøk fra nær familie har menneskerettslig forankring, blant annet gjennom rett til familieliv i EMK artikkel 8. Også kontakt med andre utenforstående kan være viktig for personlig utvikling, og for å styrke innsattes forutsetninger for et kriminalitetsfritt liv etter endt straff.

Disse hensynene må imidlertid balanseres mot sikkerhets- og ressursmessige forhold. Sikkerhets- og risikobildet får en særskilt karakter når personer utenfra oppholder seg på fengselsområdet, og fengselet må bruke ressurser på administrasjon og oppfølging av besøk.

Direktoratet foreslår derfor en videreføring og tydeliggjøring av gjeldende system for tillatelse til besøk. I ny § 30 første og syvende ledd foreslås det at besøkende må søke om besøksklarering og besøkstillatelse. Samtidig tas det utgangspunkt i, at innsatte fortsatt skal kunne få besøk jf. § 31 bokstav d. Som for kontakt via telefon, post og video vil opphold i fengsel nødvendigvis innebære noen iboende begrensninger og det vises til omtale i punkt 11.2.2. Besøk av familie er imidlertid særskilt vernet og det skal, etter EMDs praksis mye til for at besøk av familie kan nektes.¹⁴⁷ Kriminalomsorgen har en plikt til å tilrettelegge for at den innsatte kan opprettholde kontakt med familie og andre nærstående, jf. § 31 annet ledd.

I § 30 syvende ledd andre punktum presiseres det at det skal innhentes opplysninger fra politiet før besøksklareringen gis. Besøksklareringen innebærer en sjekk av den besøkendesandel, mens selve besøkstillatelsen fastsetter hvilke kontrolltiltak og øvrige vilkår som gjelder for gjennomføringen. Besøkstillatelsen fattes som enkeltvedtak og kan påklages, se nærmere om saksbehandlingsregler i punkt 12.4.1.

I ny § 31 d andre ledd gis regler om kontroll av besøk. Forutsetningen er, som for øvrige bestemmelser om kontakt med omverdenen, at kontroll må være begrunnet i forhold ved den innsatte, den besøkende eller ved fengselet, se nærmere i punkt 1.4.1.

Ved oppstart av fengselsoppholdet vil manglende kjennskap til den innsatte og dennes relasjoner ofte gjøre det nødvendig med mer omfattende tilsyn og kontroll av besøkende. Etter hvert som kunnskap om den innsatte, den besøkende og relasjonen opparbeides, kan kontrolltiltakene tilpasses individuelt. For noen kan dette innebære ingen kontroll, mens andre kan kreve fortsatt eller strengere kontroll enn ved oppstart.

Kontroll kan også være nødvendig ut fra forhold ved fengselet, for eksempel dersom det har vært økning i innsmugling av farlige, ulovlige eller ureglementerte gjenstander i forbindelse med besøk. Hvilken kontroll det legges opp til, må sees i sammenheng med muligheten for forutgående kontroll av besøkende og etterfølgende kontroll av innsatte, samt forholdsmessighetsvurderingen som skal gjøres etter ny § 26 andre ledd. Bestemmelsen må videre leses i lys av ny § 31 fjerde ledd andre punktum, som fastsetter at innsatte skal ha mulighet til fortrolig samtale med nærstående så langt det er sikkerhetsmessig forsvarlig. Dette er særlig viktig ved besøk av ektefeller, partner, kjæreste eller barn, og må alltid vurderes opp mot risiko.

Et særskilt inngripende kontrolltiltak er foreslått i ny § 31 d andre ledd andre punktum, ved bruk av glassvegg eller forbud mot fysisk kontakt. Slik kontroll kan oppleves som særlig belastende både for den innsatte og for den besøkende, og vil derfor bare kunne ilegges dersom det foreligger særlige forhold ved den innsatte eller den besøkende. Dette er en skjerping av dagens krav. Tiltaket kan være

¹⁴⁷ Khoroshenko mot Russland, 41418/04, 30. juni 2015, avsnitt 106

aktuelt der det er risiko for overlevering av gjenstander eller at den innsatte kan være fysisk utagerende.

I tredje ledd foreslås det at kontroll kan skje «ved tilstedeværelse under besøk, observasjon, avlytting eller ved bruk av teknisk utstyr». Dette viderefører i stor grad gjeldende rett, med språklige klargjøringer. Ut over fysisk tilstedeværelse kan kontrollen bestå i observasjon uten avlytting (for eksempel via lydisolert glassvegg eller kamera uten lyd), avlytting uten fysisk tilstedeværelse, eller bruk av teknisk utstyr for å kontrollere gjennomføringen av besøket.

Lovforslaget viderefører ikke særreglene om besøk til innsatte under 18 år, se strgjfl. § 31 syvende og åttende ledd med nærmere regler i straffegjennomføringsforskriften § 3-28 a. Omfang og gjennomføring av slike besøk bør reguleres i forskrift. Det vises til ny § 26 tredje ledd siste punktum, som fremhever behovet for særlige vurderinger der barn berøres. Kombinasjonen av retten til besøk etter ny § 31 d første ledd og plikten til å legge til rette for kontakt etter ny § 31 første ledd, gir tilstrekkelige rammer for at barn ivaretas både som besøkende og som innsatte. Det anbefales imidlertid at barns særskilte rett til besøk, inkludert besøk fra nær familie som oppholder seg i tilknytning til fengselet i inntil tre dager av gangen, og økonomisk bistand for gjennomføring av slike besøk, videreføres i forskrift.

11.6 Opptak og etterfølgende kontroll – ny § 31 e

11.6.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende strgjfl. § 32 femte ledd kan kriminalomsorgen gjøre opptak av telefonsamtaler når den innsatte er varslet på forhånd, og det er «sannsynlig at innsatte planlegger unndragelse fra straffegjennomføring». I tillegg gjelder særskilte regler om opptak ved særlig høyt sikkerhetsnivå, jf. straffegjennomføringsforskriften § 6-12 siste ledd. Utover dette foreligger det ikke lovhjælp for opptak av innsattes kontakt med omverdenen.

I praksis har samtykkebasert opptak vært benyttet i enkelte situasjoner. Dette gjelder særlig telefonsamtaler som føres på et språk de ansatte ikke behersker, for å muliggjøre gjennomføring av samtalen kombinert med avlytting og etterfølgende oversettelse. Det er også gjort opptak av innsattes bruk av pc i tilknytning til skolegang, blant annet gjennom den digitale plattformen Utvei.

Lyd- og bildeopptak utgjør en særlig inngripende form for databehandling. Slike opptak innebærer registrering av det som sies og gjøres av partene i samtalen, samt av følelsesuttrykk som fremgår gjennom tonefall, mimikk og kroppsspråk. Opptak kan dermed fange opp opplysninger om personers meninger og oppfatninger, politiske oppfatninger, religiøs tilhørighet og helseopplysninger.

Personopplysningsloven 2000 kapittel VII inneholder regler om kameraovervåkning. Reglene gjelder bildeopptak og kombinert lyd- og bildeopptak. Rene lydopptak følger generelle regler om behandling av personopplysninger

11.6.2 Direktoratets vurdering og forslag

Etterfølgende kontroll gjør det mulig å målrette kontrollen mot relevante forhold i kommunikasjonen. Dette kan for eksempel gjelde bestemte ord eller uttrykk, utvalgte nettsider ved bruk av pc, tonefall i samtaler eller kroppsspråk og bevegelser under besøk eller videosamtaler. Slik kontroll kan i tillegg gjennomføres ved bruk av teknisk og digitalt utstyr, noe som kan redusere ressursbruken og øke effektiviteten sammenlignet med umiddelbar kontroll. Etterfølgende kontroll vil i mange tilfeller også oppleves mindre inngripende for den innsatte.

Hensynet til rettssikkerhet og personvern tilsier imidlertid at adgangen til opptak må være klart og presist regulert. Det er derfor lagt vekt på å etablere et tydelig rettslig grunnlag for slike opptak, med klar angivelse av formål og rammer for bruken. Videre forutsettes det at opptak ikke lagres lenger enn det som er nødvendig ut fra kontrollformålet, at de oppbevares på en forsvarlig måte, og at tilgangen begrenses strengt til det som er tjenstlig nødvendig. Det er også et grunnleggende krav at både den innsatte og andre som deltar i kontakten, herunder tredjepersoner, informeres om at det foretas opptak, og om betydningen av dette.

I ny § 31 e foreslås det en generell hjemmel for opptak og etterfølgende kontroll av relevante former for kontakt mellom innsatte og omverdenen. Dette omfatter telefon- og videosamtaler, digital kommunikasjon og besøk. Det er en forutsetning at vilkårene for kontroll etter de forutgående bestemmelsene er oppfylt, og at minst ett av alternativene i § 31 e første ledd bokstav a til e foreligger.

Bokstav a gjelder tilfeller der det er grunn til å anta at den innsatte kan misbruke kontakten til å gjennomføre handlinger som vil stride mot ett eller flere av formålene i § 26 første ledd. Dette innebærer en noe videre hjemmel enn etter gjeldende rett. Bokstav b omfatter situasjoner der kontakten foregår på et språk de ansatte ikke behersker, og der opptak er nødvendig for å kunne tolke innholdet i etterkant. Slike opptak har tidligere vært basert på samtykke, men foreslås nå lovfestet. Opptak anses i disse tilfellene som mindre inngripende enn å pålegge den innsatte å benytte et bestemt språk som de ansatte behersker.

Bokstav c gjelder når den innsatte selv foretrekker at kontrollen gjennomføres etterfølgende fremfor umiddelbart, forutsatt at en slik løsning er forsvarlig, forfølger et legitimt formål og anses nødvendig og forholdsmessig etter § 26. Dersom det foreligger mistanke om alvorlige forhold, eller forhold som kan ramme tredjepersoner, for eksempel trusler, vil etterfølgende kontroll ikke være i samsvar med formålet om å ivareta samfunnets behov for beskyttelse, se § 26 første ledd bokstav f.

Bokstav d og e åpner for opptak på mer generelt grunnlag. Bokstav d gjelder der etterfølgende kontroll fremstår som mindre inngripende og kan gjennomføres mer effektivt enn umiddelbar kontroll. Bokstav e gjelder der fengselet mangler kapasitet til å gjennomføre umiddelbar kontroll. Sistnevnte alternativ er særlig ment å motvirke at manglende ressurser fører til utsettelse eller bortfall av planlagt kontakt med omverdenen.

Av personvern hensyn foreslås det en kortere slettingsfrist enn tre måneder for opptak og opplysninger som ikke har betydning for kontrollformålet.

Opptak og etterfølgende kontroll må for øvrig være egnet til å oppnå konkrete formål, være forholdsmessige og gjennomføres i samsvar med § 26 tredje ledd.

11.7 Kontroll av kontakt med særskilte og utvalgte yrkesutøvere – ny § 31f

11.7.1 Gjeldende rett

Det gjelder et særskilt vern for kommunikasjon og annen kontakt mellom innsatte og visse grupper av yrkesutøvere. Dette følger av strgf. § 30 sjette ledd for post, § 31 sjette ledd for besøk og § 32 sjette ledd for telefon.

Telefon- og videosamtaler mellom innsatte og advokater eller offentlige myndighetsrepresentanter kan ikke avlyttes, tas opp eller overhøres. Postsendinger kan etter § 27 tredje ledd undersøkes ved bruk av teknisk utstyr eller hund. Korrespondansen skal i slike tilfeller åpnes i nærvær av den innsatte, og innholdet kan ikke gjennomleses. For besøk følger det av retningslinjene punkt 27.4 at undersøkelser før besøk ikke skal medføre at konfidensielt innhold i dokumenter kommer på avveie, kopieres, gjøres kjent eller ødelegges. Kontroll i form av overhøring er ikke tillatt ved besøk fra advokater eller offentlige myndighetsrepresentanter i noe fengsel, se også rundskriv KDI-2017-4.

Av strgf. § 31 sjette ledd og retningslinjene punkt 31.7 følger det videre at besøk fra advokat, offentlige myndighetsrepresentanter og andre særskilte yrkesgrupper som hovedregel ikke skal kontrolleres, med mindre dette anses nødvendig for å hindre misbruk av besøket. Ved funn av gjenstander som ikke er tillatt, skal gjenstanden midlertidig holdes tilbake eller overleveres til politiet, og besøket skal likevel gjennomføres. Dersom yrkesutøveren nekter å medvirke til undersøkelse med teknisk utstyr eller hund, kan vedkommende avvises, eller besøket gjennomføres med kontrolltiltak.

For advokater med sivil- eller strafferettslig bistand til innsatte, følger det av KDIs rundskriv 4/2017 at besøk som hovedregel skal gjennomføres uten noen form for kontroll. Unntak gjelder ved avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Reglene er et utslag av det særskilte vernet om innsattes rett til fortrolig kommunikasjon med forsvarer, slått fast i EMK artikkel 6.

11.7.2 Direktoratets vurdering og forslag

Direktoratet foreslår en egen bestemmelse i ny § 31 f med særlige regler for innsattes kontakt med særskilte og utvalgte yrkesutøvere, der kontakten bør ha et sterkere vern enn kontakt med øvrige personer. Forslaget viderefører hovedlinjene i gjeldende rett om innsattes kontakt med «særskilte yrkesutøvere», men tydeliggjør rammene for kriminalomsorgens adgang til å føre kontroll der særlige hensyn, herunder taushetsplikt og behovet for fortrolig kommunikasjon, gjør seg gjeldende.

For å sikre at kontroll etter ny § 31f første og andre ledd ikke griper inn i innsattes rett til fortrolig kommunikasjon med særskilte yrkesutøvere, er dette uttrykkelig presisert i bestemmelsens tredje ledd. Den forhøyede terskelen for kontroll er et sentralt virkemiddel for å ivareta dette vernet. Vern om fortrolig kommunikasjon tilsier også at slik kontakt ikke kan nektes. For nærmere redegjørelse for vilkårene for avbrytelse vises det til omtalen nedenfor i punkt 11.8.2.

Det er videre behov for å regulere innsattes kontakt også med andre yrkesutøvere som ikke omfattes av definisjonen «særskilte yrkesutøvere». Innsattes behov for fortrolig kommunikasjon med blant annet lege, sykepleier, psykolog og trosforstandere, samt disse yrkesutøvernes taushetsplikt, tilsier at også denne

kontakten synliggjøres i loven. Det foreslås derfor i ny § 31f siste ledd at kontroll med slike «utvalgte yrkesutøvere» kan gjennomføres på samme vilkår som for øvrige besøkende, men at kontrollen så langt som mulig skal skje med respekt for den innsattes behov for fortrolig kommunikasjon.

Det er vurdert om terskelen for kontroll også her burde heves til samme nivå som for særskilte yrkesutøvere. Direktoratet har valgt å ikke foreslå dette, da det i enkelte situasjoner vil være nødvendig å føre kontroll også med slik kontakt. Det forutsettes imidlertid at kontakten skjer i embets medfør; yrkesutøvere omfattes ikke av særregelen utelukkende i kraft av sin yrkestittel. Personkretsen og kommunikasjonen som omfattes av bestemmelsen, samsvarer med personkretsen i tvisteloven § 22-5 første ledd og strprl. § 119 første ledd.

Økt digital kommunikasjon med ulike velferdstjenester, og særlig med helsetjenesten, innebærer behov for regler som sikrer en god balanse mellom ivaretagelse av yrkesutøverens taushetsplikt og krav til fortrolighet i den yrkesmessige relasjonen til innsatte, og kriminalomsorgens behov for kontroll. Dette bør reguleres nærmere i underliggende regelverk.

11.8 Nektelse eller avbrytelse av kontakt – ny § 31 g

11.8.1 Gjeldende rett

Kriminalomsorgens adgang til å nekte innsatte kontakt med omverdenen er regulert i strgjfl. § 30 fjerde ledd for postsendinger, § 31 fjerde ledd for besøk og § 32 fjerde ledd for telefonsamtaler. Bestemmelsene gir hjemmel for både hel eller delvis nektelse av kontakt, og for avbrytelse av kontakt som allerede er påbegynt.

Felles for reglene er at vilkåret for inngrep er at kommunikasjonen gjelder planlegging eller gjennomføring av en straffbar handling, unndragelse av straffegjennomføringen, eller handlinger som vil forstyrre ro, orden og sikkerhet i fengselet.

Etter strgjfl. § 30 fjerde ledd kan kriminalomsorgen nekte å utlevere eller sende postsending til eller fra den innsatte dersom sendingen inneholder slike opplysninger. Eksempler på forhold som kan gi grunnlag for nektelse, er trusler mot navngitte personer innenfor eller utenfor fengselet, forsøk på kontakt med personer den innsatte har kontaktforbud mot, oppfordringer til straffbare handlinger, beskrivelse av rømningsplaner, detaljerte opplysninger om tjenestemenn eller andre innsatte, samt opplysninger om fengselets bygningsmessige forhold. Dersom en postsending inneholder opplysninger om straffbare forhold, skal dette som hovedregel anmeldes til politiet, jf. retningslinjene punkt 30.5.

Kriminalomsorgen kan etter strgjfl. § 32 fjerde ledd nekte den innsatte å telefonere dersom det er grunn til å anta at telefonsamtalen vil bli misbrukt til planlegging eller gjennomføring av straffbar handling, unndragelse av straffegjennomføringen, eller handlinger som vil forstyrre ro, orden og sikkerhet. Det må foreligge konkrete og troverdige opplysninger eller omstendigheter som gir grunn til en slik antakelse. En løs eller generell mistanke er ikke tilstrekkelig, jf. retningslinjene punkt 32.4. Mistanken behøver ikke være knyttet til en bestemt samtalepartner, og den innsattes egen atferd eller generelle opplysninger kan gi tilstrekkelig grunnlag for nektelse.

Dersom kontroll i form av avlytting anses tilstrekkelig til å avverge misbruk, bør telefonering likevel tillates dersom samtalen er av stor betydning for den innsatte, jf. strgjfl. § 32 fjerde ledd siste punktum. Dette gjelder særlig ved kontakt med nærmeste pårørende, jf. retningslinjene punkt 32.4.

Tilsvarende kan kriminalomsorgen etter strgjfl. § 31 fjerde ledd nekte besøk dersom det er grunn til å anta at besøket vil bli misbrukt til planlegging eller gjennomføring av straffbar handling, unndragelse av straffegjennomføringen, eller handlinger som kan forstyrre ro, orden og sikkerhet. Dersom besøket er av stor betydning for den innsatte, og kontrolltiltak anses tilstrekkelige til å motvirke misbruk, bør besøket kontrolleres fremfor å nektes. De samme vurderingsmomentene som gjelder ved nektelse av telefonering, følger av retningslinjene til § 31.

Besøk kan videre avbrytes dersom gjeldende besøksregler brytes, jf. strgjfl. § 31 syvende ledd tredje punktum.

11.8.2 Direktoratets vurdering og forslag

Direktoratet foreslår å samle reglene om nektelse og avbrytelse av kontakt i én felles bestemmelse i ny § 31 g, som skal gjelde for alle former for kontakt med omverdenen, inkludert bruk av digitale enheter og plattformer. Forslaget innebærer i hovedsak en videreføring av gjeldende rett, men bestemmelsen er gitt en ny og mer helhetlig utforming.

Etter forslaget til ny § 31 g første ledd første punktum er det et vilkår for å nekte eller avbryte pågående kontakt at det foreligger «grunn til å tro» at kontakten vil bli misbrukt. Direktoratet presiserer at det med «pågående» her menes både aktive samtaler, samt tidligere godkjente samtaler og det gjeldende kontrollregimet den enkelte innsatte er underlagt.

Misbruk kan etter første ledd bokstav a bestå i at kontakten benyttes til å planlegge rømning eller annen unndragelse av straffegjennomføringen, eller til å planlegge eller begå straffbare handling, etter bokstav b bestå i annen handling som utgjør en sikkerhetsrisiko for fengselet eller samfunnet, eller etter bokstav c bestå i å skape en reell og merkbar forstyrrelse av ro og orden i fengselet.

De to første alternativene vil typisk kunne bygge på konkrete tips, informasjon eller observasjoner som er fremkommet gjennom andre kontrolltiltak. Det tredje alternativet tar blant annet sikte på situasjoner der kontakten benyttes til å videreformidle informasjon som kan skape, opprettholde eller eskalere konflikter i fengselsmiljøet, for eksempel mellom kriminelle nettverk eller gjenger.

I forslaget til ny § 31 g andre ledd vises det til at kontakt med yrkesutøvere kan avbrytes på samme vilkår som nevnt i første ledd. Etter ny § 26 andre ledd tredje punktum stilles det krav om at mindre inngripende kontrolltiltak skal vurderes før kontakt nektes eller avbrytes. Dette innebærer en innskjerping sammenlignet med gjeldende rett, hvor slike tiltak «bør» vurderes. Endringen tydeliggjør kriminalomsorgens plikt til å foreta en konkret og reell forholdsmessighetsvurdering.

12 Generelle regler om saksbehandlingen – ny §§ 32-32 e

12.1 Innledning

I det følgende gjøres det rede for gjeldende regler for saksbehandling, samt forslag til nye regler for saksbehandling ved bruk og gjennomføring av kontrolltiltak.

Forslaget omfatter utforming av, og innhold i, rutiner, informasjon, opplysningsrett og medvirkning for den kontrollerte. Videre foreslås det regler om journalføring, begrunnelse og klageadgang/overprøving ved ulike beslutninger om kontrolltiltak, håndtering av funn, samt forslag til forskriftshjemmel.

Alle former for kontrolltiltak som gjennomføres av kriminalomsorgen er forvaltningsvirksomhet. Forvaltningsloven (fvl.) kommer derfor til anvendelse, med mindre annet er bestemt i eller i medhold av lov, jf. fvl. § 1. Utgangspunktet om at forvaltningsloven gjelder for kriminalomsorgens saksbehandling, er også fastslått i strgfvl. § 7, men med enkelte særregler.

De forvaltningsrettslige reglene for saksbehandling har betydning for hvordan lovforslaget kan og bør utformes. Forvaltningsloven er en minimumslov, noe som innebærer at den kan suppleres med ytterligere saksbehandlingsregler, og at andre beslutninger enn de som er definert som enkeltvedtak, kan underlegges tilsvarende behandlingskrav. Unntak fra forvaltningslovens regler må derimot være særskilt og godt begrunnet.

Kravene til hvilke vurderinger som må foretas ved iverksettelse av et kontrolltiltak, har betydning for hvilke saksbehandlingsregler som anses nødvendige, samt for hvilken beslutningsform som bør kreves. Også omfanget av vurderinger og antall beslutninger som skal treffes, er relevante hensyn ved fastsettelsen av krav til beslutningsform.

Direktoratet har lagt vekt på å foreslå et sett med forsvarlige saksbehandlingsregler som utgjør et minimum for alle kontrolltiltak, uavhengig av om tiltakene faller innenfor eller utenfor enkeltvedtaksbegrepet. Samtidig er enkelte beslutninger så inngripende, eller innebærer en så klar endring i rettsstillingen, at saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak må komme til anvendelse.

For andre beslutninger, som også kan være inngripende, anses det tilstrekkelig å stille krav om skriftlighet, notoritet og en begrenset adgang til overprøving. En tredje kategori beslutninger vurderes som mindre inngripende, og er derfor ikke regulert særskilt i lovforslaget. For disse forutsettes det at nærmere regler om gjennomføring og hensiktsmessig registrering fastsettes i underliggende regelverk eller interne rutiner.

12.2 Rutiner og rutinemessige kontroller – ny § 32

12.2.1 Gjeldende rett

I dag er det lokalt nivå som treffer beslutninger om kontrolltiltak. Et unntak gjelder for strgfvl. § 29 andre og tredje ledd, henholdsvis plassering på enerom med spesialtoalett og kroppslig undersøkelse. I disse tilfellene kan regionen, under nærmere angitte omstendighet, ha beslutningskompetansen.

Beslutningsmyndigheten på lokalt nivå ligger formelt hos enhetsleder, men kan i de fleste tilfeller delegeres nedover. I større fengsler vil beslutninger om kontrolltiltak ofte bli truffet av operativ avdelingsleder eller betjent. Når det treffes enkeltvedtak, vil enhetens jurister ofte være involvert i saksbehandlingen.

For øvrig er saksbehandlingen ved kontrolltiltak i liten grad særskilt regulert. Det er heller ikke fastsatt generelle krav til rutiner for kontroll eller til gjennomføringen av kontrolltiltak.

12.2.2 Direktoratets vurdering og forslag

I ny § 32 fastsettes det at alle enheter skal ha rutiner for gjennomføring av kontrolltiltak. Rutinene skal være skriftlige og bygge på dokumenterbare og oppdaterte kriminalomsorgsfaglige vurderinger. Formålet er å sikre notoritet og en tydelig styring av praksis, samt å legge til rette for jevnlig kontroll av at rutinene er i samsvar med gjeldende regelverk. Dette innebærer også at de risikovurderingene som danner grunnlag for kontrolltiltakene, må vurderes og oppdateres regelmessig. Kravet til skriftlighet bidrar til økt forutberegnelighet og bedre etterlevelse av regelverket.

I ny § 32 første ledd andre og tredje punktum gis det regler om rutinemessige kontrolltiltak. Med dette menes kontrolltiltak som kan gjennomføres uten en individuell tilleggsvurdering, i situasjoner eller ved forhold hvor det etter erfaring foreligger en forhøyet risiko for handlinger det er nødvendig å kontrollere for, for å ivareta formålene bak kontrolltiltaksbestemmelsene. Behovet for slike rutinemessige kontrolltiltak skal vurderes jevnlig, for å sikre at den identifiserte risikoen står i et rimelig forhold til inngrepets art og omfang.

Videre foreslås det at også rutinemessige kontrolltiltak skal være forholdsmessige og gjennomføres i samsvar med ny § 26 tredje ledd. Selv om kriminalomsorgen fastsetter rutiner for gjennomføring av kontrolltiltak, skal de konkrete beslutningene om bruk av kontrolltiltak følge de saksbehandlingsreglene som er redegjort for nedenfor.

Direktoratet ber om høringsinstansenes innspill på bruken av begrepet rutinemessige kontrolltiltak.

12.3 Informasjon og medvirkning – ny § 32 a

12.3.1 Gjeldende rett

Verken Grunnloven eller de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene stiller konkrete krav til veiledning, informasjon eller skriftlighet. Tilgangen til informasjon kan imidlertid inngå som et moment i vurderingen av om et kontrolltiltak er forholdsmessig, se punkt 6.2.2.

EFR gir i punkt 30 uttrykk for at innsatte ved påbegynt straffegjennomføring, og deretter så ofte som nødvendig, «*shall be informed in writing and orally in a language they understand of the regulations governing prison discipline and of their rights and duties in prison*». Det anbefales videre at innsatte skal ha adgang til å ha en skriftlig nedtegnelse av slik informasjon i sin besittelse. Tilsvarende krav følger av Mandelareglene regel 54 og 55.

Forvaltningsloven § 11 pålegger forvaltningsorganer, herunder kriminalomsorgen, en generell veiledningsplikt overfor parter og andre interesserte. Formålet er å sette dem i stand til å ivareta sine interesser. Omfanget av veiledningsplikten må tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet. Forvaltningsorganet skal likevel på eget tiltak vurdere om det foreligger behov for veiledning. Der en part ber om veiledning, eller sakens art eller partens forhold tilsier det, utvides veiledningsplikten til også å omfatte informasjon om gjeldende lover og forskrifter, relevante saksbehandlingsregler og praksis på området.

Straffegjennomføringsloven § 3-9 tredje ledd fastsetter at innsatte «ved oppslag eller på annen måte» skal gjøres kjent med at fellesrom, korridorer og andre områder hvor de oppholder seg, kan være gjenstand for overvåkning. KDIs veileder om saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven gir i punkt 3.1 nærmere anbefalinger om veiledningsplikten. Etter omstendighetene kan disse anbefalingene rekke lenger enn det som følger direkte av forvaltningslovens regler.

Forvaltningsloven § 16 inneholder regler om forhåndsvarsling, herunder plikt til å gi parten opplysninger om den forestående avgjørelsen og anledning til å uttale seg i saken. Forhåndsvarsling kan unnlates i nærmere angitte tilfeller, blant annet der varsling ikke er praktisk mulig, der det er fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres, eller der den innsatte på annen måte har fått kjennskap til saken og hatt mulighet til å uttale seg. Informasjonsutvekslingen mellom forvaltningen og parten må også ses i sammenheng med forvaltningens utredningsplikt etter fvl. § 17.

12.3.2 Direktoratets vurdering og forslag

Det er en forutsetning at informasjon og veiledning bidrar til å styrke rettmessigheten av kontrolltiltakene, øke bevisstheten i kriminalomsorgen og ivareta rettssikkerheten til dem som berøres av tiltakene.

Innsattes mulighet til å ivareta egne interesser og innrette seg etter rammene for fengselshverdagen forutsetter at de er informert om hvilke kontrolltiltak som kan benyttes, og hvilke rammer som gjelder for disse. Tilsvarende gjelder for besøkende. Behovet for informasjon har også blitt fremhevet i konsultasjoner gjennomført med kontaktutvalg ved utvalgte fengsler, se punkt 2.3.

Direktoratet mener at gjeldende regulering ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for de særlige forholdene som gjør seg gjeldende for innsatte i fengsel, herunder at de i stor grad er avskåret fra tilgang til oppdatert informasjon.

12.3.2.1 Generell informasjonsplikt

Det foreslås derfor i ny § 32 a første ledd at innsatte ved innsettelse, og deretter jevnlig under oppholdet i fengsel, uoppfordret skal gis oppdaterte opplysninger om hvilke kontrolltiltak som kan iverksettes etter §§ 26 til 31 g. Informasjonsplikten gjelder generell informasjon om hvilket kontrollregime som gjelder, og har som formål å sikre en viss grad av forutberegnelighet. Informasjonen skal gis på nytt dersom den innsattes flyttes til en annen avdeling med et annet kontrollregime, eller overføres til et annet fengsel.

Forslaget innebærer en skjerping av den informasjonsplikten som følger av forvaltningens alminnelige veiledningsplikt. Det er ikke gitt nærmere regler om

informasjonens form og innhold, men den vil typisk omfatte en orientering om hjemmelsgrunnlaget for kontrolltiltaket og hva de innebærer. Det foreslås i ny § 32d at nærmere bestemmelser kan fastsettes i forskrift.

12.3.2.2 Informasjon før iverksettelse av konkrete kontrolltiltak

Ytterligere informasjonsplikt følger av forslaget til ny § 32 a andre ledd, som gjelder informasjon som skal gis før iverksettelse av et konkret kontrolltiltak. Etter forslaget skal kriminalomsorgen opplyse om at kontrolltiltaket vil bli iverksatt, hvilket hjemmelsgrunnlag og formål tiltaket har, hvordan kontrollen skal gjennomføres, og hvilke konsekvenser det kan få dersom den innsatte eller andre som skal kontrolleres, ikke følger kriminalomsorgens anvisninger. Det skal også gis informasjon om mulige følger av eventuelle funn eller positive utslag. Med «funn» menes også eventuelle opplysninger som kommer frem gjennom kontrollen. Informasjon skal gis før kontrolltiltaket gjennomføres.

Det foreslås å presisere at informasjonen skal gis på en måte som den innsatte forstår, og at den kan gis både skriftlig og muntlig.

Veiledningsplikten som foreslås her, er mer detaljert enn den som følger av fvl. § 11. Hensynet til rettssikkerheten og de behovene som er uttrykt av innsatte i punkt 2.3, tilsier at informasjonsplikten tydeliggjøres i straffegjennomføringslovens særregler om kontrolltiltak.

Forslaget utgjør en moderat form for forhåndsvarsling. Bakgrunnen er at bestemmelsen skal gjelde for alle kontrolltiltak, og at en mer omfattende varsling og kontradiksjon ville vært lite hensiktsmessig og kunne undergrave formålet med kontrollen.

12.3.2.3 Medvirkning og etterfølgende informasjon

Det er viktig at de som kontrolleres gis anledning til å gi opplysninger som er relevante for iverksettelsen og gjennomføringen av kontrolltiltaket. Ved kontroll i forbindelse med førstegangsinnsattelse eller av besøkende vil kriminalomsorgen kunne ha begrenset kjennskap til den som kontrolleres. Det er derfor foreslått i ny § 32 a tredje ledd at vedkommende som kontrolleres skal få anledning til å uttale seg om forhold av betydning for kontrollen og gjennomføringen av den. Formålet er både å styrke kontradiksjonen, og å bidra til at kriminalomsorgen handler i tråd med kravene til forholdsmessighet og skånsom gjennomføring etter ny § 26 andre og tredje ledd. Bestemmelsen gir også den som kontrolleres, en mulighet til selv å fremlegge gjenstander som skjules eller forsøkes avdekket, slik at ytterligere og potensielt mer inngripende undersøkelser kan unngås.

Dersom en innsatt ikke har fått informasjon om eller vært til stede ved gjennomføringen av et kontrolltiltak, foreslås det i ny § 32 a fjerde ledd at det skal gis etterfølgende informasjon om at kontrolltiltaket er gjennomført og for øvrig informasjon på lik linje med det som ville bli gitt i forkant etter andre ledd.

12.3.2.4 Unntak fra informasjons- og varslingsplikten

Informasjonsplikten og forhåndsvarslingen etter ny § 32 a andre til fjerde ledd skal ikke gjelde i alle tilfeller. Dersom det vil forsinke eller hindre gjennomføringen av kontrollen, eller er åpenbart unødvendig, så foreslås det i ny § 32 a femte ledd at kriminalomsorgen kan unnlate å gi informasjon før iverksettelsen av tiltaket. Forslaget er i samsvar med begrensningene i forhåndsvarslingsplikten etter

fvL. § 16 tredje ledd bokstav a og c. Tilsvarende gjelder innhenting av en forhåndsuttalelse fra den som kontrolleres.

12.4 Journalføring, begrunnelse og klage – ny § 32 b

12.4.1 Gjeldende rett

For enkeltvedtak følger det av fvL. § 27 at partene som hovedregel skal underrettes skriftlig om vedtaket og begrunnelsen for dette.

Det følger forutsetningsvis av flere bestemmelser i forvaltningsloven, samt av strgjfl. § 7 første ledd bokstav b, at saksbehandlingen i kriminalomsorgen i all hovedsak skal være skriftlig. Det ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippet om at forvaltningens saksbehandling som utgangspunkt skal være skriftlig, er foreslått lovfestet i ny forvaltningslov.¹⁴⁸

Grunnloven og de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene oppstiller ikke detaljerte krav til hvilken avgjørelsesform som skal benyttes for de ulike kontrolltiltakene. Der kontrolltiltakene er sterkt integritetskrenkende, vil det imidlertid etter menneskerettslig praksis stilles krav til graden av konkret og individuell vurdering før tiltaket kan iverksettes. For de mest inngripende kontrolltiltakene kan det derfor være nødvendig med en beslutningsform som åpner for å ta hensyn til individuelle forhold.

Samtidig tilsier legitime effektivitetshensyn at kontrolltiltak i fengsel i noen tilfeller kan iverksettes på grunnlag av generelle regler, uten at det treffes særskilte beslutninger i hvert enkelt tilfelle.

Av praksis fra EMD følger det at mangler ved den konkrete begrunnelsen for gjennomføringen av tiltak som i betydelig grad griper inn i individets fysiske eller psykiske integritet, kan reise spørsmål om krenkelse av EMK artikkel 3.¹⁴⁹ Dersom tiltaket ikke er av en slik karakter at artikkel 3 kommer til anvendelse, kan retten til privatliv etter EMK artikkel 8 likevel oppstille skranker for gjennomføringen, se punkt 4.2.

Det foreligger ikke holdepunkter for at retten til et effektivt rettsmiddel etter EMK stiller krav om forvaltningsrettslig klagebehandling for alle kontrolltiltak i kriminalomsorgen. Bestemmelsen kan imidlertid innebære at det må foreligge en viss adgang til rettslig overprøving. I dag kan krav knyttet til straffegjennomføringen bringes inn for domstolene gjennom sivil søksmål.

Selv om det ikke foreligger rettslig grunnlag for at ethvert kontrolltiltak i kriminalomsorgen må være gjenstand for forvaltningsklage, vil adgang til rettslig overprøving likevel styrke tiltakenes robusthet overfor menneskerettslige krav. Jo mer inngripende et kontrolltiltak er for den enkelte, desto sterkere bør garantiene for etterfølgende kontroll være.

Ved vurderingen av om det foreligger tilstrekkelige rettsikkerhetsgarantier, må det ses hen til flere kontrollmekanismer. I dag treffes en rekke beslutninger om kontrolltiltak som enkeltvedtak, og disse kan påklages til overordnet forvaltningsorgan, som oftest regionen. Der vedtaket treffes av regionen, er KDI

¹⁴⁸ Prop. 69 L (2024-2025), punkt 9.1

¹⁴⁹ Dejneke mot Polen, 9635/13, 1. juni 2017, avsnitt 61-66 og 75-76

klageinstans. For andre beslutninger og forhold ved straffegjennomføringen kan den innsatte klage til enheten. I slike tilfeller foreligger det ikke krav på videre klagebehandling i regionen. Prinsipielle klager som gjelder mulig krenkelse av menneskerettighetene, behandles likevel av regionen.

Kontrolltiltak som leder til disiplinærreaksjoner etter strgf. § 40, treffes ved enkeltvedtak som kan påklages til regionen. Ved behandlingen av en slik klage vil også det forutgående kontrolltiltaket og dets lovlighet kunne vurderes.

Det følger av punkt 2.2 i hovedinstruksen til KDI, fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet, at KDI gjennom tilsynsvirksomhet, behandling av enkeltsaker og etablering av et internkontrollsystem skal ivareta rettssikkerheten og likebehandlingen av innsatte og domfelte. KDI fører videre styring og tilsyn med regionene, som igjen fører tilsyn med fengselsenheter og fromsorgskontorene.

Den innsatte har i tillegg adgang til å klage til Sivilombudet, jf. lov 18. juni 2021 (sivilombudsloven) § 7, og til å henvende seg til Tilsynsrådet for kriminalomsorgen, jf. strgf. §§ 9 og 9 a første ledd.

12.4.2 Direktoratets vurdering og forslag

Ny § 32 b første ledd foreslår at alle kontrolltiltak skal registreres. Registrering er nødvendig for å kunne vurdere omfanget av kontrolltiltakene, og for å sikre et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for oppdaterte kriminalomsorgsfaglige vurderinger av hvilket kontrollnivå som er nødvendig ved den enkelte enhet.

I ny § 32 b andre ledd gis det særskilte regler om journalføring for nærmere angitte kontrolltiltak. Beslutninger etter §§ 27 b (kontroll av innsattes rom), 28 b (kroppsvistasjon), 29 (rusmiddelkontroll), 31 a (kontroll av postsending) og 31 b (kontroll av telefon- og videosamtaler) skal journalføres. Det skal registreres opplysninger om hvem som har truffet beslutningen, når og overfor hvem tiltaket er iverksatt, tiltakets varighet og grunnlaget for kontrollen.

Bestemmelsen skal sikre forsvarlig saksbehandling for kontrolltiltak som ikke følger saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak, men som likevel kan være av en viss inngripende karakter. Journalføring er et sentralt virkemiddel for å sikre rettferdighet, notoritet og etterprøvbarehet.

Ved registrering og journalføring må reglene om behandling av personopplysninger følges, og det må ikke registreres mer informasjon enn det som er nødvendig for gjennomføring av kontrolltiltaket. Dette gjelder særskilt for opplysninger om tredjeperson som ikke direkte faller inn under de persongruppene kriminalomsorgen kan behandle personopplysninger om, jf. forskrift om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen 20. september 2013 § 2, jf. strgf. §§ 4c og 4d.

For kontrolltiltak nevnt i § 32 b tredje ledd gjelder regler om skriftlighet og dokumentasjon i forvaltningsloven kapittel IV til VI.

I ny § 32 c foreslås det at funn av farlige, ulovlige eller ureglementerte gjenstander alltid skal journalføres. Videre skal også andre funn journalføres når de antas å ha betydning for vurderingen av behovet for kontrolltiltak, andre vurderinger eller fremtidige avgjørelser som gjelder den innsatte. Bakgrunnen for forslaget er at funn kan ha betydning for fengslenes vurdering av både individuell og generell

risiko. Ettersom funn også kan føre til sanksjoner, er det særlig viktig å sikre notoritet og etterprøvbarhet.

Det foreslås et differensiert system for begrunnelse og klageadgang, tilpasset kontrolltiltakenes inngripende karakter.

For de minst inngripende tiltakene gjelder det ikke særskilte behandlingsregler utover kravene til forholdsmessighet og skånsom gjennomføring i § 26, samt kravene til rutiner etter § 32 og registrering etter § 32 b.

Etter strgjfl. § 7 bokstav b kan saksbehandlingen i kriminalomsorgen være muntlig når tidsmessige grunner gjør det nødvendig. Dette gjelder både beslutningen og underretningen. Bestemmelsen tar særlig sikte på akutte situasjoner hvor det må handles raskt, noe som kan være aktuelt ved kontrolltiltak. Forslaget innebærer ikke at kontrolltiltak ikke kan iverksettes før beslutningen er nedfelt skriftlig. Adgangen til muntlig saksbehandling er imidlertid begrenset til situasjoner hvor tidsmessige grunner gjør det nødvendig. Med forslaget til § 32b tydeliggjøres det at beslutningen under enhver omstendighet skal nedfelles skriftlig og begrunnes i etterkant, også der tiltaket er iverksatt før skriftlig beslutning forelå.

Forslaget til ny § 32 a tredje og fjerde ledd regulerer saksbehandlingsregler og klageadgang for beslutninger om kontrolltiltak etter §§ 27 b (undersøkelse av innsattes rom), 28 b (kroppssvisitasjon), 29 (rusmiddelkontroll i fengsel), 31 a (kontroll av post) og 31 b (kontroll av telefon og videosamtaler). Dette er tiltak som kan være av inngripende art, og som kan benyttes relativt hyppig. Det følger av bestemmelsen at innsatte kan be om en skriftlig etterfølgende begrunnelse for disse tiltakene. Fengselet skal gi begrunnelsen innen en uke.

Det stilles ikke samme krav til begrunnelsens innhold som etter forvaltningsloven § 25, men de opplysningene som skal journalføres etter § 32 b første ledd danner utgangspunkt for hva som kreves av begrunnelse.

Grunnlaget for kontrollen vil eksempelvis alltid være journalført, og skal inngå i begrunnelsen. Både journalføringsplikt og begrunnelsesplikt ved bruk av disse kontrolltiltakene vil øke bevisstheten om bruk og terskel hos kriminalomsorgen, samtidig som innsatte sikres tilstrekkelig informasjon til å kunne ivareta sine interesser.

Det er ikke foreslått en formell klagerett over slike beslutninger, men direktoratet mener det kan være grunn til å få prøvd enkelte sider av kontrolltiltaket på nytt. Eventuelle innsigelser mot kontrolltiltaket må være fremsatt innen tre uker etter at kontrollen ble gjennomført eller begrunnelsen ble mottatt. Bakgrunnen for de to alternativene for beregning av frist er at innsatte ofte får begrunnelsen samtidig med at kontrollen gjennomføres, men at det ikke skal gå ut over innsattes mulighet for overprøving dersom begrunnelsen for kontrolltiltaket kommer mer enn tre uker etter gjennomføring av kontrolltiltaket.

Den nye vurderingen skal foretas av fengselets ledelse, og er begrenset til om tiltaket var uforholdsmessig. Dette innebærer at ledelsen må ta stilling til om kontrolltiltaket ut fra grunnlag, omfang, varighet og sett i sammenheng med andre kontrolltiltak eller opplysninger fremkommet i innsigelsen, var uforholdsmessig.

Hensyn til effektivitet og rimelig ressursbruk ligger bak forslaget om å gjøre prøvingsretten for disse tiltakene noe begrenset. Samtidig er rettssikkerhetshensyn ivaretatt ved styrket notoritet og prøving av forholdsmessigheten, uten at det dermed er rett til å klage over selve gjennomføringen. Kommer ledelsen til at det foreligger et uforholdsmessig kontrolltiltak, kan kontrollregimet raskere justeres, og ledelsen blir samtidig mer bevisst på egen kontrollpraksis. Mer detaljerte regler kan gis i forskrift og underliggende regelverk. Det bes om høringsinstansenes innspill på forslaget.

For de mest inngripende kontrolltiltakene skal saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak følges, jf. fvl. Kapittel IV til VI, supplert av strgfl. § 7. Dette gjelder etter ny § 32 b tredje ledd for bruk av fysisk makt for gjennomføring av kontrolltiltak etter § 28 c, plassering på enerom med spesialtoalett etter § 28 d, kroppslig undersøkelse etter § 28 e, særskilt kontroll ved alvorlig hendelse eller trussel etter § 28 f, bruk av digitale enheter og plattformer etter § 31 c, besøkstillatelser og kontrolltiltak ved besøk etter § 31 d, kontrolltiltak ved besøk av særskilte yrkesutøvere etter § 31 f andre ledd, samt nektelse av kontakt med bestemte personer etter § 31 g.

Beslutninger om bruk av fysisk makt, plassering på enerom med spesialtoalett og kroppslig undersøkelse etter §§ 28 c til 28 e er de mest inngripende kontrolltiltakene som kan benyttes i kriminalomsorgen. Dette tilsier at det må foretas grundige, konkrete og individuelle vurderinger i hvert enkelt tilfelle, noe som best ivaretas gjennom saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak. Selv om dette kan medføre at tiltakene tar noe lengre tid å gjennomføre, må hensynet til rettsikkerhet veie tyngre. Krav til skriftlighet, notoritet, begrunnelse og klageadgang er viktige både for den berørte og for å sikre at praksis er i samsvar med regelverket og utviklingen. At bruk av fysisk makt besluttes ved enkeltvedtak, harmonerer også med at inngripende tvangsmidler besluttes som enkeltvedtak, noe som er ytterligere tydeliggjort i de vedtatte lovendringene om isolasjon og bruk av inngripende tvangsmidler.

Avgjørelse om særskilt kontroll ved alvorlig hendelse eller trussel etter § 28 f innebærer omfattende og langvarig kontroll, og bør derfor også treffes i form av enkeltvedtak. Det forutsettes at det kan fattes ett vedtak som gjelder alle som omfattes av kontrollregimet, samtidig som den enkelte gis individuell klagerett. Det legges til grunn at nærmere regler om løpende vurderinger og håndtering av nyinnsatte fastsettes i forskrift.

Avgjørelser om bruk av digitale enheter og plattformer etter § 31 c, og om besøkstillatelser og kontrolltiltak ved besøk etter § 31 d, gjelder tillatelser og befinner seg i kjerneområdet for enkeltvedtaksbegrepet. Tilsvarende gjelder kontrolltiltak ved besøk av særskilte yrkesutøvere og nektelse av kontroll etter §§ 31 f og 31 g, som begge er inngripende tiltak med potensiell lang varighet. Klagemulighetene for disse vedtakene følger forvaltningslovens regler og system.

12.5 Funn og håndtering av farlige, ulovlige eller ureglementerte gjenstander – ny § 32 c

12.5.1 Gjeldende rett

Det følger av strgf. § 26 andre ledd at kriminalomsorgen midlertidig kan holde tilbake penger eller gjenstander som er forsøkt innført i, eller utført fra, fengselet i strid med loven. Penger kan beslaglegges etter strpr. kapittel 16, eller inndras etter straffeloven § 67. Dersom penger eller gjenstander holdes tilbake på annet rettsgrunnlag, skal de senest tilbakeleveres ved løslatelse eller når en besøkende forlater fengselet.

Kriminalomsorgen kan destruere alkohol, andre rusmidler og medikamenter. Ordlyden i bestemmelsen benytter uttrykket «mv.», noe som åpner for at også andre gjenstander kan destrueres.

12.5.2 Direktoratets vurdering og forslag

Forslaget til ny § 32 c regulerer hvordan kriminalomsorgen kan håndtere ulovlige, farlige eller ureglementerte gjenstander som avdekkes gjennom kontrolltiltak. Dette kan gjelde gjenstander som oppdages i uteområder, fellesarealer eller på innsattes rom, samt gjenstander som bringes inn i fengselet av besøkende eller mottas per post. Bestemmelsen innebærer dels en videreføring, dels en videreutvikling av gjeldende rett.

Etter forslaget § 32 c første ledd gis kriminalomsorgen kompetanse til midlertidig å beslaglegge farlige, ulovlige og ureglementerte gjenstander som avdekkes ved kontroll etter loven. Dette viderefører dagens ordning med midlertidig tilbakeholdelse. Beslag kan foretas med sikte på anmeldelse til politiet, destruering eller eventuell tilbakelevering ved løslatelse, der det anses forsvarlig å oppbevare gjenstanden i fengselets effektlager.

For håndtering av gjenstander utover midlertidig beslag foreslås det i § 32 c andre ledd at ulovlige gjenstander kan overleveres til politiet, med anmodning om beslag etter strpr. kapittel 16, eller om inndragning etter straffeloven § 67. Dette er en videreføring av gjeldende rett etter strgf. § 26 andre ledd.

Kriminalomsorgen kan videre ha behov for å destruere visse gjenstander som avdekkes ved kontroll. Det foreslås derfor å utvide lovteksten til uttrykkelig å omfatte adgang til å destruere gjenstander som enten er farlige, eller som det ikke er sikkerhetsmessig forsvarlig å oppbevare i fengselet. Dette omfatter blant annet alkohol, andre rusmidler og medikamenter, men også gjenstander som kan forurense innemiljøet eller forårsake skade.

Det foreslås også adgang til å destruere gjenstander som er uegnet for oppbevaring i fengsel, forutsatt at de ikke hentes innen rimelig tid. Dette kan for eksempel være gjenstander som ikke tas med inn på avdeling eller til innsattes rom, og som heller ikke er egnet for langvarig oppbevaring i fengselets lager, slik som ferskvarer, planter mv. Fengslene må ha hjemmel til å destruere eller på annen måte kvitte seg med slike gjenstander uten å bli holdt erstatningsansvarlig. En forutsetning er at gjenstanden ikke hentes innen rimelig tid. Den innsatte eller besøkende som har brakt gjenstanden inn, må derfor informeres om muligheten for destruksjon og gis en rimelig frist til å hente gjenstanden.

Ytterligere saksbehandlingsregler, herunder regler om varsling og informasjon ved beslag og destruksjon, foreslås regulert nærmere i forskrift, jf. forslag til § 32 d, eller i underliggende regelverk.

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

13.1 Innledning

Lovforslaget regulerer formål, vilkår og generelle rammer for kriminalomsorgens bruk av kontrolltiltak i fengsel, kontroll av bygninger, personer og kommunikasjon.

Forslaget vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser for kriminalomsorgen. Selv om kravet til forholdsmessighet og mest mulig skånsom gjennomføring av kontroll og hensyn til effektivitet trekker i retning av kostnadskrevende anskaffelser, innebærer fleksibiliteten i valg av kontrollmetoder at ikke alt ønsket utstyr må være på plass før et eventuelt lovforslag trer i kraft.

Videre må flere kostnader ses som ledd i drift og planlagt og nødvendig utvikling av kriminalomsorgen, uavhengig av lovforslaget. Dette gjelder blant annet mange økonomiske og administrative konsekvenser for digitalisering og IKT-tiltak og for nødvendig oppgradering og fornyelse av teknisk utstyr, bygningsmessige tilpasninger og renovering.

Flere estimerer er usikre, og dette skyldes blant annet den raske teknologiske utviklingen. Behov for kontroll kan også endre seg med samfunns- og kriminalitetsbildet, fremtidig sammensetning av innsattpopulasjonen og utviklingen i den nasjonale sikkerhetssituasjonen. I tillegg vil nye fengselsbygg, oppfølging av ulike tiltak og pågående lovarbeider kunne påvirke kriminalomsorgens drift og bruken av kontrolltiltak.

De samlede konsekvensene vil derfor måtte utredes nærmere før fremleggelse av en lovproposisjon.

Det bygges for tiden et nytt Ilseng fengsel med høyt sikkerhetsnivå og det planlegges nye fengsler på Grønland og Bredtveit i Oslo. I forbindelse med dette arbeidet utarbeider KDI detaljerte planer for bruk av den type utstyr som omhandles i lovforslaget. Disse planene vil kunne danne grunnlag for en mer presis beregning av de økonomiske kostnadene knyttet til nytt utstyr og bruk av de nye tiltakene i hele kriminalomsorgen. KDI planlegger å beregne dette før en eventuell lovproposisjon legges frem.

13.2 Bemanning og kompetanseheving

Lovforslaget inneholder saksbehandlingsregler med økte krav til vurderinger som skal foretas ved iverksettelse av kontrolltiltak, som jevnlig vurdering av rutiner, krav om konkrete og individuelle vurderinger av risiko og kontrollbehov. Kompetanseheving og systematisk erfaringsutveksling vil være sentrale tiltak. Kostnadene knyttet til utvikling og gjennomføring av en kompetansehevingspakke anslås til 5 millioner kroner det første året, og deretter om lag 2 millioner kroner årlig. Kompetansehevingen skal i hovedsak gjennomføres digitalt.

Selv om ikke alle avgjørelser om kontrolltiltak skal behandles etter reglene om enkeltvedtak, medfører forslaget at flere avgjørelser kan bli underlagt ny vurdering eller klageadgang på regionalt nivå.

Å fatte enkeltvedtak og forberede klagesaker vil kreve økte ressursinnsatser på lokalt nivå. KDI utreder å etablere en jourordning for juridisk beslutningsstøtte på lokalt nivå i kriminalomsorgen. Det er ennå ikke gjort gode anslag på hva merkostnaden for en slik ordning vil være, men et foreløpig anslag tilsier en kostnad på 5–10 millioner.

Behandling av klagesaker på regionalt nivå vil videre medføre behov for økt bemanning, særlig i form av flere saksbehandlere med juridisk kompetanse. Samlet anslår KDI at merkostnaden ved forberedelse av klagesaker ved enhetene og behandling av disse i regionene, vil utgjøre om lag 6 millioner kroner årlig.

13.3 Utstyr

Prinsippet om at det minst inngripende tiltaket skal benyttes, med mindre annet følger av bestemmelsene i eller i medhold av lov, forutsetter en dreining bort fra tradisjonelle, manuelle kontrolltiltak, og i retning av økt bruk av teknologiske løsninger. Redusert bruk av manuelle kontrolltiltak vil kunne frigjøre tid for de ansatte i fengslene, og dermed innebære en mer effektiv ressursutnyttelse, og på sikt også kunne gi økonomiske besparelser.

For å gjennomføre flere av de foreslåtte kontrolltiltakene på en effektiv og mest mulig skånsom måte, vil kriminalomsorgen imidlertid måtte anskaffe nye typer, eller oppdaterte versjoner, av teknisk utstyr. Dette gjelder blant annet utstyr for kontroll av fengselsområder, lokaler og gjenstander, kontroll av innsatte og andre personer, samt kontroll av varer og transportmidler. Videre vil det være behov for egnet utstyr og løsninger for rusmiddelkontroll og kontroll av innsattes kontakt med omverden

På denne bakgrunn vurderes nedenstående utstyr som helt nødvendige å anskaffe som følge av lovforslaget:

- En viktig endring i lovforslaget er å åpne for visitasjoner for å avdekke inn- og utsmugling og oppbevaring av mobilt kommunikasjonsutstyr. Deteksjonsutstyr er helt avgjørende for at kriminalomsorgen skal kunne føre en forsvarlig og forholdsmessig kontroll som forebygger kriminell virksomhet fra enhetene. Et fåtall fengsler har utstyr for mobildeteksjon, og dette er utdatert. Det er derfor behov for nytt utstyr. Fastmontert utstyr er den kvalitativt beste løsningen, men også den mest kostbare. Romerike fengsel, avdeling Ullersmo tester for tiden et nytt system for mobildeteksjon, som avdekker bruk av mobiltelefon på inne i fengselsavdelingene. Piloten viser gode resultater, og kriminalomsorgen vil vurdere videre bruk og implementering av systemet. Kostnaden for å etablere slikt utstyr er i dag foreløpig anslått til om lag 70 000 kroner per cellegang, tilsvarende 12 celler. Kostnaden for et fengsel med plass til 96 innsatte (M2015), vil da estimert være 600 000 per fengselsmodul. Foreløpige vurderinger tilsier at systemet for å kunne være et effektivt verktøy, bør etableres i alle fengsler med høyt sikkerhetsnivå, som gir en merkostnad på 15–20 mill. kroner.

- I enkelte fengsler er det nødvendig å anskaffe utstyr for dronedeteksjon, særlig der det er fastsatt flyforbud over fengselsområdet. Trondheim fengsel gjennomfører for tiden en pilot hvor de tester nytt dronedeteksjonsutstyr, med gode resultater. Basert på dagens priser anslås kostnadene til ca. 3–4 millioner kroner per fengsel. Etter foreløpige vurderinger vil det kunne gi en total merkostnad på om lag 20–30 mill. kroner.

Det er stor variasjon i tilgangen på og tilstanden til fengslenes tekniske utstyr for kontroll av fengselsområdet, lokaler, gjenstander og kontakt med omverden. Kriminalomsorgen har et betydelig etterslep for utskifting og modernisering av teknisk utstyr. Ettersom alle fengsler i dag allerede har teknisk utstyr for kontroll, legges det til grunn at behovet for generell fornyelse av slikt utstyr ikke kan anses å følge direkte av de foreslåtte reglene om kontroll av fengselsområder, gjenstander og innsattes eiendeler.

Bruk av hund anses som et egnet, skånsomt og fleksibelt alternativ for kontroll av fengselsområder, lokaler, innsatte, besøkende, ansatte, andre personer, samt gjenstander, post og pakker. Det er ikke en forutsetning for lovendringene, men kriminalomsorgen bør vurdere å utrede nærmere i hvilke situasjoner kontroll ved bruk av hund kan brukes, og hensiktsmessigheten av en økning. Etablering av én ny hundeekvipasje i kriminalomsorgen anslås å koste om lag 2 millioner kroner.

13.4 Digitale løsninger

Lovforslaget legger opp til at tillatelse til bruk av digital enhet skal gis i nærmere angitte tilfeller. Dette innebærer at flere innsatte enn i dag skal få tilgang, noe som igjen vil medføre et økt behov for trygge og brukervennlige digitale enheter, kontrolltiltak og tilhørende tekniske løsninger. Dette vil innebære merbehov som må utredes nærmere. Kriminalomsorgen har flere pågående utviklingsprosjekter som vil gi innsatte bedre digitale tilganger, og kostnadene må også ses i sammenheng med dette.

Dagens digitale løsning for grunnopplæring av innsatte forutsetter i stor grad direkte påsyn fra lærere og tillater dermed begrenset bruk av internett og nødvendige digitale hjelpemidler. En moderne løsning for grunnopplæring i fengsel, Utvei, er under utvikling og vil medføre tilfredsstillende digitale og gode løsninger for kontroll.

Det er også initiert og utviklet en egen digital tjeneste, KOMPASS, slik at innsatte kan nå «hvitlistede» nettsider, som for eksempel nav.no. Dette har vært i pilot ved enkelte enheter, og er planlagt rullet ut i 2026.

Lovforslaget åpner for bruk av biometriske løsninger, både for kontroll av innsattes identitet og for tilgang til lokaler og digitale tjenester. Kostnad ved innføring av biometri er ikke estimert, da løsningen først vil tas i bruk ved fremtidige digitale tjenester og enheter hvor moderne påloggingsmekanismer skal brukes. Biometri vil også kunne forenkle adgangskontroll og registrering av aktivitet i fengsel.

Lovforslaget legger videre opp til at kontroll av innsattes bruk av digitale enheter, samt kontakt via telefon, video, meldinger og besøk, i større grad kan gjennomføres ved opptak med etterfølgende kontroll, og ved kontroll av meldinger før videre distribuerings. En slik løsning må utvikles eller anskaffes og forutsetter

teknisk utstyr for opptak, tilstrekkelig lagringskapasitet og på sikt utvikling av teknologiske løsninger som effektivt kan analysere opptakene og varsle om mulige uregelmessigheter eller mistenkelige forhold. En slik analyse vil kunne understøttes av kunstig intelligens (KI) – også som direkteanalyse av samtaler, men dette forutsetter utvikling og opplæring av løsninger tilpasset kriminalomsorgen. Det vil i tillegg være nødvendig med manuell gjennomgang og vurdering av varsler. Det antas imidlertid at en velfungerende løsning for etterfølgende kontroll over tid vil kunne bidra til betydelige besparelser i ansattes tidsbruk sammenlignet med mer ressurskrevende former for kontroll.

For kontroll av innsattes identitet etter § 28, foregår det allerede et samarbeid med politiet om bruk av systemet SIGNE. KDI legger til grunn at en videreutvikling av dette systemet, i kombinasjon med kriminalomsorgens nye etatssystem KODA, vil kunne dekke de behovene som følger av bestemmelsen.

I Agder fengsel ble det utviklet og anskaffet nye digitale løsninger, deriblant en selvbetjeningsløsning for interne digitale tjenester for innsatte, OSS (Offender Self Service). Kriminalomsorgen planlegger å rulle ut denne løsningen til andre fengsler. Det er imidlertid avhengig av at kriminalomsorgens nye etatssystem KODA er rullet ut først, og tiltakene må sees i sammenheng.

I Agder fengsel ble det også utviklet en digital løsning for besøksklarering og besøkskontroll, som senere er implementert i hele kriminalomsorgen. Den foreslåtte reguleringen av dette i § 30 om besøksstillatelse og besøkskontroll antas derfor ikke å medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

14 Lovforslaget

I lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. gjøres følgende endringer:

§ 7 første ledd ny bokstav j skal lyde:

- j. *For avgjørelser om kontrolltiltak etter §§ 27 til 31 g gjelder også saksbehandlingsreglene i §§ 32 til 32 d.*

Ny § 26 til § 32 b skal lyde:

§ 26 Generelle regler for bruk av kontrolltiltak

Kriminalomsorgen kan iverksette tiltak etter §§ 27 til 31 g når det er nødvendig for å

- a) *gjennomføre straffen etter dens formål*
- b) *kartlegge, forebygge eller hindre straffbare handlinger*
- c) *opprettholde ro og orden i enheten*
- d) *hindre innføring, bruk eller oppbevaring av farlige, ulovlige eller ureglementerte gjenstander*
- e) *ivareta sikkerheten i enheten*
- f) *ivareta samfunnets behov for beskyttelse.*

Kontrolltiltak skal være forholdsmessige. De må være egnet til å oppnå formålet med kontrollen, og stå i rimelig forhold til formålene som de skal ivareta og den risikoen som foreligger. Det minst inngripende tiltaket skal benyttes, med mindre noe annet fremgår av bestemmelser i eller i medhold av lov. Kontrolltiltak kan benyttes i kombinasjon og skal ses i sammenheng.

Kontrolltiltak skal gjennomføres så skånsomt og hensynsfullt som mulig, med respekt for den kontrollertes integritet og verdighet, og kjente særlige forhold ved den kontrollerte skal hensyntas. Særlige forhold kan være alder, helsetilstand, funksjonsevne, kjønn eller andre relevante individuelle forhold. Når et kontrolltiltak berører barn, skal kriminalomsorgen vise hvordan hensynet til barnets beste er identifisert, vurdert og vektet.

Personer som blir kontrollert, skal følge anvisninger om gjennomføring av kontrolltiltak.

§ 27 Overvåkning og annen kontroll av fengselsområdet

Kriminalomsorgen kan kontrollere og overvåke fengselsområdet. Med fengselsområdet menes alle fengselsbygninger, uteområder og lokaler som kriminalomsorgen disponerer.

Kontroll av fengselsområdet kan gjennomføres ved besiktigelse, visitasjon eller bruk av teknisk utstyr, kjemisk utstyr eller hund. Gjenstander kan undersøkes manuelt.

Overvåkning av fengselsområdet kan gjennomføres ved observasjon, overhøring eller bruk av teknisk utstyr. Det skal ikke benyttes kameraovervåkning i de innsattes rom eller i felles sanitærrom.

§ 27 a Oppbevaring og kontroll av den innsattes personlige eiendeler

Den innsatte har rett til å bestemme over og bruke personlige eiendeler under fengselsoppholdet, med de begrensninger som er gitt i eller i medhold av lov. Kriminalomsorgen kan fastsette generelle bestemmelser om hvilke og hvor mange gjenstander den innsatte kan ta med inn i enheten. Enheten skal føre en oversikt over eiendeler som den innsatte har i enheten. Eiendelene skal oppbevares på en forsvarlig måte og skal leveres tilbake til den innsatte ved overføring eller løslatelse. Alminnelige erstatningsrettslige regler gjelder ved tap eller skade.

Kontroll av den innsattes eiendeler kan gjennomføres når disse tas med inn eller ut av enheten, og når de er til oppbevaring.

Kontroll kan gjennomføres ved besiktigelse, manuell undersøkelse eller bruk av teknisk utstyr, kjemisk utstyr eller hund.

§ 27 b Kontroll av den innsattes rom

Den innsatte skal gis mulighet for privatliv på tildelt rom.

Kriminalomsorgen kan kontrollere den innsattes rom, inkludert alt som befinner seg der.

Kontroll av rom kan gjennomføres ved besiktigelse, visitasjon, manuell undersøkelse eller bruk av teknisk utstyr, kjemisk utstyr eller hund.

Kriminalomsorgen skal regelmessig foreta sjekk av rom for å sikre at rommet er i sikkerhetsmessig forsvarlig stand, herunder at offentligrettslige krav er overholdt.

Kriminalomsorgen kan installere teknisk utstyr på den innsattes rom som varsler dersom pust og bevegelse avviker fra det normale, for å avverge fare for liv og helse.

§ 28 Kontroll av den innsattes identitet

Personer som skal gjennomføre varetekt eller straff, må legitimere seg ved ankomst til enheten. Det samme gjelder for innsatte ved inn- eller utgang av enheten.

Kontroll av identitet kan gjennomføres ved sjekk av dokumenter eller bruk av digital teknologi.

Kriminalomsorgen kan innhente og lagre biometrisk personinformasjon og personlige kjennetegn, for å verifisere den innsattes identitet for adgang til lokaler og tjenester i kriminalomsorgen. Personopplysninger som behandles etter første punktum, skal slettes etter endt straffegjennomføring eller løslatelse fra varetekt.

§ 28 a Ytre kontroll av den innsatte og undersøkelse av gjenstander

Kriminalomsorgen kan foreta ytre kontroll av den innsattes person og undersøke medbrakte gjenstander ved innsettelse, før og etter utganger fra enheten og etter besøk gjennomført uten kontrolltiltak.

Slik kontroll kan også foretas når det foreligger forhold ved den innsatte eller fengselet som kan begrunne kontroll.

Kontrollen kan omfatte en ytre undersøkelse av den innsatte utenpå klærne, inkludert hode og hår, og kan gjennomføres ved visitasjon eller bruk av teknisk utstyr eller hund. Munnhulen kan besiktiges når det er nødvendig for å sikre at den innsatte ikke har skjult noe der. Klær og medbrakte gjenstander kan undersøkes manuelt.

§ 28 b Inngripende kontroll av innsatte (kroppsvisitasjon)

Kriminalomsorgen kan foreta kroppsvisitasjon når det er grunn til å anta at den innsatte skjuler farlige, ulovlige eller ureglementerte gjenstander.

Slik kontroll kan også foretas når det foreligger konkrete og vektige forhold ved fengselet som kan begrunne kontroll.

Kroppsvisitasjon kan gjennomføres ved besiktigelse av munnhulen og kroppens overflater uten klær på. Den innsatte kan pålegges å bevege seg slik at det kan undersøkes om fremmedlegemer er festet til kroppen. Klær og medbrakte gjenstander kan undersøkes manuelt.

Kroppsvisitasjon skal gjennomføres ved trinnvis avkledning, på avskjermet sted og så langt mulig av ansatte av samme kjønn som den innsatte.

§ 28 c Adgang til å bruke makt for å gjennomføre kontroll

Dersom den innsatte nekter å følge anvisninger om gjennomføring av kontroll etter §§ 27 b, 28 a og 28 b, kan slik kontroll gjennomføres med fysisk makt når kontrollen er strengt nødvendig for å ivareta ett eller flere av formålene i § 26 første ledd. Mindre inngripende tiltak må være forsøkt eller vurdert som åpenbart utilstrekkelig.

Bruk av fysisk makt eller tvangsmidler etter § 38 a i denne loven for å gjennomføre kontrolltiltak, skal hensyntas i forholdsmessighetsvurderingen etter § 26 andre ledd.

§ 28 d Plassering av den innsatte på enerom med spesialtoalett

Kriminalomsorgen kan plassere en innsatt på enerom med spesialtoalett når det er overveiende sannsynlig at den innsatte skjuler en farlig eller ulovlig gjenstand eller et kommunikasjonsmiddel i kroppens hulrom.

Før tiltaket beslattes skal kriminalomsorgen kontakte lege for å få veiledning om mulig helsefare. Veiledning og opplysninger gitt av helsepersonell skal hensyntas. Denne loven § 7 a og helsepersonelloven kapittel 5 kommer til anvendelse ved innhenting av helseopplysninger. Den innsatte skal kunne rådføre seg med helsepersonell før tiltaket iverksettes.

Kriminalomsorgen skal føre kontinuerlig tilsyn med den innsatte, og helsepersonell skal føre jevnlig tilsyn.

Avgjørelse om plassering på enerom med spesialtoalett kan treffes for inntil 12 timer av gangen.

§ 28 e Kroppslig undersøkelser av den innsatte

Kriminalomsorgen kan beslutte at det skal gjennomføres en kroppslig undersøkelse av den innsatte. Kroppslig undersøkelse kan gjennomføres ved manuell undersøkelse, bruk av røntgen, ultralyd, avføringsmidler eller andre medisinske metoder. Undersøkelsen skal gjennomføres av helsepersonell i samsvar med helsepersonelloven § 12 andre ledd andre punktum.

For bruk av røntgenundersøkelse, må det foreligge sannsynlighetsovervekt for at den innsatte skjuler en farlig eller ulovlig gjenstand eller et kommunikasjonsmiddel i kroppens hulrom. Henvisning til undersøkelsen gjøres av lege. Strålevernloven § 13 kommer til anvendelse.

For bruk av øvrige kroppslige undersøkelser må det foreligge kvalifisert sannsynlighetsovervekt for at en innsatt skjuler slike gjenstander som nevnt i andre ledd, i kroppens hulrom.

Før kroppslig undersøkelse besluttet skal kriminalomsorgen kontakte lege for å få veiledning om mulig helsefare. Veiledning og opplysninger gitt av helsepersonell skal hensyntas. Denne loven § 7 a og helsepersonelloven kapittel 5 kommer til anvendelse ved innhenting av helseopplysninger. Den innsatte skal kunne rådføre seg med helsepersonell før tiltaket iverksettes.

§ 28 f Særskilt kontroll av de innsatte og rom ved alvorlig hendelse eller trussel

Kriminalomsorgen kan gjennomføre kontroll av alle rom og alle innsatte i en avdeling eller i enheten etter §§ 27 b, 28 a og 28 b, i en kortere periode når det er nødvendig for å avverge en alvorlig hendelse eller trussel mot sikkerheten i enheten.

Kontrollen kan opprettholdes inntil hendelsen eller trusselen er håndtert, men ikke ut over fjorten dager av gangen. Det skal foretas løpende vurderinger av nødvendigheten og forholdsmessigheten av slik kontroll, inkludert om kontroll kan unnlates der hvor dette er forsvarlig.

§ 29 Rusmiddelkontroll av den innsatte

Kriminalomsorgen kan foreta rusmiddelkontroll ved innsettelse og etter utganger fra enheten uten følge.

Slik kontroll kan også foretas når det foreligger forhold ved den innsatte eller fengselet som kan begrunne kontroll, eller det er grunn til å anta at den innsatte har inntatt rus- eller dopingmidler.

Rusmiddelkontroll kan gjennomføres ved bruk av utåndingsprøve, spyttprøve, urinprøve eller annen prøve av biologisk materiale, som ikke innebærer fare eller særlig ubehag for den innsatte.

Urinprøve kan gjennomføres under påsyn av ansatte når påsyn er nødvendig for å sikre at den innsatte ikke forurenses eller manipulerer prøven. Ansatte skal så langt mulig være av samme kjønn som den innsatte.

Blodprøve kan bare besluttet dersom det er grunn til å anta at den innsatte har inntatt rus- eller dopingmidler som best kan avdekkes gjennom blodprøve, og den innsatte samtykker til slik prøvetaking. Prøven tas av helsepersonell.

§ 29 a Rusmiddelkontroller ved gjennomføring av varetekt utenfor fengsel

Kriminalomsorgen kan foreta rusmiddelkontroller etter § 29 av personer som er i varetekt i medhold av straffeprosessloven § 184 b, for å sikre at forutsetningene for varetekten overholdes.

§ 30 Kontroll av andre personers identitet og adgang til enheten

Besøkende som skal til en innsatt eller enheten, særskilte og utvalgte yrkesutøvere, tjenesteytere og personer med arbeidsplass ved enheten, skal legitimere seg og fremvise tillatelse eller annet gyldig grunnlag for adgang til enheten.

Som særskilte yrkesutøvere regnes forsvarere og andre advokater som har et aktivt oppdrag for den innsatte de skal besøke, offentlige myndighetsrepresentanter, herunder diplomatiske eller konsulære representanter, som skal besøke den innsatte i offentlig ærend, eller representanter fra nasjonale og internasjonale organer som besøker enheten ved tilsyn, kontroll eller klage fra en innsatt.

Som utvalgte yrkesutøvere regnes personer som gjennom sin yrkesutøvelse kommuniserer fortrolig med innsatte.

Som tjenesteytere regnes personer som leverer varer eller tjenester til enheten.

Som personer med arbeidsplass ved enheten regnes ansatte i kriminalomsorgen og ansatte i eksterne tjenester, som NAV, den kommunale helse- og omsorgstjenesten, barnevernet og utdanningsinstitusjoner, som har fast og varig tilknytning til enheten.

Som besøkende regnes alle personer som ikke er omfattet av andre til femte ledd.

Besøkende og utvalgte yrkesutøvere må søke om besøksklarering og -tillatelse. Kriminalomsorgen kan kreve å få utlevert opplysninger fra politiet for å vurdere om en besøkende, utvalgt yrkesutøver eller tjenesteyter skal få adgang til enheten, jf. politiregisterloven §§ 27 og 30.

Kriminalomsorgen kan fastsette generelle bestemmelser om hvilke og hvor mange gjenstander personer etter andre til sjette ledd kan ta med inn i enheten.

§ 30 a Kontroll av besøkende

Kriminalomsorgen kan kontrollere besøkende og medbrakte gjenstander. Kontrollen kan gjennomføres ved bruk av teknisk eller kjemisk utstyr eller hund. Gjenstander kan i tillegg undersøkes manuelt.

Den kontrollerte kan visiteres dersom vedkommende gir samtykke til dette, for å avkrefte mistanke eller positivt utslag.

§ 30 b Kontroll av særskilte og utvalgte yrkesutøvere

Kriminalomsorgen kan kontrollere særskilte yrkesutøvere og medbrakte gjenstander når det foreligger forhold ved yrkesutøveren eller fengselet som kan begrunne kontroll.

Kontrollen kan gjennomføres ved bruk av teknisk eller kjemisk utstyr eller hund. Gjenstander kan i tillegg undersøkes manuelt. Taushetsbelagt eller konfidensielt innhold i dokumenter må ikke gjøres kjent eller komme på avveie.

Yrkesutøveren kan visiteres for å avkrefte mistanke eller positivt utslag, dersom vedkommende gir samtykke til det.

Utvalgte yrkesutøvere kontrolleres etter § 30 a.

§ 30 c Kontroll av tjenesteytere

Kriminalomsorgen kan kontrollere tjenesteytere, medbrakte gjenstander og transportmidler. Kriminalomsorgen kan pålegge tjenesteyteren å gi tilgang til alle rom i transportmiddelet og åpne forseglede pakker og varer, samt gjøre tilgjengelig for kontroll verktøy som skal benyttes under tjenesteoppdraget, herunder digitale enheter og kommunikasjonsmidler.

Kontrollen kan gjennomføres ved visitasjon eller bruk av teknisk utstyr, kjemisk utstyr eller hund. Gjenstander kan i tillegg undersøkes manuelt.

§ 30 d Kontroll av personer med arbeidsplass ved enheten

Kriminalomsorgen kan kontrollere personer med arbeidsplass ved enheten og medbrakte gjenstander når det foreligger forhold ved personen som skal kontrolleres eller fengselet som kan begrunne kontroll.

Kontrollen kan gjennomføres ved bruk av teknisk eller kjemisk utstyr eller hund. Gjenstander kan i tillegg undersøkes manuelt.

§ 30 e Avvisning og tilbakeholdelse av personer

Kriminalomsorgen kan avvise besøkende, særskilte og utvalgte yrkesutøvere, og tjenesteytere når:

- a) de ikke følger anvisninger for gjennomføring av kontroll,*
- b) det er positivt utslag som ikke lar seg avkrefte*
- c) det er grunn til å anta at de forsøker å ta med seg farlige, ulovlige eller ureglementerte gjenstander som utgjør en sikkerhetsrisiko, inn i enheten, eller*
- d) de fremstår som påvirket av rusmidler eller opptrer på en måte som gjør adgang til enheten uforsvarlig.*

Før en person avvises, skal det vurderes om det kan iverksettes andre kontrolltiltak som kan gjøre adgang til enheten forsvarlig.

Kriminalomsorgen kan varsle politiet og holde tilbake en besøkende eller tjenesteyter ved enheten inntil politiet kommer, maksimalt opptil fire timer, dersom

det foreligger konkret mistanke om at personen har foretatt handlinger som nevnt i første ledd bokstav c.

§ 31 Kontroll av den innsattes kontakt med omverdenen

Den innsatte har rett til kontakt med omverdenen med de begrensninger som følger av eller i medhold av lov. Kriminalomsorgen kan fastsette generelle bestemmelser om til hvilke tider og med hvilken varighet kontakt kan finne sted.

Kriminalomsorgen skal legge til rette for at den innsatte kan opprettholde kontakt med familie og andre nærstående, kontakte offentlige tjenester mv. og holde seg orientert om nyheter og samfunnsutviklingen.

Kriminalomsorgen kan kontrollere innsattes kontakt med omverdenen ved å

- a) begrense hvilke kommunikasjonsmidler eller plattformer den innsatte kan benytte*
- b) føre kontroll av post, telefon- og videosamtaler, digital enhet eller besøk etter §§ 31 a til 31 f*
- c) nekte eller avbryte pågående kontakt etter § 31 g.*

Flere av tiltakene kan benyttes samtidig, og kontrollen kan omfatte hele eller deler av kontakten. Den innsatte skal gis anledning til fortrolig kommunikasjon med familie eller andre nærstående dersom dette er forsvarlig.

§ 31 a Post

Den innsatte skal kunne sende og motta post.

Kriminalomsorgen kan kontrollere innholdet i den innsattes post, blant annet fysisk postforsendelse og post via elektroniske eller digitale plattformer, når det foreligger forhold ved den innsatte, personen det kommuniseres med, postsendingen eller fengselet som kan begrunne kontroll. Det kan på samme grunnlag besluttes at brev utleveres i kopi.

Avsenderens eller adressatens identitet kan undersøkes uavhengig av om det foreligger forhold som nevnt i andre ledd.

Kontrollen kan gjennomføres ved besiktigelse, gjennomlesning, manuell undersøkelse eller bruk av teknisk utstyr, kjemisk utstyr eller hund.

§ 31 b Telefon- og videosamtale

Den innsatte skal kunne kommunisere ved bruk av telefon og video.

Kriminalomsorgen kan kontrollere den innsattes telefon- og videosamtaler, når det foreligger forhold ved den innsatte, personen det kommuniseres med eller fengselet som kan begrunne kontroll.

Samtalepartens identitet kan undersøkes uavhengig av om det foreligger forhold etter andre ledd.

Kontrollen kan gjennomføres ved observasjon, avlytting eller bruk av teknisk utstyr.

§ 31 c Bruk av digitale enheter eller plattformer

Den innsatte kan gis tillatelse til å bruke digitale enheter eller plattformer. Slik tillatelse skal gis dersom det er avgjørende for den innsattes tilgang på arbeid, utdanning, velferdstjenester eller andre tiltak som støtter opp under formålet med straffen, og det er sikkerhetsmessig forsvarlig.

Kriminalomsorgen kan sette vilkår for, og kontrollere, bruken når det foreligger forhold ved den innsatte, utstyret eller plattformen som benyttes, eller ved fengselet som kan begrunne kontroll.

Digital enhet omfatter datamaskin, nettbrett, konsoll, smarttelefon eller annet utstyr som gir tilgang til internett eller andre digitale plattformer.

Kontrollen kan blant annet gjennomføres ved samtidig pålogging, logging av aktivitet, speiling av enheten, dataavlesning, gjennomgang av aktivitet, innhold eller uthentet materiale fra enheten eller ved bruk av teknisk utstyr.

§ 31 d Besøk

Den innsatte skal kunne motta besøk.

Gjennomføringen av besøk kan kontrolleres når det foreligger forhold ved den innsatte, den besøkende eller fengselet som kan begrunne kontroll. Forbud mot fysisk kontakt mellom den innsatte og den besøkende, eller bruk av glassvegg, krever at det foreligger særlige forhold ved den innsatte eller den besøkende.

Besøkskontroll kan gjennomføres ved tilstedeværelse under besøk, observasjon, avlytting eller ved bruk av teknisk utstyr, forbud mot fysisk kontakt og glassvegg.

§ 31 e Opptak og etterfølgende kontroll

Kontroll av telefon- og videosamtale etter § 31 b andre ledd, bruk av digitale plattformer og digital enhet etter § 31 c andre ledd og besøkskontroll etter § 31 d andre ledd kan gjennomføres ved opptak og etterfølgende kontroll når

- a) det er grunn til å anta at den innsatte eller besøkende kan misbruke kontakten til å gjennomføre handlinger som vil stride mot et eller flere av formålene i § 26 første ledd*
- b) kontakten foregår på annet språk enn de ansatte behersker, og opptak er nødvendig for å få tolket det som er sagt under samtalen*
- c) den innsatte ønsker dette fremfor umiddelbar kontroll forutsatt at slik kontroll er tilstrekkelig til å oppfylle formålet med kontrollen*
- d) slik kontroll anses mindre inngripende, og er mindre ressurskrevende forutsatt at slik kontroll er tilstrekkelig til å oppfylle formålet med kontrollen, eller*
- e) det ikke er kapasitet til å gjennomføre umiddelbar kontroll forutsatt at slik kontroll er tilstrekkelig til å oppfylle formålet med kontrollen.*

Opptak skal oppbevares forsvarlig. Tilgangen til opptak skal begrenses til ansatte som gjennomfører kontrollen. Opptaket skal slettes innen tre måneder, og snarest mulig dersom det er uten betydning for formålet med kontrollen.

§ 31 f Kontakt med særskilte og utvalgte yrkesutøvere

Fysisk post fra særskilte yrkesutøvere, jf. § 30 andre ledd første punktum, kan åpnes og manuelt undersøkes mens den innsatte er til stede, men ikke leses. Ved elektronisk post eller kommunikasjon via telefon, video eller digitale plattformer, kan yrkesutøverens identitet kontrolleres.

Besøk fra særskilt yrkesutøver kan bare kontrolleres når det er strengt nødvendig for å ivareta ett eller flere av formålene i § 26 første ledd, og det foreligger forhold ved den innsatte eller den særskilte yrkesutøveren som kan begrunne kontrollen. Slik kontroll kan bare gjennomføres ved observasjon, gjennomgang av opptak uten lyd, illeggelse av forbud mot fysisk kontakt mellom den innsatte og den særskilte yrkesutøveren eller bruk av glassvegg.

Kontrollen skal ikke gripe inn i den innsattes rett til fortrolig kommunikasjon med den særskilte yrkesutøveren.

Kontroll av innsattes kontakt med utvalgte yrkesutøvere kan foretas på samme vilkår som etter §§ 31 a til 31 e, men innsattes rett til fortrolig kommunikasjon med slike yrkesutøvere skal så langt mulig respekteres.

§ 31 g Nektelse eller avbrytelse av pågående kontakt

Kriminalomsorgen kan nekte eller avbryte pågående kontakt som nevnt i §§ 31 a til 31 f når det foreligger grunn til å tro at

- a) kontakten vil misbrukes til å planlegge rømning eller annen unndragelse av straffegjennomføring, eller*
- b) kontakten vil misbrukes til å planlegge eller begå en straffbar handling eller annen handling som utgjør en sikkerhetsrisiko, eller*
- c) kontakten vil medføre en reell og merkbar forstyrrelse av ro og orden i enheten.*

Kontakt med særskilte yrkesutøvere kan ikke nektes, men kan avbrytes på samme vilkår som nevnt i første ledd.

§ 32 Rutiner for kontrolltiltak

Kriminalomsorgen skal ha skriftlige rutiner for bruk og gjennomføring av kontrolltiltak. Rutinene skal bygge på en dokumenterbar og oppdatert kriminalomsorgsfaglig vurdering. Rutinemessige kontrolltiltak i nærmere bestemte situasjoner og stikkprøvekontroller skal besluttet og gjennomføres i tråd med § 26. Behovet for rutinemessige kontroller og stikkprøvekontroller skal vurderes regelmessig.

§ 32 a Informasjon og medvirkning

Den innsatte skal, ved innsettelse og jevnlig under fengselsoppholdet, få generell og oppdatert informasjon om kriminalomsorgens bruk av kontrolltiltak.

Før et kontrolltiltak iverksettes, skal den som tiltaket retter seg mot, få informasjon om grunnlaget for tiltaket, hvordan det vil gjennomføres, samt

konsekvensene av positivt utslag, funn eller av å ikke følge anvisninger. Informasjonen skal gis på en måte som mottakeren forstår, enten muntlig eller skriftlig.

Den som tiltaket retter seg mot skal gis anledning til å uttale seg om forhold av betydning for kontrollen eller gjennomføringen av den.

Dersom en innsatt ikke har fått forhåndsinformasjon som nevnt i andre ledd eller ikke har vært til stede ved gjennomføringen av et kontrolltiltak, skal det gis en etterfølgende orientering i samsvar med andre ledd.

Forhåndsinformasjon etter andre ledd og anledning til uttalelse etter tredje ledd kan unnlates dersom det vil forsinke eller hindre gjennomføringen av kontrollen, eller dersom det er åpenbart unødvendig.

§ 32 b Journalføring, begrunnelse og overprøving

Alle kontrolltiltak skal registreres.

Følgende kontrolltiltak skal journalføres med opplysninger om beslutningstaker, når og overfor hvem tiltaket ble iverksatt, varighet og grunnlaget for tiltaket:

- a. kontroll av innsattes rom etter § 27 b*
- b. kroppsvisitasjon etter § 28 b*
- c. rusmiddelkontroll etter § 29*
- d. kontroll av postsending etter § 31 a*
- e. kontroll av telefon- og videosamtale etter § 31 b.*

Innsatte som har vært underlagt kontroll etter andre ledd kan be om en skriftlig etterfølgende begrunnelse for tiltaket, som skal gis innen én uke.

Eventuelle innsigelser må fremsettes overfor enheten innen tre uker etter at kontrollen ble gjennomført eller den innsatte mottok begrunnelsen. Den nye vurderingen skal foretas av enhetens ledelse, og er begrenset til en vurdering av om tiltaket var uforholdsmessig.

Følgende avgjørelser følger saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak:

- a) kontrolltiltak med bruk av fysisk makt etter § 28 c*
- b) plassering på enerom med spesialtoalett etter § 28 d*
- c) kroppslig undersøkelse etter § 28 e*
- d) særskilt kontroll ved alvorlig hendelse eller trussel etter § 28 f*
- e) avgjørelse om bruk av digitale plattformer og digital enhet etter § 31 c første ledd*
- f) besøkstillatelse etter § 30 sjuende ledd og ileggelse av kontrolltiltak etter § 31 d*
- g) ileggelse av kontrolltiltak for særskilte yrkesutøvere etter § 31 f andre ledd*

h) nektelse av kontakt etter § 31 g.

§ 32 c Funn og håndtering av farlige, ulovlige eller ureglementerte gjenstander

Funn av farlige, ulovlige eller ureglementerte gjenstander skal alltid journalføres. Tilsvarende gjelder for øvrige funn som antas å ha betydning for vurdering av behovet for kontrolltiltak, andre vurderinger eller fremtidige avgjørelser vedrørende den innsatte.

Kriminalomsorgen kan midlertidig beslaglegge farlige, ulovlige eller ureglementerte gjenstander som er avdekket gjennom kontrolltiltak.

Ulovlige gjenstander eller gjenstander som antas å være knyttet til et straffbart forhold, skal overleveres til politiet med anmeldelse og anmodning om beslag etter straffeprosessloven kapittel 16, eller ved at sak om inndragning reises etter straffeloven § 67.

Gjenstander som er farlige eller som det ikke er sikkerhetsmessig forsvarlig å oppbevare i enheten, kan destrueres. Det samme gjelder gjenstander som er uegnet for oppbevaring, forutsatt at de ikke hentes innen rimelig tid.

§ 32 d Forskriftshjemmel

Departementet kan i forskrift gi ytterligere bestemmelser om gjennomføringen av og saksbehandlingen ved kontrolltiltak.
