



SIVILOMBUDSMANNEN

Kriminalomsorgsdirektoratet
Postboks 694
4305 SANDNES

Vår referanse
2016/2192

Deres referanse
201410430-109

Vår saksbehandler
Stine Elde

Dato
01.11.2016

Høringsuttalelse – retningslinjer til utelukkelse etter straffegjennomføringsloven § 37

Det vises til brev fra Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) 15. august 2016 og det vedlagte høringsnotatet om utkast til endring av retningslinjer for utelukkelse etter straffegjennomføringsloven §§ 17 og 37.

Nedenfor redegjøres det for ombudsmannens merknader til endringsforslagene. Merknadene gis med utgangspunkt i menneskerettslige standarder og anbefalinger, problemstillinger reist i tidligere uttalelser fra ombudsmannen og anbefalinger gitt av ombudsmannen under forebyggingsmandatet.

1. Behov for gjennomgang av lovbestemmelsene

Sivilombudsmannen har etterlyst endringer og presiseringer av Kriminalomsorgsdirektoratets retningslinjer ved utelukkelse siden 2012. Det er derfor positivt at KDI har fremlagt forslag til nye retningslinjer for å presisere hvordan straffegjennomføringsloven §§ 17 og 37 skal anvendes i praksis.

Høringsnotatet synliggjør samtidig at lovbestemmelsene på enkelte punkter skaper uklarheter som ikke kan løses fullt ut i retningslinjer fastsatt av direktoratet. Siden straffegjennomføringsloven trådte i kraft i mars 2002 har det dessuten skjedd en utvikling av de menneskerettslige standardene på området. Norske myndigheter har også fått relevante anbefalinger fra internasjonale menneskerettsorganer som Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT) og FNs torturkomité. Ombudsmannen ønsker på den bakgrunn å knytte noen generelle merknader til lovbestemmelsene som regulerer fellesskap og utelukkelse fra fellesskapet.

1.1. Utelukkelse og isolasjon

Utelukkelse fra fellesskapet, ofte kalt isolasjon, er et av kriminalomsorgens mest inngripende virkemidler. Utelukkelse fra fellesskapet innebærer at den innsatte tilbringer tiden alene, avskåret fra sosialt fellesskap med andre innsatte. Inngrepet kjennetegnes derfor ved at meningsfull menneskelig kontakt er redusert til et minimum. Innsattes kontakt med andre

mennesker er i slike tilfeller begrenset til det ansatte og andre aktører i kriminalomsorgen har kapasitet og evne til å tilby.

Isolasjon oppleves av mange innsatte som svært belastende og kan påvirke innsattes helsetilstand negativt, særlig den psykiske helsetilstanden. Studier har vist forhøyet forekomst av selvskading og selvmord for isolerte innsatte sammenlignet med innsatte som har ordinært fellesskap.¹ Individuelle reaksjoner kan variere, men negative helseeffekter kan oppstå allerede etter få dager, og skaderisikoen øker i takt med lengden på isolasjonen.

1.2. Regler til begrensnig av isolasjon i Mandela-reglene

FNs minimumsstandarder for behandling av innsatte som ble vedtatt i revidert form av FNs generalforsamling i desember 2015 (heretter kalt Mandela-reglene), inneholder nye, strengere standarder for bruk av isolasjon («solitary confinement»). Reglene er ikke juridisk bindende, men må anses som et uttrykk for konsensus om minimumsregler for behandlingen av innsatte på verdensbasis. FNs medlemsstater anbefales å implementere dem i sin nasjonale lovgivning og praksis.

I reglene defineres inngrepet slik:

«solitary confinement shall refer to the confinement of prisoners for 22 hours or more a day without meaningful human contact.»

Isolasjon skal ifølge Mandela-reglene kun benyttes i ekstraordinære tilfeller som en siste utvei, for så kort tid som mulig og med uavhengig klagemulighet, og kun etter godkjenning av en kompetent myndighet.² Mandela-reglene slår fast at isolasjon utover 15 sammenhengende dager skal være forbudt («shall be prohibited»), og anbefaler et forbud mot bruk av isolasjon overfor innsatte med mentale eller fysiske funksjonsnedsettelse, kvinner og mindreårige innsatte.

Straffegjennomføringsloven § 37 femte ledd tillater bruk av hel utelukkelse fra fellesskapet for inntil ett år av gangen. For avdelinger i fengsel med høyt sikkerhetsnivå som er tilrettelagt for innsatte med særlige behov (ressursavdelinger) eller innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå gjelder ingen øvre tidsgrense, utover at inngrepet ikke må fremstå som «uforholdsmessig».³ I høringsnotatet er det presisert at hel utelukkelse betyr at innsatte overhodet ikke har fellesskap med andre innsatte i løpet av dagen. Hel utelukkelse vil dermed, i normalt tilfeller, falle inn under det som i Mandela-reglene betegnes som «solitary confinement».

¹ For en oppsummering av forskningsfunnene, se Sharon Shalev, A Sourcebook on Solitary Confinement, LSE/Manheim Centre for Criminology 2008. For en oversikt over skandinavisk forskning, se P.S. Smith, T. Horn, M. Rua og J. Nilsen, Isolasjon i skandinaviske fengsler, Kritisk Juss 2013 (39) nr. 3–4.

² Mandela-reglene, nr. 45 nr.1: «Solitary confinement shall be used only in exceptional cases as a last resort, for as short a time as possible and subject to independent review, and only pursuant to the authorization by a competent authority.»

³ Jf. straffegjennomføringsloven § 17 andre ledd jf. § 37 ellefte ledd.

I Sivilombudsmannens årsmelding om forebyggingsarbeidet og i flere besøksrapporter fra fengsler med høyt sikkerhetsnivå, er det anbefalt at Justis- og beredskapsdepartementet foretar en vurdering av forholdet mellom Mandela-reglene og straffegjennomføringsloven § 37.⁴

1.3. Anbefalinger fra internasjonale menneskerettighetsorganer

Internasjonale menneskerettighetsorganer har ved flere anledninger siden 2001 uttrykt bekymring over bruk av isolasjon i norske fengsler. CPT har etter flere av sine besøk til Norge uttrykt bekymring over ulike sider ved bruken av utelukkelse fra fellesskapet i norske fengsel.⁵

FNs torturkomité uttrykte bekymring over bruk av utelukkelse fra fellesskap i sine konkluderende merknader til Norge i 2012. Komiteen pekte blant annet på manglende pålitelig statistikk som kunne dokumentere omfanget, og at lovgrunnlaget åpnet for svært skjønnspregede beslutninger som vanskeliggjør rettslig kontroll. Komiteen anbefalte følgende:

«In order to ensure full conformity with the Convention and taking into account the provisions of the United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, the Committee urges the State party to:

- (a) Reduce the use of solitary confinement to the situations that are strictly necessary;
- (b) Amend its legislative framework in order to limit the use of solitary confinement to exceptional circumstances;
- (c) Guarantee due process rights of prisoners in decisions concerning solitary confinement;
- (d) Evaluate and assess the existing practice of the use of solitary confinement and review the existing mechanisms for control and legal remedies;
- (e) Establish a system in order to provide detailed statistics on the use of solitary confinement and disclose them publicly.»

Enkelte av de overnevnte anbefalingene er under gjennomføring av norske myndigheter. Myndighetene har så langt ombudsmannen kjenner til, ikke besvart om det er planlagt å

⁴ Sivilombudsmannens årsmelding om forebyggingsarbeidet, Dokument 4:1 (2015-2016), side 20-22. Se også ombudsmannens rapport etter forebyggingsenhetens besøk til Vadsø fengsel 10.-11. mai 2016, kapittel 6, side 10; rapport etter besøk til Bredtveit fengsel 15. – 16. mars 2016, kapittel 8.3, side 18; og rapport etter besøk til Kongsvinger fengsel 25. – 27. august 2015, kapittel 5.2.2, side 12

⁵ Se bl.a. rapport fra CPTs besøk til Norge i 2005, CPT/Inf (2006) 14 og i 2011, CPT/Inf/ (2011) 33.

foreta en gjennomgang av lovbestemmelsen for bruk av utelukkelse fra fellesskapet som forebyggende tiltak, jf. straffegjennomføringsloven § 37.

1.4. Uklarheter ved lovbestemmelsene

Høringsnotatet illustrerer at lovbestemmelsene på enkelte punkter skaper uklarheter som ikke kan løses fullt ut i retningslinjer fastsatt av direktoratet, og der det fremstår som mer hensiktsmessig at lovgiver tar prinsipielt stilling. Sivilombudsmannen mener at dagens lovregulering av adgangen til fellesskap i straffegjennomføringsloven § 17 og av utelukkelse fra fellesskapet etter § 37 bærer i seg uklarheter som har stor betydning for innsattes rettsstilling og som derfor bør avklares.

Når det gjelder retten til fellesskap i § 17, er det ikke angitt krav om tidsomfang for det daglige fellesskapet. Det er ikke etablert nasjonale minsterammer for når fellesskapet skal gjennomføres, slik som tidspunkter for inn- og utlåsning fra cellen. Hverken forskrift til straffegjennomføringsloven eller lovforarbeidene avklarer spørsmålet. I høringsnotatet har Kriminalomsorgsdirektoratet foreslått følgende endring i retningslinjene til § 17:

«Det skal på forhånd være fastsatt ved den enkelte avdeling i fengselet når muligheten for fellesskap mellom innsatte skal ta til og når dette skal være avsluttet (alminnelig dagsorden)»

Det fremstår som uheldig at den enkelte avdeling i fengselet skal kunne fastsette det tidsmessige omfanget av daglig fellesskap. Sivilombudsmannen har ved de fleste forebyggingsbesøk funnet store forskjeller i fellesskapstid mellom avdelinger i fengsel.⁶ Dette er uheldig. Selv mindre inngrep i retten til fellesskap ved frihetsberøvelse har vært ansett av Den europeiske menneskerettighetsdomstolen som et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8. Inngrep i fellesskapet forutsetter tilstrekkelig klar lovhjemmel og må imøtekomme krav til nødvendighet og proporsjonalitet.⁷ En løsning der den enkelte avdeling eller fengsel fastsetter forskjellige tidsrammer for fellesskap, fremstår også problematisk i lys av forbudet mot usaklig forskjellsbehandling.⁸ I denne sammenheng minnes det om at adgangen til fellesskap i de fleste tilfeller er ansett som best egnet til å normalisere den innsattes situasjon, fremme rehabilitering og motvirke skadelige følger av frihetsberøvelsen.⁹

Ombudsmannen finner det naturlig å vise til at Danmark har etablert en nasjonal minstestandard for fellesskap i fengsel, i en egen forskrift.¹⁰ For eksempel fremgår det av forskriften § 6 at: «I lukkede fængsler kan indsattes egne opholdsrum låses i perioden

⁶ Se særlig ombudsmannens rapport etter forebyggingsenhetens besøk til Bredtveit fengsel 15.-16. mars 2016, kapittel 10.1 side 24 og rapport etter besøk til Drammen fengsel 24.-25. mai 2016, kapittel 10.2 side 24-25.

⁷ Se bl.a. *McFeeley and Others v. UK* (1980), klagenr. 8317/78 [kommisjonen], avsnitt 82 og *Munjaz v. UK* (2012), klagenr. 2913/06, avsnitt 80.

⁸ EMK artikkel 14 jf. EMK artikkel 8.

⁹ Ot.prp. nr. 5 (2000-2001), side 96-97.

¹⁰ Bekendtgørelse nr. 281 om innsattes adgang til fællesskab m.v. med andre innsatte i kriminalforsorgens institusjoner (fællesskabsbekendtgørelsen), 26. mars 2012.

mellem kl. 21.00 og kl. 08.00.» Etter ombudsmannens oppfatning bør det vurderes å etablere en nasjonal minstestandard for gjennomføring av fellesskap, helst gjennom en endring i lov- eller forskrift.

Når det gjelder adgang til å beslutte utelukkelse fra fellesskapet etter § 37, mener ombudsmannen at høringsnotatet ikke i tilstrekkelig grad lykkes med å avklare uklarheter som skyldes lovbestemmelsens vage ordlyd. Det er særlig straffegjennomføringsloven § 37 første ledd bokstav e som skaper uklarhet. Etter dette alternativet kan innsatte utelukkes fra fellesskapet dersom det anses nødvendig for å «opprettholde ro, orden og sikkerhet». Ordlyden er uklar, og mange ulike former for atferd vil kunne falle inn under bokstav e. Lovens systematikk tilsier at atferd det reageres mot etter bokstav e, må være av tilsvarende alvorlighetsgrad som under de andre alternativene. Samtidig fremstår bokstav e som en sekkebestemmelse, og det antas i juridisk teori at enkelte mindre alvorlige forhold kan omfattes.¹¹

I høringsnotatet foreslås det at retningslinjene til § 37 første ledd bokstav e skal lyde:

«Bestemmelsen fanger opp visse tilfeller av uønsket opptreden som ikke dekkes inn av de øvrige alternativene i § 37 første ledd. Begrepet knytter seg til fengselet eller avdelingens normalsituasjon. Eksempler på situasjoner som anses som forstyrrelse av ro, orden og sikkerhet kan være slåssing, bråk, hærverk, vedvarende skriking og annen uønsket atferd som ikke kan betegnes som straffbar, jf. bokstav d) over.»

Hvert av de opplistede eksemplene synes imidlertid allerede å kunne falle inn under enten § 37 første bokstav a («hindre at innsatte fortsetter å påvirke miljøet i fengselet på en særlig negativ måte»), bokstav b («hindre innsatte i å skade seg selv eller øve vold eller fremsette trusler mot andre») eller bokstav c («hindre betydelig materiell skade»).

Sivilombudsmannens erfaring er at vedtak om utelukkelse på grunn av uønsket atferd skjer i klart størst omfang på grunnlag av bokstav e «ro, orden og sikkerhet». Det er betenkelig fordi dette rettsgrunnlaget gjør det vanskelig for den innsatte å forutberegne sin rettsstilling. Det vises her til CPTs anbefalinger om at: «The law should specify the precise circumstances in which each form of solitary confinement can be imposed...».¹² Som påpekt av FNs torturkomité gjør en uklar inngrepshjemmel det også krevende å føre rettslig kontroll i etterkant.

Det følger av straffegjennomføringsloven § 37 første ledd at hel utelukkelse kan besluttes dersom det er «nødvendig» for å oppfylle et av de fem nevnte alternative formålene. Ombudsmannen mener det er grunn til å stille spørsmålstegn ved om terskelen for inngrep, lest i sammenheng med skjønnspreget begrepsbruk som «ro, orden og sikkerhet», er i tråd med dagens menneskerettslige standarder. Det vises igjen til at Mandela-reglene har fastsatt at bruk av isolasjon kun skal benyttes i ekstraordinære tilfeller («exceptional

¹¹ Birgitte L. Storvik, *Straffegjennomføring etter lov av 18. mai 2001 nr. 21*, 2. utgave 2011, side 205.

¹² CPT Standards, side 30, avsnitt 55.

circumstances»). Også CPT og EMD har gitt sin tilslutning til en slik høy terskel for bruk av isolasjon.¹³

1.5. Behov for gjennomgang av straffegjennomføringsloven § 17 og § 37

Ombudsmannen mener at utviklingen av strengere menneskerettslige standarder, den internasjonale kritikken Norge har mottatt på området og uklarhetene ved lovbestemmelsene om rett til fellesskap og utelukkelse fra fellesskapet, tilsier at det foretas en gjennomgang av lovverket.

2. Om forslagene i høringsnotatet

Etter Grunnloven § 92 påhviler det «[s]tatens myndigheter» en forpliktelse til å respektere og sikre menneskerettighetene. Denne plikten påhviler alle statsmakter som utøver makt som griper inn i rettighetene, herunder forvaltningen. Kriminalomsorgsdirektoratet er derfor underlagt en selvstendig plikt etter Grl. § 92 til å respektere og sikre menneskerettighetene.

I lys av ombudsmannens forebyggende mandat understrekes betydningen av statlige myndigheters plikt til å forebygge brudd på forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling, slik normen tolkes og håndheves av internasjonale menneskerettighetsorganer.¹⁴ I påvente av en eventuell gjennomgang av lovbestemmelsene på området, har ombudsmannen enkelte merknader som direktoratet bes ta i betraktning under arbeidet med slutføring av retningslinjene.

Direktoratets forslag inneholder viktige presiseringer til praktisk anvendelse av regelverket på flere områder. Ombudsmannen vil fremheve betydningen av at det nå er uttrykkelig presisert at det alltid skal treffes vedtak etter forvaltningslovens bestemmelser der beslutning om utelukkelse fattes, og at disse skal registreres i kriminalomsorgens saksbehandlingssystem (Kompis- kia). Gjennomføring av retningslinjene på lokalt nivå vil bidra til bedre oversikt over omfanget av utelukkelse i kriminalomsorgen, i tråd med anbefalingene fra FNs torturkomité.

Det er videre positivt at det foreslås presisert at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering under vilkåret om nødvendighet, og at det fremgår at det må være en nærliggende og reell risiko for at uønskede handlinger vil finne sted. Som berørt ovenfor, er det likevel grunn til å stille spørsmålstegn ved om et krav om nødvendighet, lest i sammenheng med skjønnspreget begrepsbruk som «ro, orden og sikkerhet», er tilstrekkelig til å sikre at hel utelukkelse kun iverksettes i ekstraordinære tilfeller slik menneskerettslige standarder forutsetter.

2.1. Krav om skånsomhet og tilsyn

Ombudsmannens erfaring fra besøk i fengsel er at tilsattes innsats for å ivareta innsattes velferd under en hel utelukkelse kan ha stor betydning for å forebygge skadelige følger av

¹³ Se CPT Standards, side 30, avsnitt 57 og 64, og EMDs avgjørelse i Babar Ahmad and Others v. the UK, klagenr. 24027/07, 11949/08, 66911/09 og 67354/09, avsnitt 212.

utelukkelsen og for å sikre at utelukkelsen ikke opprettholdes lenger enn nødvendig, jf. § 37 fjerde ledd. Det er derfor positivt at direktoratet har foreslått innført krav om logging av tilsattes tilsyn med innsatte som er helt utelukket fra fellesskapet, for å sikre at dette gjennomføres som en rutine og at det kan kontrolleres i etterkant.

Det fremgår av høringsnotatet at tilsatte i disse situasjonene «må se til at den innsattes situasjon er forsvarlig», og at tiltak som kan vurderes er «utvidet adgang til lufting, samvær med tilsatte, samsitting med en eller flere utvalgte innsatte der dette er forsvarlig, utvidet adgang til besøk fra venner og familie, utvidet adgang til fysisk aktivitet eller andre tiltak som kan forebygge skadevirkninger av å bli utelukket fra fellesskapet». Ombudsmannen finner grunn til å understreke at tilsyn med at innsattes situasjon er forsvarlig, alltid bør innebære tilbud om samtaler, herunder særlig tilbud om besøk fra visitor, prest eller andre aktører i fengselet som står i en annen maktrelasjon til innsatte. Det vises til at innsatte som er utelukket eller isolert, har en forhøyet risiko for selvskading og selvmord. Ivaretagende samtaler med innsatte er trolig det viktigste forebyggende tiltaket mot dette.¹⁵

Ombudsmannen har erfart at flere fengsler har utpekt en ansatt med et særlig ansvar for å følge opp innsatte som av ulike grunner fremstår som særlig sårbare, herunder isolert eller utelukket fra fellesskapet.¹⁶ Direktoratet bes om å vurdere innføring av et krav om at hvert fengsel på høyt sikkerhetsnivå utpeker en ansatt med et slikt ansvar.

2.2. Hele langvarige utelukkelse

Det er positivt at direktoratet i sitt forslag har presisert at tilsatte må legge forholdene til rette for å avhjelpe negative virkninger av langvarige utelukkelse, jf. forskrift til straffegjennomføringsloven § 3-35 andre ledd. Det er også et sentralt poeng at kravet til skadeavhjelptiltak øker i takt med utelukkelsens varighet.

Direktoratet oppfordres imidlertid til å presisere tydeligere at det ikke er valgfritt å iverksette skadeavhjelptiltak overfor isolerte innsatte. Det vises til direktoratets forslag (pkt. 8 andre avsnitt) om at det «*kan* vurderes om innsatte *kan* gis [ulike skadeavhjelptiltak]». Ombudsmannen vil bemerke at manglende tiltak for å avhjelpe skadevirkninger ved isolasjon har vært utslagsgivende i EMD-avgjørelser om isolasjon i fengsel som har ført til domfellelse for brudd på EMK artikkel 3.¹⁷

For de langvarige hele utelukkelsene bes direktoratet å vurdere å innføre strengere krav til tiltak. En løsning som lenge har vært anbefalt av CPT, er at det ved langvarig isolasjon innkalles til et tverrfaglig saksmøte der den innsatte kan presentere sin sak. Et slikt møte bør

¹⁵ Se f.eks. Kriminalomsorgens utdanningssenter KRUS, Selvmord og selvmordsnærhet i norske fengsler - Selvmordsforebyggende arbeid i fengsel, Yngve Hammerlin (2009), særlig kapittel 10, sidene 110 flg.

¹⁶ Sivilombudsmannens årsmelding om forebyggingsarbeidet, Dokument 4:1 (2015-2016), side 20-22.

¹⁷ Se bl.a. G.B. v. Bulgaria, klagenr. 42346/98, avsnitt 85; Ilascu and Others v. Moldova and Russia, klagenr. 48787/99, avsnitt 438.

ha som en sentral oppgave å utforme en individuell plan for å løse problemene som gjør at den innsatte holdes isolert.¹⁸

2.3. Skriftlighet og underretning

KDI skriver i sitt notat:

«Det skal alltid treffes vedtak om utelukkelse etter forvaltningslovens bestemmelser der beslutning om utelukkelse fattes.»

En avgjørelse som griper inn i et enkeltmenneskes rettigheter og plikter, er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c jf. bokstav b. Ombudsmannen er enig i at en innskrenking av innsattes rett til fellesskap etter strgf. § 17 er et enkeltvedtak. Ulik praksis i kriminalomsorgen gjør det viktig å innta denne presiseringen i retningslinjene.

Et vedtak om utelukkelse skal behandles etter forvaltningslovens (fvl) regler, med de tilpasninger som følger av strgf. § 7. I direktoratets forslag til nye retningslinjer er det ikke gitt noen føringer om skriftlighet og underretning av vedtak. Etter ombudsmannens syn er det et krav at vedtak om utelukkelse er skriftlig, og at den avgjørelsen retter seg mot får skriftlig underretning jf. fvl. §§ 23 og 27. I uttalelsen i sak 2011/494 har ombudsmannen fremhevet betydningen av dette i saker om utelukkelse:

«Partens rettssikkerhet er et viktig hensyn bak bestemmelsen om at forvaltningens saksbehandling skal være skriftlig. I forbindelse med et så vidt inngripende vedtak som en avgjørelse om utelukkelse fra fellesskapet med de øvrige innsatte, er dette hensynet desto viktigere. Den innsatte skal ha en reell mulighet til å gjøre seg kjent med avgjørelsens innhold, og til eventuelt å kunne påklage avgjørelsen på et opplyst grunnlag.»

Utkastet til retningslinjer sier ikke noe om hvordan innsatte skal orienteres ved utelukkelsens start eller opphør. Den innsatte må bli orientert både når utelukkelsen etter § 37 tar til og når den opphører. Det må gjøres på en slik måte at konsekvensene for den innsatte, særlig de rettssikkerhetsgarantier vedtaket utløser, blir tilstrekkelig klargjort. Også ved utelukkelsens opphør er det krav til skriftlighet, jf. følgende utdrag fra sak 2011/494:

«Det synes ikke å være noe i veien for at det i første omgang gis en muntlig tilbakemelding til den innsatte om at utelukkelsen har opphørt, og at det deretter, når jurist og/eller inspektør i fengselet er tilstede for å skriftliggjøre avgjørelsen, gis en skriftlig underretning om vedtaket som er fattet. En slik fremgangsmåte har støtte i lovens forarbeider, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) side 151, der det presiseres at det av hensyn til den innsattes rettssikkerhet er en forutsetning for muntlig saksbehandling at avgjørelsene blir bekreftet skriftlig i ettertid. Tidsmessige grunner synes derfor ikke

¹⁸ CPT Standards, avsnitt 57, side 34.

å kunne gi grunnlag for et unntak fra hovedregelen verken om skriftliggjøring av vedtaket eller skriftlig underretning.

En skriftlig underretning til den innsatte både ved påbegynnelsen og avslutningen av utelukkelsesvedtaket vil, i tillegg til å ivareta rettssikkerheten i saken, også kunne motvirke uenighet i etterkant om hva som har blitt opplyst. Skriftlig underretning om opphør av utelukkelsen synes særlig viktig i de tilfellene der den innsatte blir sittende på den avdelingen som vedkommende har blitt overført til i forbindelse med iverksettelsen av utelukkelsen ...»

Ombudsmannen mener at krav til skriftlighet og underretning bør presiseres i retningslinjene.

2.4. Begrunnelse og vurdering av forholdsmessighet

KDI presiserer i høringsnotatet at «[d]et enkelte vedtak skal tilkjenne de vurderinger som er gjort». Dette står i omtalen av kravet om at utelukkelsen må være forholdsmessig og nødvendig for å oppnå et av de lovbestemte formålene etter strgf. § 37 første ledd.

Ombudsmannens bemerker her at krav til begrunnelse av enkeltvedtak er regulert i forvaltningsloven § 25. Det skal som hovedregel vises til de reglene vedtaket bygger på. I den grad det er nødvendig skal begrunnelsene gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på. Videre skal det redegjøres for de faktiske forhold som er lagt til grunn, og de hovedhensyn som har vært avgjørende for skjønsmessige vurderinger bør nevnes.

Dette innebærer at både hjemmel og det faktiske grunnlaget skal fremgå tydelig av et vedtak om utelukkelse. I begrunnelsen må det også fremgå at det er foretatt en forholdsmessighetsvurdering, og det bør opplyses om hvordan de sentrale momentene i vurderingen er vektlagt. Det er også viktig at andre vurderinger som skal foretas før avgjørelsen fattes, blir synliggjort i vedtaket, f.eks. kriminalomsorgens vurdering av om mindre inngripende tiltak er tilstrekkelig.

Ombudsmannen ber direktoratet vurdere å tydeliggjøre at vedtakene må følge forvaltningslovens krav til begrunnelse, og beskrive nærmere hvilke vurderinger og hovedhensyn som vanligvis må fremgå av et vedtak om utelukkelse.

Det er positivt at det i omtalen av forholdsmessighetsvurderingen presiseres at også individuelle forutsetninger er relevante. Etter ombudsmannens syn bør direktoratet også vurdere om det er grunn til å presisere nærmere hvilke individuelle forutsetninger som kan ha betydning. For eksempel innsattes situasjon i fengselet med hensyn til skolegang, helse, programdeltagelse, andre prosjekter og øvrig progresjon.

2.5. Rapportering av utelukkelse til overordnet organ

Ombudsmannen har etterlyst klargjøring av regelverket for rapportering til overordnet nivå, se bl.a. ombudsmannssak 29. mai 2012 (2011/510). I etterkant av denne ombudsmannssaken sendte Kriminalomsorgens sentrale forvaltning ut et brev 28. august 2012, hvor reglene for rapportering og begjæring til overordnet nivå ble presisert. I brevet ble det opplyst at presiseringer av rapporteringsplikten, tidsfristene og saksgang ville bli vurdert i forbindelse med det igangsatte arbeidet med å revidere retningslinjene til straffegjennomføringsloven.

I forslaget til nye retningslinjer står det at fengselet «bør oversende begjæring [til regionen] om utelukkelse utover 14 dager senest tre virkedager før utelukkelsesvedtaket løper ut», i tilfeller der det er aktuelt med fortsatt utelukkelse. Ombudsmannen mener at fengselets rapporterings- og begjæringsplikt er avgjørende for både den innsattes rettsstilling, og regionens mulighet til å utføre lovpålagte oppgaver. Derfor bes direktoratet vurdere om fengselets plikter bør markeres sterkere ved å bruke begrepet «skal» istedenfor «bør» om fristen for rapportering.

Det er også en svakhet ved de foreslåtte retningslinjene at det ikke tilstrekkelig klart fremgår en absolutt frist for ny innrapportering til regionen i tilfeller hvor det går nye 14 dager etter den første 14 dagers perioden med utelukkelse. På bakgrunn av ombudsmannens uttalelse i SOM-2011-510 og direktoratets brev 28. august 2012 foreslås det at det tydeliggjøres i retningslinjene at lokalt nivå skal påse at det rapporteres jevnlig til regionalt nivå ved ytterligere utelukkelse, med maksimalt 14 dagers mellomrom.

Ombudsmannen er positiv til at det nå fremgår av retningslinjene at det er regionalt nivå som skal rapportere vedtak om hel utelukkelse ut over 42 dager til KDI, og at innrapporteringen skal skje hver 14. dag etter første innrapportering.

Aage Thor Falkanger
sivilombudsman

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.