



SIVILOMBUDSMANNEN

KRIMINALOMSORGS DIREKTORATET
Postboks 694
4302 SANDNES

Vår referanse
2021/244

Deres referanse

Vår saksbehandler
Mona Keiko Løken

Dato
19.04.2021

Undersøkelse av eget tiltak – kriminalomsorgens kontroll med innsattes kommunikasjon – ringekostnader

På bakgrunn av enkeltklager hit og besøk til fengsler gjennomført under forebyggingsmandatet har ombudsmannen av eget tiltak besluttet å ta opp spørsmål knyttet til kriminalomsorgens kontroll med innsattes kommunikasjon, jf. sivilombudsmannsloven § 5. Undersøkelsen rettes i første omgang til Kriminalomsorgsdirektoratet. Justis- og beredskapsdepartementet orienteres ved kopi av dette brevet.

I enkeltsakene har innsatte særlig klaget over ulike begrensninger i muligheten til å ringe, blant annet som følge av kort ringetid, høyere ringekostnader enn det som er vanlig utenfor fengselet og nektelse av telefonsamtale på eget morsmål på grunn av manglende tilgang til tolk. I rapporter fra forebyggingsenheten er det beskrevet frustrasjon fra flere innsatte om det som blir opplevd som et unødvendig strengt kontrollregime som gjør det vanskelig å opprettholde god kontakt med familie, barn og venner.¹ Rapportene understreker at tilrettelegging for innsattes kontakt med omverdenen kan bidra til å forebygge utfordringer som ensomhet, depresjon og andre psykiske belastninger og isolasjonsskader som ofte medfølger det å sone lange fengselsdommer.²

Dette reiser spørsmål om hvilke begrensninger som gjelder for kriminalomsorgens kontroll av innsattes kommunikasjon. Det følger av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 8 at den enkeltes privatliv, familieliv og korrespondanse i utgangspunktet er vernet. En tilsvarende bestemmelse fremgår av Grunnloven § 102. For at et inngrep i disse rettighetene likevel ikke skal være konvensjonsstridig eller grunnlovsstridig, må inngrepet ha et tilstrekkelig rettsgrunnlag og forfølge et legitimt formål. I tillegg må inngrepet være nødvendig, egnet og forholdsmessig. Rettighetene i EMK artikkel 8 skal ivaretas uten

¹ Se for eksempel Ringerike fengsel (2015) punkt 5.4 og 5.6.1, Bredtveit fengsel (2016) punkt 13, Drammen fengsel (2016) punkt 9.2, Stavanger fengsel (2016) punkt 11.2 og Åna fengsel (2017) punkt 10.3.4. Rapportene er tilgjengelig her: <https://www.sivilombudsmannen.no/besoksrapporter>.

² Se også Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler, Dokument 4:3 (2018/19).

diskriminering, jf. artikkel 14, og den enkelte skal sikres en effektiv prøvingsrett ved spørsmål om krenkelse, jf. artikkel 13.

Kriminalomsorgens adgang til å kontrollere de innsattes kommunikasjon er hjemlet i straffegjennomføringsloven §§ 30–32. Denne undersøkelsen gjelder § 32 og kriminalomsorgens kontroll av telefonsamtaler til og fra innsatte. Undersøkelsen har likevel betydning for kriminalomsorgens kontroll av postsendinger og besøk, siden bestemmelsene i §§ 30 og 31 har samme oppbygning.

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har i flere avgjørelser konstatert at det foreligger brudd på EMK artikkel 8 i tilfeller der lovbestemmelser som hjemler kontroll med innsattes korrespondanse, ikke oppstiller krav til individuelle sikkerhetsmessige begrunnelser, prosessuelle rettsikkerhetsgarantier eller tidsrammer for gjennomføringen av kontrollen.³ Den foreliggende praksisen fra EMD gir derfor grunn til å undersøke nærmere om straffegjennomføringslovens regler for kommunikasjonskontroll og praktiseringen av disse er i samsvar med menneskerettslige krav. Vi viser til sivilombudsmannsloven § 3 om at ombudsmannen skal «bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene».

I det følgende vil vi konkretisere nærmere de spørsmål som vi ønsker at direktoratet besvarer.

Kriminalomsorgens forståelse av reglene for telefonkontroll mv.

Straffegjennomføringsloven § 32 andre ledd har følgende ordlyd:

«Kriminalomsorgen skal kontrollere telefonsamtale til og fra innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Telefonsamtale til og fra innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå skal kontrolleres, men kontroll kan unnlates dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det. Telefonsamtale til og fra innsatte i fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsbolig skal kontrolleres dersom det fremstår som nødvendig av sikkerhetsmessige grunner.»

Bestemmelsen skiller mellom fengsler med *særlig høyt* sikkerhetsnivå, *høyt* sikkerhetsnivå og *lavere* sikkerhetsnivå. Vi ber direktoratet gi en overordnet redegjørelse for sin forståelse av de materielle vilkårene for telefonkontroll, og hvilke grenser som reglene setter for

³ Se blant annet *Calogero Diana v. Italia* 21. oktober 1996 (15211/89) avsnitt 33, *Niedbala v. Polen* 4. juli 2000 (27915/95) avsnitt 81, *Enea v. Italia* 17. september 2009 (74912/01) avsnitt 143, *Nusret Kaya m.fl. v. Tyrkia* (43750/06, 43752/06, 32054/08, 37753/08 and 60915/08) 22. april 2014 avsnitt 36 og *Lebois v. Bulgaria* 19. oktober 2017 (67482/14) avsnitt 61 og 62. Se også Johansen, Jon Petter Rui: *Kriminalomsorgens adgang til å kontrollere innsattes kommunikasjon*, 2009, Rettshjelp fra kyst til vidde, Festskrift til Jusshjelpa i Nord-Norge 20 år, side 238–252, og *Guide on the case law prisoner's rights* avsnitt 92 side 25 flg. (senest oppdatert 31. desember 2020).

kriminalomsorgens skjønnsutøvelse og telefonkontrollens omfang og varighet. I denne forbindelse ber vi direktoratet særlig gi sitt begrunnede syn på følgende:

1. I hvilken grad gir reglene anvisning på en individuell risiko-, nødvendighets- og forholdsmessighetsvurdering i forkant av kontrolltiltaket?
2. I hvilken grad gjelder forvaltningsloven, herunder reglene for enkeltvedtak?
3. Er kontroll med innsattes telefonsamtaler et inngrep i retten til privatliv, familieliv og korrespondanse?
4. Gir straffegjennomføringsloven § 32 et tilstrekkelig rettsgrunnlag for inngrep i rettighetene etter EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102?
5. På hvilken måte og i hvilken grad er kriminalomsorgen forpliktet til å etterleve menneskerettslige krav ved praktiseringen av reglene for telefonkontroll?

Kriminalomsorgens praktisering av telefonkontroll

I stortingsmelding nr. 37 fra 2008⁴ om kriminalomsorgen ble det gitt uttrykk for at «telefonkontroll foregår rutinemessig i alle fengsler med høyt sikkerhetsnivå», og at det skulle arbeides med å åpne for «større grad av differensiering ved kommunikasjonskontroll i lukkede fengsler etter individuelle risikovurderinger», se punkt 8.11.2 side 101.

6. Kan direktoratet beskrive hvilket arbeid som er gjort for at kommunikasjonskontrollen i fengsler med høyt sikkerhetsnivå i større grad er differensiert etter individuelle risikovurderinger?
7. Hvilke rutiner har kriminalomsorgen for gjennomføring av telefonkontroll for henholdsvis voksne og mindreårige innsatte, og i hvilken grad tar rutinene sikte på å påse at telefonkontrollen i hvert enkelt tilfelle er nødvendig, egnet og forholdsmessig?
8. I hvilke situasjoner treffes det enkeltvedtak før gjennomføring av telefonkontroll, og i hvilken grad vurderes og fastsettes det begrensninger i hyppigheten og varigheten av telefonkontrollen?
9. Hvem har avgjørelsesmyndighet i spørsmål om henholdsvis behovet for kontroll, fravær av kontroll og nektelse av telefonsamtaler, og hvilke overprøvningsmuligheter har de innsatte?
10. Er muligheten for telefonsamtaler på samisk ivaretatt på lik linje med muligheten for telefonsamtaler på norsk?
11. I hvilken grad er tilgang og utgifter til tolk årsak til nektelse av telefonsamtaler for innsatte med en annen språkbakgrunn enn norsk? I hvilken grad vurderes båndopptak og kontroll i ettertid som et alternativ til å nekte morsmålssamtaler? Gjøres det andre vurderinger for innsatte som ikke har mulighet til å motta besøk, for eksempel fordi de har familie eller andre nærstående som bor langt fra fengselet eller i utlandet?

⁴ St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn (kriminalomsorgsmelding)*. Justis- og politidepartementet.

12. I hvilken grad vektlegges hensynet til barnets beste for henholdsvis innsattes barn og mindreårige innsatte ved vurderingen av behovet for kontroll, valg av kontrolltiltak og nektelse av telefonsamtale? Er direktoratet kjent med at mindreårige innsatte er nektet telefonsamtaler?
13. Er direktoratet kjent med klager fra innsatte der det er reist spørsmål om menneskerettighetsbrudd knyttet til telefonkontroll?

Ringekostnader

For Europarådets medlemstater er det gitt europeiske fengselsregler som etablerer minstestandarder for europeisk behandling av innsatte.⁵ Disse standardene og reglene er ikke juridisk bindende, men er utviklet gjennom mellomstatlig samarbeid og på grunnlag av internasjonal rettspraksis. Av de europeiske fengselsreglene fremgår det blant annet at «fengselsmyndighetene skal bistå innsatte i å opprettholde tilstrekkelig kontakt med omverdenen, og skal gi dem den velferdsstøtte som er nødvendig for å gjøre dette.»⁶

Etter det vi har fått opplyst benyttes det i dag en telefonløsning i minst 36 fengsler med både høy og lav sikkerhet, inkludert de to ungdomsenhetene, der ringekostnadene er høyere enn vanlig. De ekstra kostnadene forklares med at den aktuelle telefonløsningen gjør bruk av overvåknings- og lagringsteknologi. Ringeprisen er derfor, slik vi oppfatter det, den samme uavhengig av fengselets sikkerhetsnivå og behovet for kontroll.

14. Hvilket ansvar har kriminalomsorgen, som forvalter av de innsattes ringemuligheter, til å sørge for best mulig tilrettelegging av innsattes kontakt med omverdenen med hensyn til ringetid og ringepris?
15. Gir regelverket – hensyntatt menneskerettslige krav – adgang til å pålegge innsatte med henholdsvis høy og lav risiko for nye kriminelle handlinger å betale for merkostnader som følge av fengselets telefonkontroll?
16. Betaler mindreårige innsatte fullt ut for sine telefonsamtaler?
17. Har direktoratet kunnskap om eller en begrunnet oppfatning om hvilken betydning ringekostnadene har for den innsattes faktiske ringetid?

Vi ber om at våre spørsmål besvares innen **21. mai 2021**, jf. sivilombudsmannsloven § 7. Dersom det er behov for informasjon fra regionene eller det enkelte fengsel, ber vi om at direktoratet innhenter dette.

⁵ Ministerkomiteens rekommandasjon 11. januar 2006, Rec(2006)2, revidert 1. juli 2020, se https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809ee581.

⁶ De europeiske fengselsreglene punkt 24.5.

For ombudsmannen

Marianne Lie Løwe
seniorrådgiver

Mona Keiko Løken
seniorrådgiver

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

Kopi til:
Justis- og beredskapsdepartementet