



**SIVILOMBUDET**

# SÆRSKILT MELDING TIL STORTINGET OM INNLÅSING OG FAKTISK ISOLASJON I FENGSELENE

Dokument 4:1 (2024/25)









# SÆRSKILT MELDING TIL STORTINGET OM INNLÅSING OG FAKTISK ISOLASJON I FENGSELENE

Dokument 4:1 (2024/25)







---

# Innhold

<b>Del I</b>	<b>Tema for meldingen</b>	<b>6</b>
<b>1</b>	<b>Økende bekymring for situasjonen i fengslene</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Fengselsbesøk i 2023 og 2024</b>	<b>9</b>
<b>Del II</b>	<b>Alvorlige funn i ti høysikkerhetsfengsler</b>	<b>12</b>
<b>3</b>	<b>Rettslige utgangspunkter</b>	<b>13</b>
<b>4</b>	<b>Årsaker til innlåsing og isolasjon</b>	<b>17</b>
4.1	Utgangspunkt	17
4.2	Store mangler i dagtilbud	18
4.3	Manglende fellesskapsarealer	20
4.4	Bemanning som årsak til innlåsing	22
<b>5</b>	<b>Omfattende innlåsing og faktisk isolasjon</b>	<b>23</b>
5.1	Brudd på minstestandard om 8 timers fellesskap	23
5.2	Høy risiko for faktisk isolasjon	25
5.3	Risiko for at to timer fellesskap blir normalisert	27
<b>6</b>	<b>Konsekvenser av omfattende innlåsing</b>	<b>28</b>
6.1	Risiko for helseskader	29
6.2	Mange sterkt preget av mye innlåsing	30
6.3	Symptomer på isolasjonsskader	30
6.4	Innlåsing rammer særlig innsatte med psykiske lidelser og unge innsatte	32
6.5	Innlåste innsatte blir «glemt» av fengselet og helsetjenestene	32
6.6	Risiko for at omfattende innlåsing normaliseres	33
6.7	Lite tid til andre grunnleggende behov	33
6.8	Økt risiko for konflikter og tvang	35
6.9	Økt risiko for selvisolasjon	37
6.10	Forskjellsbehandling	38
6.11	Belastninger for ansatte	38
<b>Del III</b>	<b>Konklusjon</b>	<b>40</b>
	<b>Vedlegg: Regjeringens oppfølging av Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt (2019)</b>	<b>43</b>



Til Stortinget,



For snart seks år siden varslet Sivilombudet Stortinget om omfattende isolasjon og mangel på meningsfull kontakt i norske fengsler i en særskilt melding. Meldingen bidro til en klar erkjennelse i kriminalomsorgen av at isolasjon er et inngripende og helseskadelig tiltak, og at for mange innsatte satt for store deler av døgnet innelåst alene. Den pekte også på store svakheter i oppfølgingen av isolerte innsatte og i justismyndighetenes styringsinformasjon på området. I sin behandling av meldingen understreket Stortinget at de samlede funnene som ble presentert, tegnet et alvorlig bilde av bruken av isolasjon i norske fengsler, og viste en betydelig risiko for at de isolerte blir utsatt for umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

I årene etter har kriminalomsorgen satt i verk flere tiltak for å redusere isolasjonsbruken og sikre at innsatte som besluttes isolert får en styrket oppfølging.

Våre undersøkelser av ti fengsler med høyt sikkerhetsnivå i 2023–2024 tyder imidlertid på at utfordringene med innsatte som er innelåst eller faktisk isolert alene på cellen fortsatt er meget alvorlige. Funnene viser at en betydelig andel av de innsatte tilbrakte mindre enn åtte timer utenfor cellen hver dag. Selv om enkelte innsatte som er besluttet isolert får en noe bedre oppfølging enn tidligere, sitter mange innsatte lenge innelåst som følge av de generelle forholdene i fengselet. Flere av disse opplever en fengselshverdag der de i praksis er isolert. I flere fengsler har vi konstatert at innsatte er blitt innelåst i så mye som 19–22 timer i døgnet uten at det skyldtes egen atferd og uten vedtak, i enkelte tilfeller også mer enn 22 timer. Når dette skyldes de generelle forholdene i fengslene, risikerer et betydelig antall innsatte å bli utsatt for umenneskelig eller nedverdiggende behandling og andre menneskerettighetsbrudd. Økende bemanningsproblemer, bygningsmessige utfordringer og forsterkede ressursproblemer som følge av økte utgifter, er sentrale årsaker til den negative utviklingen. Funnene tyder på at utviklingen går i feil retning og at dette har åpenbare negative konsekvenser for de innsatte.

På et grunnleggende plan handler denne meldingen om hvordan innsattes hverdag i fengsel bør være, for å sikre humane fengselsforhold og sette de som dømmes til fengsel i stand til å leve et lovlydig liv etter løslatelse. Dette er sentrale formål med bruk av fengsel. At vi som samfunn lykkes med dette, er viktig for innsatte, deres familier, ofre for kriminalitet og samfunnet som helhet.

Meldingen handler om forholdene for innsatte som sitter innelåst store deler av døgnet uten at dette er besluttet av verken domstolen eller fengselet. Vi er fortsatt bekymret for situasjonen til innsatte som er besluttet isolert og for hvordan disse blir fulgt opp. Den alvorlige ressursituasjonen i høysikkerhetsfengselene påvirker imidlertid nå hverdagen for alle innsatte.

Dette er bakgrunnen for at Sivilombudet igjen sender en ny særskilt melding til Stortinget.

Oslo 04.03.2025

Hanne Harlem  
sivilombud

A handwritten signature in black ink that reads "Hanne Harlem".



# Om Sivilombudets forebyggingsmandat

Forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff er slått fast i en rekke internasjonale konvensjoner som er bindende for Norge.

Sentralt står FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (torturkonvensjonen), som ble vedtatt i 1984. Det samme forbudet er også nedfelt i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (artikkel 7), FNs barnekonvensjon (artikkel 37), FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (artikkel 15) og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (artikkel 3). Norge har sluttet seg til alle disse konvensjonene. Også i Grunnloven, nærmere bestemt i § 93 andre ledd, etableres det et forbud mot tortur og umenneskelig og nedverdiggende behandling.

Mennesker som er fratatt friheten; er sårbare for brudd på forbudet mot tortur og umenneskelig behandling. Dette er bakgrunnen for at en tilleggsprotokoll til FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ble vedtatt av FN i 2002.

Protokollen pålegger statene å ha et organ som skal forebygge at mennesker som er fratatt friheten, utsettes for tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.<sup>1</sup> Det er opprettet en egen forebyggingsenhet hos Sivilombudet for å utføre denne oppgaven.

Sivilombudet har adgang til alle steder hvor mennesker er, eller kan være, fratatt friheten.<sup>2</sup> Dette omfatter blant annet fengsler, politiarrester, psykisk helseverninstitusjoner og barnevernsinstitusjoner. Besøkene gjøres med eller uten forhåndsvarsel. Ombudet har også tilgang til alle opplysninger av betydning for hvordan frihetsberøvelsen gjennomføres.

Risiko for tortur eller umenneskelig behandling påvirkes av faktorer som rettslige og institusjonelle rammer, fysiske forhold, opplæring, ressurser, ledelse og institusjonskultur. Effektivt forebyggingsarbeid krever derfor en bred tilnærming.

Sivilombudets vurderinger av forhold som utgjør risiko for tortur og umenneskelig behandling, skjer på bakgrunn av et bredt kildegrunnlag. Under besøkene undersøker forebyggingsenheten forholdene på stedet gjennom observasjoner, samtaler og gjennomgang av dokumentasjon. Private samtaler med de som er fratatt friheten er en særlig viktig informasjonskilde, fordi de har førstehåndskunnskap om forholdene. Det gjennomføres også samtaler med ansatte, ledelse og andre. Videre innhentes dokumentasjon for å belyse forholdene på stedet, blant annet retningslinjer, vedtak, logger og helsedokumentasjon.

Etter hvert besøk utarbeides det en rapport med funn og anbefalinger om hvordan stedet kan forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Besøksrapportene publiseres på Sivilombudets nettside, og stedene gis en frist for å orientere ombudet om sin oppfølging av anbefalingene. Disse brevene publiseres også.

I arbeidet med å ivareta forebyggingsmandatet har Sivilombudet også utstrakt dialog med nasjonale myndigheter, forvaltningens tilsynsorganer, sivilt samfunn og internasjonale menneskerettighetsorganer.

<sup>1</sup> Se valgfri protokoll til FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, artikkel 3.  
<sup>2</sup> Sivilombudsloven § 1, § 17, § 18 og § 19.



# Del I

Tema for meldingen



## 1

# Økende bekymring for situasjonen i fengslene

## Særskilt melding 2019

I perioden 2014–2018 gjennomførte Sivilombudet 20 besøk til høysikkerhetsfengsler. Besøkene ble gjort på grunnlag av Sivilombudets mandat om å forebygge tortur og umenneskelig behandling.<sup>1</sup> Et gjennomgående funn fra disse besøkene var at mange innsatte satt isolert på egen celle. På bakgrunn av de alvorlige funnene oversendte ombudet *Særskilt melding om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler* til Stortinget i juni 2019 (heretter Særskilt melding 2019).

Særskilt melding 2019 beskrev utfordringer som gjaldt innsatte som var isolert etter beslutning fra retten eller fengselet, og mangler i hvordan disse ble fulgt opp.<sup>2</sup> Videre beskrev meldingen forhold som førte til at innsatte ble innelåst alene på cellen store deler av døgnet uten en beslutning fra retten eller fengselet (faktisk isolasjon). På bakgrunn av risikoen for skade som isolasjon fra andre mennesker utgjør, ble det i meldingen understreket at det er de faktiske forholdene og ikke det rettslige grunnlaget som avgjør hvor stor påkjenningen og helse- og sikkerhetsrisikoen er for innsatte.

Meldingen kritiserte også mangel på pålitelig oversikt over bruk av isolasjon, og at lovgivningen ikke var i samsvar med internasjonale minstestandarder. I tillegg var tilsynsrådene ikke satt i stand til å ivareta de innsattes rettssikkerhet. Sivilombudet understreket i sitt oversendelsesbrev at «Slik situasjonen er i dag, overholder ikke norske myndigheter internasjonale menneskerettighetsstandarder, og mennesker påføres isolasjonsskader.»

Meldingen bidro til en klar erkjennelse i kriminalomsorgen av at isolasjon er et inngripende og helseskadelig tiltak, og at for mange innsatte holdes isolert fra andre mennesker. Den inneholdt ti anbefalinger for å følge opp de alvorlige problemene isolasjon medførte. Sju av disse rettet seg til justismyndighetene og tre til helsemyndighetene.

Stortinget ba 22. april 2020 enstemmig regjeringen om å iverksette tiltak og fremme forslag om nødvendige lovendringer for Stortinget for å følge opp anbefalingene.<sup>3</sup> På grunnlag av dette har sentrale myndigheter iverksatt flere prosesser og konkrete tiltak. Vi peker her særlig på disse:

- › Justis- og beredskapsdepartementets forslag til lovendringer for å styrke tilsynsordningen i kriminalomsorgen har blitt vedtatt av Stortinget.<sup>4</sup>
- › Kriminalomsorgen har iverksatt tiltak i fengslene for å gi innsatte som er besluttet isolert av fengslene eller domstolen, bedre oppfølging, blant annet ved å etablere ressurs- og aktiviseringsteam.
- › Justis- og beredskapsdepartementet sendte i februar 2023 forslag om endring i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven om fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler.<sup>5</sup> Høringsfristen utløp 1. juni 2023, og Sivilombudet var blant høringsinstansene. Per 4. mars 2025 var det ikke framlagt en lovproposisjon.

Tiltakene er presentert samlet i et vedlegg til denne meldingen.

1 Sivilombudsloven § 3 bokstav c jf. §§ 17–19.

2 Etter straffegjennomføringsloven § 17 første ledd kan kriminalomsorgen beslutte hel eller delvis utelukkelse etter bestemmelsene i § 29 andre ledd og §§ 37, 38, 39 og 40 andre ledd bokstav d. Lovens § 17 andre ledd gir også adgang til utelukkelse på særavdelinger og avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå. Lovens § 45a bokstav c gir hjemmel til å fastsette forskrift om utelukkelse fra fellesskap for å forebygge smittespredning i fengselet ved utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom. Straffeprosessloven § 186a gir adgang til hel utelukkelse (full isolasjon) for varetektssinnsette etter rettens beslutning.

3 Innst. 172 S (2019–2020). Vedtak i samsvar med innstillingen.

4 Lov 2. juni 2023 nr. 18 om endringer i straffegjennomføringsloven (tilsynsråd for kriminalomsorga). Lovendringene trådte i kraft 1. januar 2025.

5 Justis- og beredskapsdepartementet, høring om endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (utelukkelse og tvangsmidler), 2. februar 2023.



### Negativ utvikling etter 2019

Til tross for tiltakene beskrevet over, har Sivilombudet i årene etter 2019 mottatt en rekke varsler fra bekymrede innsatte, ansatte og pårørende om forholdene i fengslene. I 2023–2024 gjennomførte vi derfor nye undersøkelser av ti fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Disse tyder på at myndighetene ikke har lyktes med å redusere den omfattende innlåsing av innsatte.

I tillegg har ny forskning bekreftet kriminalomsorgens egen opplevelse av at de innsatte som gruppe har fått dårligere helse, ikke minst at en økt andel har rus- og/eller psykiske lidelser.<sup>6</sup> Flere fengsler melder om en økning i antall innsatte med særlig krevende atferd, som gjør det nødvendig med ressurskrevende sikkerhetstiltak. De melder også om økte utfordringer med å ivareta tryggheten til sårbare innsatte og med å hindre vold og konflikter mellom ulike grupperinger i fengslene. Dette er forhold som forverrer situasjonen.

### Tema for Særskilt melding 2025

En sterk bekymring for den negative utviklingen basert på våre funn fra ti høysikkerhetsfengsler i 2023–2024, danner bakgrunnen for denne meldingen.

Særlig negativ synes utviklingen å være når det gjelder omfanget av innsatte som låses inne alene på cellen store deler av døgnet som følge av fengselets ordinære drift. Som følge av dette mister de aktiviteter, innhold i hverdagen og sosialt fellesskap med andre. På grunnlag av disse funnene undersøker vi i denne meldingen innlåsing og faktisk isolasjon som del av fengselshverdagen. Meldingen omfatter derfor ikke besluttet isolasjon, det vil si fengselets eller rettens beslutning om isolasjon, og ser heller ikke på fengslenes oppfølging av disse innsatte.<sup>7</sup> Ombudet understreker at kriminalomsorgen fortsatt har store utfordringer med bruk av besluttet isolasjon. Våre funn viser blant annet at oppfølgingen av innsatte som er besluttet isolert fortsatt er for svak.

Vi har undersøkt i hvilket omfang innsatte, som ledd i fengselshverdagen, sitter innelåst i 16 timer eller mer, i strid med den internasjonale minstestandarden om utetid på minst åtte timer i døgnet. I mange tilfeller blir innsatte innelåst enda lenger. Faktisk isolasjon er situasjoner hvor innsatte er innelåst på en celle store deler av døgnet, uten en beslutning av retten eller fengselet.

Meldingen begrenser seg videre til forhold som ligger under kriminalomsorgens ansvarsområde. Besøkene i 2023–2024 har også omfattet undersøkelser av helsetjenestene, men funnene herfra omfatter flere temaer enn isolasjon. Sivilombudet vil behandle disse i et separat arbeid.

Dette innebærer at denne meldingen først og fremst ser nærmere på områder som var omfattet av følgende to anbefalinger i den særskilte meldingen fra 2019:

- › Etablere en nasjonal standard som sikrer at innsatte hver dag har mulighet til å tilbringe minst åtte timer i sosialt fellesskap med meningsfulle aktiviteter.
- › Utarbeide en plan for nedstenging eller tilpassing av alle fengselsavdelinger som i dag ikke er tilrettelagt for fellesskap.

Funn som gjelder anbefalingen om å sikre pålitelige og offentlig tilgjengelige data om omfanget av isolasjon i fengslene vil bli belyst så langt de gjelder innlåsing og faktisk isolasjon.<sup>8</sup>

I meldingens del II, presenterer og drøfter vi de nye funnene om innlåsing og faktisk isolasjon i fengselshverdagen. Vi redegjør for vår vurdering av sentrale årsaker til situasjonen, og peker på de mest alvorlige konsekvensene av denne, blant annet helseskader.

I del III oppsummerer vi risikoen for at innsattes menneskerettigheter brytes og hvilket ansvar statlige myndigheter har for å sette inn tiltak for å gjøre noe med den alvorlige situasjonen med innlåsing og faktisk isolasjon.

*«Faktisk isolasjon er situasjoner hvor innsatte er innelåst på egen celle store deler av døgnet, uten en beslutning av retten eller fengselet.»*

6 SERAF, Levekår, rus og psykisk helse blant personer som har vært fengslet eller gjennomført straff i samfunnet, rapport 5/2024.

7 Sivilombudet, Særskilt melding 2019, side 18 gir en samlet oversikt over alle rettsgrunnlag for beslutninger om utelukkelse/isolasjon.

8 Særskilt melding 2019, side 32–35 og side 90.

## 2

# Fengselsbesøk i 2023 og 2024

Våren 2023 gjenoptok Sivilombudet besøk til høy-sikkerhetsfengsler. Etter et uanmeldt besøk til Bredtveit fengsels- og forvaringsanstalt varslet ombudet Justis- og beredskapsdepartementet om kritiske og livstruende forhold ved dette fengselet.<sup>9</sup> I perioden fra mars 2023 til november 2024 gjennomførte vi til sammen ni besøk til høysikkerhetsfengsler, og en avgrenset undersøkelse.

De sju første fengselsbesøkene rettet søkelyset mot flere risikoområder. Vi undersøkte de innsattes hverdag med dagtilbud og utetid fra cellene, hvordan innsattes trygghet ble ivaretatt, kontakt med familie og venner, helseoppfølging, fengslenes forebygging av selvmord og selvskading, og bruk av inngripende tiltak som isolasjon og sikkerhetscelle. Alle besøkene avdekket

høy grad av innlåsing og isolasjon. Høsten 2024 gjennomførte vi to besøk som undersøkte innlåsing og isolasjon spesielt. I tillegg fullførte vi samme høst en avgrenset undersøkelse av utfordringene med innlåsing og isolasjon i Oslo fengsel.

Alle rapportene er sendt i kopi til Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsedirektoratet. Sivilombudet har også sendt rapportene og en kort oppsummering til kontroll- og konstitusjonskomiteen og justiskomiteen.



9 Sivilombudet, Kritiske og livstruende forhold ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt, brev til Justis- og beredskapsdepartementet, 23. mars 2023.



I perioden fra mars 2023 til november 2024 gjennomførte vi til sammen ni besøk til høysikkerhetsfengsler, og en avgrenset undersøkelse.



**2023**

#### **Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt og Ullersmo fengsel, avd. Zulu Øst**

- besøkstidspunkt: 13.–16. mars 2023
- høysikkerhetsfengsel for kvinner, inkludert plasser for forvaringsdømte
- 40 plasser på besøkstidspunktet

#### **Halden fengsel**

- besøkstidspunkt 17.–19. oktober 2023
- høysikkerhetsfengsel for menn
- 228 plasser

#### **Agder fengsel, avd. Froland**

- besøkstidspunkt: 31. oktober–2. november 2023
- høysikkerhetsfengsel for menn
- 200 plasser

#### **Nordland fengsel, avd. Bodø**

- besøkstidspunkt 20.–22. november 2023
- høysikkerhetsfengsel for menn
- 56 plasser



**2024**

#### **Trondheim fengsel og forvaringsanstalt, avd. Nermarka**

- besøkstidspunkt: 10.–12. mars 2024
- høysikkerhetsfengsel for menn og kvinner. En avdeling for forvaringsdømte
- 118 plasser på besøkstidspunktet

#### **Indre Østfold fengsel, avd. Eidsberg**

- besøkstidspunkt: 9.–11. april 2024
- høysikkerhetsfengsel for menn. Tre avlastningsplasser for mindreårige på besøkstidspunktet
- skal ha et tilrettelagt tilbud for 25 til 40 unge innsatte fra 18 til 24 år
- 102 plasser

#### **Ålesund fengsel (tematisk besøk)**

- besøkstidspunkt 3.–5. september 2024
- høysikkerhetsfengsel for menn
- 27 plasser

#### **Stavanger fengsel (tematisk besøk)**

- besøkstidspunkt 3.–5. september 2024
- høysikkerhetsfengsel for menn
- 49 plasser på besøkstidspunktet

#### **Oslo fengsel**

- avgrenset undersøkelse, fullført 5. november 2024
- høysikkerhetsfengsel for menn
- 222 plasser (avd. B)







# Del II

## Alvorlige funn i ti høysikkerhetsfengsler

I denne delen presenterer vi funnene som gir grunnlag for Sivilombudets bekymring for omfanget av innlåsing og faktisk isolasjon.



# 3

## Rettslige utgangspunkter

### Statens ansvar for humane fengselsforhold

Staten er forpliktet til å sikre den enkelte innsatte de rettighetene og frihetene som følger av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (heretter EMK) og FNs menneskerettighetskonvensjoner. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter slår i artikkel 10 nr. 1 fast at alle som er fratatt friheten skal behandles humant og med respekt for sin iboende verdighet. Bestemmelsen gir myndighetene en positiv plikt til å behandle frihetsberøvede humant og med verdighet.

Statens plikter er også utdypet i Den europeiske menneskerettighetsdomstols (heretter EMD) praksis. Statene må blant annet sikre at innsattes helse og velferd blir tilstrekkelig ivarettatt.<sup>10</sup> EMDs rettspraksis viser også at myndighetene er forpliktet til å organisere sine fengselsystemer på en måte som sikrer de innsattes verdighet, uavhengig av økonomiske eller praktiske utfordringer.<sup>11</sup> De europeiske fengselsreglene fastslår at fengselsforhold som krenker innsattes menneskerettigheter, ikke kan rettferdiggjøres med mangel på ressurser.<sup>12</sup>

FNs torturkonvensjon pålegger medlemsstatene å iverksette effektive tiltak for å forebygge tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling.<sup>13</sup> I dette ligger det blant annet en plikt til å iverksette effektive lovgivningstiltak. Mennesker som fratras friheten er særlig utsatte for integritetskrenkelser. Statene må regelmessig gjennomgå nasjonale fengselsregler for å

unngå at tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling finner sted.<sup>14</sup> Et viktig utgangspunkt for staten er i hvilken grad nasjonale regler og praksis er i tråd med internasjonalt fastsatte minstestandarder for behandling av innsatte.<sup>15</sup>

### Like rettigheter og normalitet som utgangspunkt

Innsatte har de samme menneskerettighetene som andre, innenfor de naturlige begrensningene av et fengselsopphold.<sup>16</sup>

Frihetsberøvelsen skal gjennomføres på en måte som gjenspeiler forholdene ute i samfunnet så langt som mulig, og domfelte skal kunne tilegne seg kunnskap og kvalifikasjoner som bidrar til at de kan leve et lovlydig liv etter løslatelse.<sup>17</sup> For å legge til rette for dette, må innsatte i fengsel tilbys en så normal hverdag som mulig. Muligheten til å delta i meningsfulle aktiviteter er også viktig for å sikre humane fengselsforhold. Alle innsatte, både domfelte og varetektsfengslede, skal derfor ha et tilfredsstillende dagtilbud i form av arbeid, utdanning, yrkesfaglig opplæring og fritidsaktiviteter.<sup>18</sup>

Etter straffegjennomføringsloven skal innsatte, så langt det er praktisk mulig, ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i fritiden.<sup>19</sup> Kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid, men innsatte har ikke en lovfestet rett til dette.<sup>20</sup>

10 EMD, Kudla mot Polen, 26. oktober 2000, klagenr. 30210/96, avsnitt 94; EMD, Idalov mot Russland, 22. mai 2012, klagenr. 5826/03, avsnitt 93.

11 EMD, (storkammer) Muršić mot Kroatia, 20. oktober 2016, klagenr. 7334/13, avsnitt 99; EMD, Neshkov mfl. mot Bulgaria, 27. januar 2015, klagenr. 36925/10, avsnitt 229.

12 De europeiske fengselsreglene, rule 4. Se også EMD, Clasens mot Belgia, 28. mai 2019, klagenr. 26564/16.

13 FNs torturkonvensjon artikkel 2, jf. artikkel 16; FNs torturforebyggingskomité, generell kommentar nr. 2, Implementation of article 2 by States parties, 24. januar 2008, CAT/C/GC/2.

14 FNs torturkonvensjon artikkel 11, jf. artikkel 16.

15 I saker om fengselsforhold vektlegger EMD ofte minstestandarder fastlagt i De europeiske fengselsreglene eller anbefalt av Europarådets torturforebyggingskomité (CPT) som supplerende tolkningsfaktorer ved fastlegging av konvensjonsbestemmelers innhold, se f.eks. EMD (storkammer) Muršić mot Kroatia, 20. oktober 2016, klagenr. 7334/13, avsnitt 133. Det samme gjør Høyesterett, HR-2015-1405-A, avsnitt 34–36.

16 EMD, Hirst mot Storbritannia (nr. 2), storkammerdom 6. oktober 2005, klagenr. 74025/01, avsnitt 69-70, FNs menneskerettskomité (1992). Generell kommentar nr. 21: Concerning humane treatment of persons deprived of liberty (Art. 10), A/47/40(SUPP), avsnitt 3. Se også De europeiske fengselsreglene, regel 2 og Mandelareglene, regel 3.

17 FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, artikkel 10 nr. 3 første setning. De europeiske fengselsreglene, regel 5 og 6; Mandelareglene, regel 4.1 og 5.1; Straffegjennomføringsloven §§ 2 første ledd og 3 første ledd.

18 De europeiske fengselsreglene, regel 25.1. Mandelareglene, regel 96 nr. 1 og 2 (domfelte) og regel 116 (varetektsinnsatte).

19 Straffegjennomføringsloven § 17 første ledd.

20 Straffegjennomføringsloven § 18 jf. § 3 tredje ledd og § 49. Se Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) kapittel 7.3.2.3.



### Minimumsstandard: 8 timer i aktivitet med sosialt fellesskap

Sosialt fellesskap er en grunnleggende del av det å være et menneske, og retten til å ha sosial kontakt med andre mennesker er beskyttet av EMK artikkel 8.<sup>21</sup> Dette innebærer at inngrep i innsattes fellesskap med andre, som ikke har tilstrekkelig grunnlag i lov, som ikke er nødvendig eller som er uforholdsmessig, kan komme i strid med artikkel 8.<sup>22</sup> Terskelen for krenkelse av artikkel 8 er lavere enn for artikkel 3.<sup>23</sup>

De europeiske fengselsreglene fastsetter at alle innsatte skal få tilbringe så mange timer utenfor cellen som nødvendig for å kunne ha et tilfredsstillende nivå av menneskelig og sosial samhandling.<sup>24</sup>

Den europeiske torturforebyggingskomiteen (heretter CPT) har anbefalt at innsatte som et minimum bør ha mulighet til å tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag, med mulighet til å drive med meningsfulle og varierte aktiviteter.<sup>25</sup>

EMD har i sin rettspraksis om EMK artikkel 3 også lagt vekt på om innsatte har minst åtte timer utenfor cellen med meningsfulle aktiviteter.<sup>26</sup>

### Isolasjon kan bare brukes overfor enkeltpersoner og må være strengt nødvendig

Begrepet isolasjon omfatter ulike begrensninger i sosial kontakt med andre og i bevegelsesfrihet, og kan også omfatte situasjoner der man fratras sanseintrykk.<sup>27</sup>

Begrensninger i fellesskap som er så omfattende at innsatte i praksis er innelåst store deler av døgnet, innebærer økt risiko for umenneskelig eller nedverdiggende

behandling i strid med EMK artikkel 3. Om isolasjonen overstiger terskelen for brudd på artikkel 3, beror på en helhetsvurdering og avhenger blant annet av varighet, intensitet, formål og effekt på den berørte.<sup>28</sup> Innsattes helse må også ivaretas, og det må tas hensyn til særlig sårbare innsatte.<sup>29</sup> I tillegg må avgjørelsen om isolasjon ivareta innsattes rettssikkerhet og velferd, og sikre at tiltaket er forholdsmessig.<sup>30</sup>

At det skal foretas en helhetsvurdering betyr også at EMD ikke har fastsatt en skarp tidsgrense for når fratakelse av sosial kontakt er isolasjon som kan komme i strid med artikkel 3.<sup>31</sup> Innlåsningsgraden og avviket fra det normale vil likevel danne et viktig utgangspunkt for domstolens vurderinger – det er vesentlig mer inngripende og helseskadelig å være innelåst i 19–22 timer i døgnet, enn i 16 timer.

Isolasjon er et alvorlig, inngripende og helseskadelig tiltak som kun kan brukes i ekstraordinære tilfeller, som en siste utvei og for så kort tid som mulig.<sup>32</sup> Tiltaket må med andre ord være strengt nødvendig, og stå i et rimelig forhold til den skaderisikoen den innsatte utgjør eller selv er utsatt for.

Det følger av De europeiske fengselsreglene at isolasjon og utelukkelse skal brukes mot enkeltinnsatte, og ikke mot grupper av innsatte.<sup>33</sup> Isolasjon som ikke er besluttet på grunnlag av en individuell vurdering av den innsattes atferd eller situasjon, men er en konsekvens av vedvarende ressursmangel, er problematisk og gir risiko for brudd på innsattes grunnleggende rettigheter.

21 EMD, *McFeeley og andre mot Storbritannia*, 15. mai 1980, klagenr. 8317/78, avsnitt 82; EMD, *Munjaz mot Storbritannia*, 17. juli 2012, klagenr. 2913/06, avsnitt 80; EMD, *Schneiter mot Sveits*, klagenr. 63062/00, 31. mars 2005, side 14.

22 Se henvisningene i noten over. I norsk underrettspraksis finnes eksempler på at krenkelse av artikkel 8 er konstatert i tilfeller med innlåsing i 22–23 timer, se *Borgarting lagmannsrett, kjennelse 2. august 2019 (LB-2019-113010)* og *Bergen tingrett dom 26. juni 2019 (TBERG-2018-153795-2)*.

23 EMD, *Raninen mot Finland*, 15. desember 1997, klagenr. 20972/92, avsnitt 63; EMD, *Wainright mot Storbritannia*, 26. september 2006, klagenr. 12350/04, avsnitt 43.

24 De europeiske fengselsreglene, regel 25.2.

25 CPT, *Imprisonment*, utdrag fra årsrapport 1992 CPT/Inf 1992 (3), avsnitt 47; CPT, *Remand detention*, utdrag fra årsrapport 2017, CPT/Inf(2017)5-part, avsnitt 58 og CPT, *A decency threshold for prisons- criteria for assessing conditions of detention*, utdrag fra årsrapport 2021, CPT/Inf(2021)5-part, avsnitt 80.

26 EMD, *N.T. mot Russland*, 2. juni 2020, klagenr. 14727/11, avsnitt 50 og 52 og *Lazar mot Romania*, 14. februar 2017, klagenr. 14249/07, avsnitt 44.

27 Særskilt melding 2019, kapittel 2.

28 EMD, *Rohde mot Danmark*, 21. juli 2005, klagenr. 69332/01, avsnitt 93 og *Rzakanov mot Aserbajdsjan*, 4. juli 2013, klagenr. 4242/07, avsnitt 64.

29 EMD, *Jeanty mot Belgia*, 31. mars 2020, klagenr. 82284/17, avsnitt 98 og 117 og *Bureš mot Tjekkia*, 18. oktober 2012, klagenr. 37679/08, avsnitt 85.

30 EMD, *Babar Ahmad og andre mot Storbritannia*, klagenr. 24027/07 m.fl., 10. april 2012, avsnitt 212.

31 EMD, *Babar Ahmad og andre mot Storbritannia*, klagenr. 24027/07 m.fl., 10. april 2012, avsnitt 205–210; EMD, *Radev mot Bulgaria*, 2005, klagenr. 37994/09, avsnitt 48 og EMD, *N.T. mot Russland*, 2020, klagenr. 14727/11, avsnitt 44.

32 EMD, *Babar Ahmad og andre mot Storbritannia*, klagenr. 24027/07 m.fl., 10. april 2012, avsnitt 212; EMD, *Csüllög mot Ungarn*, 7. juni 2011, klagenr. 30042/08, avsnitt 34; CPT, *Solitary confinement of prisoners*, utdrag fra Årsrapport 2011, CPT/Inf(2011)28-part2, avsnitt 64; *Høyesteretts ankeutvalg*, 8. juni 2017, HR2017-1127-U; De europeiske fengselsreglene, regel 53.2 jf. 53A bokstav c. Mandelareglene regel 54 nr. 1.

33 De europeiske fengselsreglene, regel 53.7.

I 2019 slo norske domstoler, i flere avgjørelser, fast at innsatte som var isolert i over 22 timer på cellen uten lovlig vedtak har krav på fradrag i straff, og at dette kan føre til at innsatte må løslates fra varetekt.<sup>34</sup> Tidsgrensen på 22 timer har sammenheng med at FNs standard minimumsregler for behandling av innsatte (også kalt Mandelareglene) har definert innlåsing i 22 timer eller mer uten meningsfull menneskelig kontakt som en særlig inngripende form for isolasjon («solitary confinement»)<sup>35</sup> Som EMDs rettspraksis viser, er tidsgrensen på 22 timer ikke avgjørende for spørsmålet om brudd på forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling, fordi isolasjon kan være skadelig selv om den ikke overstiger 22 timer.

#### **Internasjonal kritikk mot innlåsing og faktisk isolasjon**

FNs torturforebyggingskomité har uttrykt bekymring for den faktiske isolasjonen i norske fengsler, som i stor grad skyldes bygningsmessige forhold og mangel på personell. Komiteen anbefalte norske myndigheter å sikre at infrastruktur og bemanning ikke brukes som

grunnlag for å utelukke noen fra fellesskapet. Komiteen problematiserte blant annet

*«forhold som tilsvarer de facto isolasjon og som likner isolasjon, er ikke basert på en individuell administrativ beslutning som hjemler utelukkelse og kan derfor ikke påklages eller ankes».*<sup>36</sup>

CPT bemerket i sin rapport etter besøk til Norge i mai 2024 at presset på fengselssystemet som følge av et redusert budsjett og vanskeligheter med å tiltrekke og beholde ansatte, skapte utfordringer med å tilby en meningsfull fengselshverdag.<sup>37</sup> Komiteen pekte på at arbeidstiden til de innsatte, i flere av fengslene de besøkte, var uregelmessige og kunne bli avlyst på kort varsel. Det ble også kuttet i tilbudet om utdanning.



34 Se bl.a. HR-2019-1455-U jf. LB-2019-113010 og HR-2019-2048-A.

35 Mandelareglene, regel 44.

36 FNs torturforebyggingskomité, konkluderende merknader til Norges 8. rapport om gjennomføringen av FNs torturkonvensjon, 5. juni 2018, CAT/C/NOR/CO/8, avsnittene 17 a), b) og avsnitt 18 a). Vår oversettelse.

37 CPT, rapport etter besøk til Norge 21.–31. mai 2024, CPT/Inf (2025) 03, side 4.

## Fengselshverdagen

Alle som er idømt fengselsstraff i mer enn to år, eller som innsettes i varetekt, blir som hovedregel innsatt i fengsel med høyt sikkerhetsnivå.<sup>38</sup> Høysikkerhetsfengslene er preget av kontinuerlige sikkerhetsvurderinger, og det skal være betjenter til stede hvis innsatte er sammen med andre innsatte. De innsatte er låst inne på egen celle hele natten og i flere perioder i løpet av dagen, for eksempel når de ansatte har pause eller vaktskifte.

De innsatte bor på avdelinger med 6–20 celler. I det som kalles fellesskapsavdelinger er det normalt et oppholdsareal med sittegruppe og kjøkken. Hvor mye de innsatte får være i fellesskapsområdet varierer mellom både fengsler og avdelinger, og styres blant annet av lokale sikkerhetsvurderinger og hvor mange betjenter som er på jobb. Normalt har et høysikkerhetsfengsel også en eller flere restriktive avdelinger der det som regel mangler fellesskapsområder og dagtilbud. Dette er avdelinger for innsatte som har vedtak om utelukkelse eller innsatte som domstolen har besluttet skal være isolert. I tillegg plasseres ofte nyinnsatte og innsatte som skal ha jevnlig tilsyn her.

Fengslene skal ha et aktivitetstilbud til de innsatte, og jobb eller skole er normalt i lokaler utenfor boavdelingene. De innsatte blir som regel fulgt til jobb eller skole av betjenter om morgenen, og hentet tilbake til lunsj og innlåsing under ansattpausen, før de følges tilbake for en ny arbeids- eller skoleøkt før middag. Ettermiddager, kvelder og helger skal normalt kunne brukes til matlaging, felles måltider, samvær med innsatte og ansatte, kontakt med familie og venner, trening, aktiviteter i friluft, klesvask og andre oppgaver og aktiviteter som hører naturlig hjemme i en hverdag.

38 Straffegjennomføringsloven § 11 første ledd jf. fjerde og femte ledd (domfelte) og Kriminalomsorgsdirektoratets retningslinjer til straffegjennomføringsloven (2008), punkt 47.1 (varetektsinnsatte).



# 4

## Årsaker til innlåsing og isolasjon

### 4.1 Utgangspunkt

Tilstedeværelse av betjenter er et viktig verktøy for å ivareta trygghet og sikkerhet for både innsatte og ansatte.<sup>39</sup> De ansatte skal bidra til sikkerhet ved å delta i aktiviteter med innsatte, observere, drive motivasjons- og endringsarbeid og forebygge konflikter. Dette beskrives ofte i fengslene som «dynamisk sikkerhet». I et høysikkerhetsfengsel skal fellesskap mellom innsatte være «under stadig tilsyn og kontroll».<sup>40</sup> Regelverket fastsetter derfor at fellesskapet i et høysikkerhetsfengsel som hovedregel skal gjennomføres ved at minst én ansatt er til stede sammen med de innsatte.<sup>41</sup> Dette gjelder både når innsatte er i dagtilbud og når de er sammen på fritiden, for eksempel i forbindelse med matlaging og måltider («fritidsfellesskap»).

For å kunne tilby innsatte tid utenfor cellen, er fengslene derfor avhengig av bemanning både på jobb og skole, i avdelingen, under aktiviteter utendørs, i treningslokaler,

i bibliotek og i bevegelser mellom disse stedene. I fengsler som ikke har nok bemanning til å ivareta sikkerheten under fellesskap, blir innsatte som hovedregel låst inne alene på cellen.

Det er derfor særlig to forhold som påvirker hvor mye de innsatte i den vanlige hverdagen i fengselet kan være låst ut fra cellen hver dag:

- › hvor mye dagtilbud (arbeid og skole) den enkelte får
- › hvor mye tid den enkelte innsatte får ha til sosial kontakt på fritiden

Våre besøk til høysikkerhetsfengsler i 2023–2024 har omfattet fengsler med stor variasjon i størrelse, bygningsmessig utforming og geografisk plassering (se kapittel 2 *Fengselsbesøk i 2023 og 2024*). Samtlige besøk omfattet undersøkelser av hvor mye tid innsatte kunne tilbringe utenfor cellen og hvilke dagtilbud de hadde. Det samlede datagrunnlaget gir derfor god kunnskap om utfordringene med innlåsing og faktisk isolasjon i høysikkerhetsfengslene.

I samtlige fengsler vi undersøkte fant vi flere innsatte som tilbrakte 17–22 timer innelåst på egen celle uten at det skyldtes deres egen atferd eller forhold knyttet til dem selv. Innlåsing hadde ikke grunnlag i en beslutning om isolasjon fra retten eller fengselet. I flere av fengslene fant vi at mer enn halvparten, og noen ganger en enda større andel, av de innsatte, var innelåst alene på cellen i store deler av døgnet.

39 Feks. EMDs dom i Pantea mot Romania, 3. juni 2003, klagenr. 33343/96, avsnitt 191-196.

40 Straffegjennomføringsforskriften § 3-9.

41 Retningslinjer til straffegjennomføringsloven, romertall 3, punkt 1.2 Kontroll med fellesskapet.

## 4.2 Store mangler i dagtilbud

Med få unntak viser våre funn at innsatte som sitter på en fellesskapsavdeling, men ikke har et dagtilbud, blir innelåst alene på cellen i perioden de skulle hatt arbeid, skole eller deltatt i annen aktivitet. Innlåsingene varer som regel fram til midt på ettermiddagen når dagtilbudene normalt er over.

I kriminalomsorgen regnes fire timer daglig som et fullt dagtilbud.<sup>42</sup> Dette innebærer at selv innsatte som har et fullt dagtilbud, kan risikere å ikke få oppfylt internasjonale minstestandarder om utetid fra cellen (se kapittel 3 *Rettslige utgangspunkter*). I noen av høysikkerhetsfengslene var arbeidsdagen delt i to, slik at den enkelte innsatte bare hadde tilbud om en halv arbeidsdag (ofte før eller etter lunsj).

De fleste fellesskapsavdelingene hadde timeplaner som tilsa at innsatte som hadde full arbeids- eller skoledag, kunne tilbringe minst åtte timer i aktivitet utenfor cellen i hverdagene. Våre funn viste imidlertid at timeplanene ikke stemte overens med virkeligheten for mange av de

innsatte. Mange manglet helt et dagtilbud. For andre innsatte var dagtilbudet så begrenset at de hver dag eller noen av dagene i uka likevel ble sittende innelåst på cellen i 16 timer eller mer. Manglende kapasitet i dagtilbudene var en sentral årsak til dette. Noen innsatte hadde sykdommer og nedsatt funksjonsevne som gjorde det vanskelig å delta i dagtilbud, og enkelte innsatte i varetekt valgte å avstå.<sup>43</sup>

Innsatte som er plassert på en restriktiv avdeling vil i hovedsak være uten dagtilbud. Dette vil være en naturlig konsekvens der retten har besluttet at en varetektsinnsatt skal holdes isolert eller der fengselet har fattet et utelukkelsesvedtak. Våre besøk viser imidlertid at det på mange av de restriktive avdelingene satt innsatte i lengre tid uten beslutning om isolasjon fra retten eller fengselet, i påvente av plass på en fellesskapsavdeling. Dette gjaldt sju av de ti fengslene vi undersøkte. Selv om noen av fengslene har hatt mulighet til å gi disse innsatte et arbeids- eller skoletilbud, mangler de fleste dette.



42 Kriminalomsorgsdirektoratet, Supplerende informasjon om rapportering, brev til Sivilombudet 9. januar 2025.

43 Varetektsinnsatte kan ikke pålegges å delta i dagtilbud, utover nødvendig renhold/husarbeid, men har adgang til å delta «så langt dette er praktisk mulig», jf. straffegjennomføringsloven § 49.

## Funn om fengslenes manglende dagtilbud:

- › I **Ålesund** (27 plasser) manglet mer enn halvparten av de innsatte dagtilbud eller hadde bare tilbud om deltids skoleplass.
- › I **Halden fengsel** (228 plasser) hadde under halvparten av de innsatte på en tilfeldig valgt ukedag et fullt dagtilbud. Omtrent en fjerdedel av de innsatte hadde et halvt dagtilbud og litt under en fjerdedel av de innsatte var helt uten tilbud.
- › **Oslo fengsel** avdeling B (222 plasser) hadde kun 45 plasser i arbeidsdrift.
- › I **Eidsberg fengsel** (102 plasser) manglet opp mot to tredjedeler av de 93 innsatte arbeids- eller skoletilbud. De fleste av de innsatte i fengselet som hadde et dagtilbud, hadde kun et halvt dagsverk på ca. to timer.
- › **Froland fengsel** (200 plasser) hadde 129 heltidsplasser med jobb- eller skoletilbud.
- › I **Bodø fengsel** (56 plasser) manglet mer enn en tredel av de innsatte et dagtilbud under besøket.
- › **Stavanger fengsel** ble driftet med 49 plasser, men hadde kun plass til 20 innsatte i arbeidsdriften, og skoletilbudet utgjorde et lite timeantall i løpet av uken.
- › I **Ringerike fengsel** (160 plasser) var det kun 93 arbeidsplasser og 28 skoleplasser tilgjengelig. På en ukedag i februar 2024 manglet ca. 37 prosent av de innsatte på et dagtilbud.



Overordnede tall fra kriminalomsorgen tyder også på at den generelle aktiviseringsgraden i høysikkerhetsfengslene er blitt lavere siden 2019.<sup>44</sup> Mens 22 prosent av alle fengselsdøgnene for 2019 foregikk uten at innsatte hadde et dagtilbud på minst fire timer, manglet innsatte et slikt minimumstilbud i 26 prosent av fengselsdøgnene i 2024. Tallene er imidlertid usikre.

Tre av fengslene vi har undersøkt hadde en aktiviseringsgrad på under 65 prosent. Eidsberg fengsel oppga at kun 54 prosent av de innsatte i snitt hadde et dagtilbud i tredje tertial 2023 og første tertial 2024. Det betyr at nesten halvparten av alle fengselsdøgn foregikk helt uten at innsatte hadde et dagtilbud. Selv om flere av fengslene vi har undersøkt rapporterte om en aktiviseringsgrad opp mot kriminalomsorgens målsetning på 85 prosent, fant vi ikke en så høy aktiviseringsgrad under våre besøk til fengslene. I Halden fengsel opplyste ledelsen at aktiviseringsgraden i fengselet var på omtrent 80 prosent. Samtidig fant vi at mer enn halvparten av de innsatte på en tilfeldig valgt dag manglet et dagtilbud på minst fire timer. I Ålesund fengsel var under halvparten av de innsatte i fullt arbeid under vårt besøk i september 2024, og fengselet hadde i realiteten ikke et heldagstilbud til alle innsatte. Fengselet hadde i 2023 og våren før vårt besøk i 2024 innrapportert over 85 prosent aktivisering. Under våre besøk har vi også funnet en rekke eksempler på at planlagte aktiviteter, som arbeidstilbud, avlyses eller at antallet innsatte begrenses fordi det mangler ansatte på jobb.

### 4.3 Manglende fellesskapsarealer

#### Restriktive avdelinger uten fellesskapsarealer

Restriktive avdelinger mangler helt eller delvis arealer til matlaging, felles måltider og sosialt samvær. I noen tilfeller består fellesarealene kun av en korridor med innsattes celler på hver side. Manglende fellesskapsarealer gjør det krevende å sikre at alle innsatte får mulighet til sosial kontakt.

Slike avdelinger er primært utformet med tanke på innsatte som er besluttet isolert av retten eller av kriminalomsorgen. Våre funn har likevel vist at restriktive

#### «Økonomisk situasjon kan føre til mer innlåsing

*Kriminalomsorgen har en svært krevende økonomisk situasjon og det må gjøres tiltak i fengslene. Det er ikke avklart hvilke tiltak som er mest effektive, og vi venter på tilbakemelding fra sentral ledelse.*

*På Bredtveit betyr det at aktiviteter kan utgå og/eller at dere innsatte må låses tidligere enn vanlig inn dersom det ikke er nok bemanning.*

*Vi beklager ulempen dette medfører.»*

Brev fra fengselsleder til innsatte, mottatt i forbindelse med vårt besøk til Bredtveit (2023)

Våre funn tyder på at dagtilbud som avlyses på grunn av forhold ved fengselet ikke registreres i kriminalomsorgens systemer. En av grunnene til dette er at tallene for aktiviseringsgrad beregnes ut ifra systemet for utbetalinger av innsattes dagpenger (Kompis reskonto).<sup>45</sup> Innsatte som ikke får dagtilbud på grunn av forhold de ikke kan lastes for, skal fortsatt skal ha dagpenger.<sup>46</sup> Avlysninger av dagtilbud som skyldes fengselets drift blir så langt vi kan se ikke reflektert i statistikken om aktivisering.

avdelinger også brukes til innsatte uten slik beslutning, som nyinnsatte i fengselet og innsatte som har vært isolert, og som venter på plass i en fellesskapsavdeling. I noen fengsler har vi sett at innsatte også av andre grunner er flyttet fra fellesskapsavdelinger til en avdeling uten, eller med begrenset tilgang til fellesskapsareal uten at det er fattet vedtak om utelukkelse. Dette gjaldt blant annet Halden, Eidsberg og Stavanger fengsel.

I flere fengsler var utfordringen at plassene på de restriktive avdelingene utgjorde en stor del av fengselets

44 I kriminalomsorgen registreres graden av aktivisering i fengslene i styringsparameteren andel fengselsdøgn med aktivitet, som betyr antall fengselsdøgn tilbrakt i fengsel. Dette er ikke ment å måle utetid fra cellen, men innholdet i det kriminalitetsforebyggende arbeidet i fengsel. Skolearbeid eller annet arbeid på cellen regnes som aktivitet i denne statistikken.

45 Kriminalomsorgsdirektoratet, Supplerende informasjon om rapportering, brev til Sivilombudet, 9. januar 2025.

46 Kriminalomsorgsdirektoratet, retningslinjer til straffegjennomføringsloven (2008), punkt 19.2.

totale kapasitet. Særlig prekær var denne situasjonen i Stavanger fengsel, der fengselet over tid hadde hatt i bruk 22 plasser på en restriktiv avdeling uten fellesskapsarealer, og kun 13 plasser på fengselets vanlige fellesskapsavdeling. I tillegg har flere av fengslene beskrevet at krav om å utnytte all fengselskapasitet forsterker utfordringene. Når innsatte blir besluttet isolert og midlertidig flyttet til restriktiv avdeling, opplever mange fengsler at de må fylle plassen på fellesskapsavdelingene med nye innsatte. Når beslutningen om isolasjon opphører, må innsatte likevel vente i «kø» for å komme tilbake til fellesskap.

Våre funn viser at disse forholdene øker risikoen for at plassene ble brukt som en del av den ordinære kapasiteten, og dermed for innsatte som det ikke var grunnlag for å isolere. Utfordringen var særlig stor i perioder med et høyt belegg.<sup>47</sup>

### Fellesskapsavdelinger uten tilstrekkelige fellesskapsarealer

Det er også en del fellesskapsavdelinger i fengsler som mangler tilstrekkelige fellesskapsarealer. Både i Oslo og Ålesund fengsel har vi funnet store mangler i tilgjengelige fellesskapsarealer i avdelinger som fengslene har kategorisert som fellesskapsavdelinger. I Oslo fengsel mangler flere av avdelingene helt fellesskapslokaler, og korridorane utenfor cellene er trange og gjør det svært vanskelig å la innsatte tilbringe tid utenfor cellen på en trygg måte.

### For små lokaler for arbeid og skole

I tillegg er lokalene i flere fengsler for små til å ha plass til alle innsatte i verkstedene, skoleavdelingene og andre arbeidsplasser. Froland fengsel, som er et av de nyeste høysikkerhetsfengslene, var for eksempel bygget på en slik måte at mindre enn 70 prosent av de innsatte kunne tilbys et heltids arbeidstilbud. Arealene var ikke tilpasset antallet innsatte. Det manglet også lagringsplass til materialer, verkstedene var små og de la ikke til rette for tilsvarende produksjon som man finner i andre fengsler med det samme antallet plasser. I Eidsberg fengsel var også arealene for små til å kunne tilrettelegge for et

dagtilbud til alle innsatte, og dette var en del av bakgrunnen for at de innsatte som hovedregel kun ble tilbudt to timer arbeid eller skole per dag. Ombudet vurderte det som overraskende at nye og moderne fengsler er bygget på en slik måte at de ikke er dimensjonert for å kunne tilby alle innsatte et heltids dagtilbud.

### Manglende tiltak fra sentrale myndigheter

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet var det per juni 2022 ca. 660 fengselsplasser i avdelinger hvor de innsatte i gjennomsnitt har mindre enn åtte timers fellesskap. Disse utfordringene gjaldt særlig de restriktive avdelingene uten egnede oppholdsarealer for innsatte utenfor cellen.<sup>48</sup>

### Tilstandsvurdering av fengselsbygg

Kriminalomsorgsdirektoratet og Statsbygg offentliggjorde i 2024, som del av en bred tilstandsvurdering, en vurdering av om høysikkerhetsfengslene hadde fellesskapslokaler som la til rette for at innsatte kunne tilbringe minst åtte timer utenfor cellen daglig.<sup>49</sup> Tre kriterier måtte være oppfylt: det måtte være lokaler for fellesskap i avdelingen, det måtte være mulig å spise sammen der, og alle innsatte i avdelingen måtte kunne ha fellesskap samtidig. I 12 av 32 høysikkerhetsfengsler var de fleste fengselsavdelingene ikke i tråd med de tre kvalitetskriteriene. For disse ble det vurdert omfattende behov for tiltak, og at fengslene ellers ville være uegnet for videre drift.

Sivilombudet ser alvorlig på at innsatte som ikke er utelukket eller isolert av retten holdes innelåst alene på cellen nesten hele døgnet på grunn av bygningsmessige forhold. I tråd med FNs standarder for fengselsbygg, bør avdelinger uten tilstrekkelige fellesskapslokaler ikke brukes som en del av den ordinære fengselskapasiteten.<sup>50</sup> Snart seks år etter vår anbefaling om å endre denne situasjonen, mangler det fortsatt en plan for å få dette til.

47 Ett unntak var Ringerike fengsel, som endret praksis etter i årevis å ha praktisert en kordning for å slippe ut av restriktiv avdeling, selv om grunnlaget for utelukkelsen var opphørt. Dette var en oppfølging av Sivilombudets uttalelse i sak 2022/4454.

48 Justis- og beredskapsdepartementet, 2. februar 2023, høringsnotat med forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler i fengsel), side 121.

49 Statsbygg og Kriminalomsorgsdirektoratet, Fremtidig fengselskapasitet, vurderinger og anbefalinger fra Kriminalomsorgsdirektoratet og Statsbygg, 8. mars 2024.

50 United Nations Office for Project Services (UNOPS), Technical Guidance for Prison Planning: Technical and operational considerations based on the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules), 2016, side 117 (Dokumentet setter standarder for utforming av fengselsbygg med utgangspunkt i FNs minimumsregler for behandling av innsatte).



#### 4.4 Bemanning som årsak til innlåsing

Alle de ti fengslene vi undersøkte i 2023–2024 var preget av det fengslene beskrev som store bemanningsutfordringer. Fengslene viste til høy turnover, høyt sykefravær, for få stillinger og for få kvalifiserte søkere til ledige stillinger.

Flere av fengslene, blant annet Ringerike, Trondheim, Halden, Stavanger og Bodø fengsel, beskrev problemer med å beholde og rekruttere ansatte. De opplevde også at disse problemene kom etter en lengre periode med reduksjon i antall stillinger og muligheten for vikarbruk.

Et stort antall av de ansatte vi intervjuet, formidlet til oss at de var slitne, at de ikke hadde tid til samtaler og aktiviteter med innsatte som trengte det, og at de måtte nedprioritere kontakt med innsatte. De fortalte også at få ansatte og mange vikarer og ufaglærte gjorde dem utrygge på jobb (se kapittel 6.11 *Belastninger for ansatte*). Også mange av de innsatte vi har intervjuet har fortalt om ansatte som virket stresset og hadde lite tid til å snakke med dem eller hjelpe med oppgaver som blant annet handlet om soningsprogresjon.

Våre funn viser at bemanningsutfordringene er en helt sentral årsak til at mange innsatte har en fengselshverdag preget av omfattende innlåsing, og manglende aktivitet og sosialt fellesskap.

I Stavanger fengsel var manglende bemanning den direkte årsaken til at en fellesskapsavdeling var midlertidig stengt, slik at innsatte ble sittende lenge på den restriktive avdelingen uten fellesskapsarealer. I Froland fengsel hadde reduksjonen i antall betjenter i avdelingene gjort at innsatte som ikke var sysselsatte, ble innelåst på cellene i den perioden de ikke var i jobb eller skole. Dette var et fengsel som hadde klart færre plasser med dagtilbud enn antallet fengselsplasser. I Eidsberg fengsel var langvarige bemanningsutfordringer årsak til at selv innsatte med dagtilbud bare kunne være omtrent fem timer om dagen utenfor cellen. Bodø fengsel formidlet at bemanningsutfordringer, ressurser og økonomiske rammer påvirket fengselets mulighet for å tilby et tilstrekkelig dagtilbud til innsatte. I Oslo fengsel forklarte ledelsen at høyt belegg, ansatte i permisjon og høyt sykefravær hadde ført til redusert sysselsetting av innsatte. På nesten alle avdelingene i dette fengselet ble innsatte i snitt låst inne i 20,5–21,5 timer i døgnet.

Ressurssituasjonen i kriminalomsorgen, over flere år, ser ut til å ha bidratt til at mange ansatte slutter, og at fengslene nå har store problemer med å rekruttere og beholde fengselsbetjenter. Flere av fengslene vi har besøkt, uttrykker stor bekymring for at situasjonen med innlåsing og faktisk isolasjon vil bli verre i tiden framover. De peker også på økt sykkelighet og et større oppfølgingsbehov hos mange av de innsatte i høysikkerhetsfengslene, og at dette vil kreve enda mer av de ansatte.

*«Vi jobber aktivt med å rekruttere fengselsbetjenter til våre ledige stillinger. All den tid vi har mangel på tilgang til fengselsfaglig utdannet personell, vil heller ikke tilgang på økte midler løse situasjonen.»*

Tilbakemelding fra Trondheim fengsel på besøksrapport fra 2024

*«[b]ekymringene knyttet til ressurser, utrygghet, innlåsing og isolasjonsutfordringer antas å tilta betydelig i 2025–2026, i lys av de siste års utvikling i kriminalomsorgens budsjetter.»*

Fengselsleder for Ringerike fengsel, foreløpige tilbakemeldinger etter Sivilombudets besøk (2024)

Dette bekreftes av Kriminalomsorgsdirektoratet, som i sin årsmelding for 2023 skriver at «En økning i utlåsningstiden forutsetter betydelige endringer i både bemanningsmessige forutsetninger og bygningsmessige forhold.»<sup>51</sup>

Samlet viser både besøkene og fengslenes tilbakemeldinger om oppfølging av besøksrapportene, at lav bemanning er en sentral årsak til den økende innlåsing og faktiske isolasjonen i fengslene.

# 5

## Omfattende innlåsing og faktisk isolasjon

### Anbefalinger fra særskilt melding 2019:

- › Etablere en nasjonal standard som sikrer at innsatte hver dag har mulighet til å tilbringe minst åtte timer i sosialt fellesskap med meningsfulle aktiviteter.
- › Utarbeide en plan for nedstenging eller tilpassing av alle fengselsavdelinger som i dag ikke er tilrettelagt for fellesskap.

### 5.1 Brudd på minstestandard om 8 timers fellesskap

#### Mange innsatte med mindre utetid enn åtte timer

I alle fengslene vi besøkte i 2023-2024 var det én eller flere fellesskapsavdelinger der alle innsatte uten et dagtilbud ble innelåst i minst 17 timer i døgnet på hverdager. Som vist i kapittel 4.2, var det mange innsatte som manglet et dagtilbud. I helgene var utetiden noe lengre på fellesskapsavdelingene i flere fengsler. Fem av ti fengsler hadde likevel mindre enn åtte timer utetid for alle i helgene. Dette er i strid med internasjonale minstestandarder (se kapittel 3 *Rettslige utgangspunkter*).

#### Fortsatt usikkerhet om det reelle omfanget av innlåsing

Flere av fengslene manglet oversikt over hvor mye innsatte på ulike avdelinger faktisk var innelåst. Tidspunktene for innlåsing kunne variere fra dag til dag, og var til enhver tid avhengig av at det var nok betjenter på vakt. Kriminalomsorgsdirektoratets siste tilgjengelige års- og tertialrapporter bekrefter at fengsler med høyt sikkerhetsnivå ikke har lyktes med å få til en stabil økning i tid utenfor cellen.<sup>52</sup> Det tilgjengelige tallgrunnlaget viser at ved alle tellinger etter den særskilte meldingen i 2019 har minst 600 innsatte vært innelåst i mer enn 16 timer i døgnet, og dermed hatt mindre daglig utetid fra cellen enn åtte timer. Tallene tyder også på at antallet

innsatte med mindre tid utenfor cellen enn åtte timer har økt fra 2022 til 2024. Over 900 innsatte hadde mindre enn åtte timer utenfor cellen ved siste tilgjengelige måling fra 2024, mens dette gjaldt 600 innsatte i slutten av 2022. Tallgrunnlaget er usikkert, og må anses som et minimumsestimat. Dette skyldes blant annet at de er basert på nasjonale dagsmålinger med flere feilkilder.<sup>53</sup>

Det er uheldig at det fortsatt mangler god styringsinformasjon om hvor mye innsatte kan være utlåst fra cellen og i aktivitet.

*«Tallene tyder også på at antallet innsatte med mindre tid utenfor cellen enn åtte timer har økt fra 2022 til 2024»*

<sup>52</sup> Kriminalomsorgsdirektoratet, Årsrapport 2023, side 68 og Kriminalomsorgsdirektoratet, Resultat- og regnskapsrapport til Justis- og beredskapsdepartementet, 2. tertial 2024.

<sup>53</sup> Særskilt melding 2019, kapittel 5.

## Funn om omfattende innlåsing

- › I **Ålesund fengsel** (27 plasser) var halvparten av de innsatte låst inne på cellen mer enn 18 timer i døgnet flere eller alle dagene den uken vi besøkte fengselet.
- › I **Bodø fengsel** (56 plasser) manglet mer enn en tredel av de innsatte et dagtilbud under besøket, og var derfor innelåst på cellen i ca. 17 timer på hverdager.
- › I **Froland fengsel** (200 plasser) hadde innsatte uten dagtilbud tidligere kunnet tilbringe tid utenfor cellen i fellesskap på egen avdeling, mens de andre var på skole eller jobb. Fra august 2023 ble dette endret slik at de flere dager i uken ble innelåst på cellen i inntil 17,5 time. Ifølge ledelsen skyldtes dette ressurs- og bemanningsmessige forhold.
- › I **Trondheim fengsel** (118 plasser på besøkstidspunktet) var innsatte på fellesskapsavdelinger uten dagtilbud innelåst i ca. 18 timer i døgnet.
- › I **Oslo fengsel** avdeling B (222 plasser) hadde kun 22 prosent av de innsatte mulighet til å være minst 8 timer utenfor cellen.
- › I **Eidsberg fengsel** (102 plasser) var dagtilbudet og fritidsfellesskapet så begrenset at selv innsatte med et arbeids- eller skoletilbud ble innelåst alene på cellen i 18–19,5 timer i døgnet på ukedager.





## 5.2 Høy risiko for faktisk isolasjon

### Faktisk isolasjon på fellesskapsavdelinger

I mange av fengslene varte den daglige innlåsing for innsatte uten dagtilbud så lenge at de ble faktisk isolert.

Halvparten av fengslene (5 av 10) hadde en eller flere fellesskapsavdelinger der innsatte uten dagtilbud var innlåst mellom 19 og 21 timer hver ukedag. Dette gjaldt Bredtveit, Halden, Ringerike, Eidsberg og Oslo fengsel. Mange av de innsatte hadde sittet innlåst store deler av døgnet i lengre perioder, i påvente av ledig plass i et dagtilbud.

### Faktisk isolasjon på restriktive avdelinger

I sju av de ti fengslene vi undersøkte fant vi innsatte som satt på restriktive avdelinger uten en beslutning om isolasjon fra fengselet eller domstolen. En del av disse innsatte opplevde faktisk isolasjon, og så i noen tilfeller ut til å få mindre sosial kontakt enn innsatte der retten eller fengselet hadde besluttet isolasjon.

I fire av disse sju fengslene kunne de innsatte på restriktiv avdeling som hovedregel ikke delta i arbeid eller på skole, og hadde kun tilgang til det begrensede fritidsfellesskapet som fulgte av avdelingens timeplan. Svært få innsatte på restriktive- eller mottaksavdelinger kunne tilbringe over åtte timer utenfor cellen.

Seks av fengslene hadde en eller flere restriktive avdelinger der innsatte var innlåst alene i 19–22 timer uten vedtak fra fengselet eller kjennelse fra retten. Dette gjaldt Bredtveit, Stavanger, Trondheim, Halden, Eidsberg og Oslo fengsel. Innlåsingsgraden var omtrent den samme både på ukedager og i helger.

I Halden og Eidsberg fant vi at en konsekvens av timeplanen var at innsatte kunne sitte innlåst uten vedtak i mer enn 22 timer i døgnet. Dette er klart i strid med minstestandarden om minst åtte timer utenfor cellen, og i tillegg i strid med reglene som gjelder for innsatte som er besluttet utelukket.<sup>54</sup>

54 De europeiske fengselsreglene, regel 25.2 og CPT, Imprisonment, CPT/Inf 1992 (3), avsnitt 47 (minst 8 timer utenfor cellen daglig). De europeiske fengselsreglene, regel 53A bokstav a (minst to timer meningsfull kontakt for alle innsatte som utelukkes fra fellesskapet).

## Funn om faktisk isolasjon

### Fellesskapsavdelinger

- › I **Bredtveit fengsel** (på besøkstidspunktet 40 plasser) ble innsatte på fellesskapsavdelinger uten dagtilbud innelåst på cellen i 19-20 timer.
- › I **Halden fengsel** (228 plasser) ble innsatte uten dagtilbud på fellesskapsavdelingene innelåst i nesten 20 timer daglig, og innsatte med halv arbeidsdag var innelåst i minst 17 timer. Omtrent en fjerdedel av de innsatte hadde et halvt dagtilbud og ca. en fjerdedel av de innsatte manglet tilbud.
- › I **Ringerike fengsel** (160 plasser) ble innsatte uten dagtilbud låst inne på cellen i inntil 19 timer i døgnet. Over en tredjedel manglet et dagtilbud da vi undersøkte. Noen innsatte hadde ventet i måneder eller mange uker på et dagtilbud, og var innelåst på cellen store deler av dagen i denne perioden.
- › I **Eidsberg fengsel** (102 plasser) hadde langvarige bemanningsutfordringer ført til at innsatte uten et dagtilbud var innlåst i inntil 21 timer i døgnet. På besøkstidspunktet gjaldt dette opp mot to tredjedeler av de 93 innsatte. Disse innsatte satt i stedet innelåst stort sett hele døgnet etter en ukeplan som varierte fra nesten 19 timer innlåsing på cellen en uke, til 21 timer uken etter. De fleste av de innsatte i fengselet som hadde et dagtilbud, hadde kun et halvt dagsverk på ca. to timer.
- › I **Oslo fengsel** avdeling B var gjennomsnittet for 200 av 222 plasser at innsatte uten dagtilbud var innelåst på cellen i 20 timer og 30 minutter. Fengselet hadde kun 45 plasser i arbeidsdrift for de innsatte.

### Restriktive avdelinger

- › I **Bredtveit fengsel** var innsatte uten vedtak på den mest restriktive avdelingen (avdeling 3) innelåst i 19-20 timer.
- › I **Stavanger fengsel**, hvor den restriktive avdelingen var den største avdelingen (22 av 49 plasser), ble innsatte uten arbeid og skole innelåst i 19,5-20,5 timer i døgnet. Fordi avdelingen manglet fellesskapslokaler ble også de svært få som hadde et dagtilbud, innelåst i 16,5-17,5 timer i døgnet.
- › I **Trondheim fengsel** kunne innsatte uten vedtak bli plassert i en av de restriktive avdelingene i fengselet. Utgangspunktet var at man ikke fikk dagtilbud her. Innsatte her ble innelåst i over 20 timer på ukedager og 20,5 timer i helgene.
- › **Oslo fengsel** har flere restriktive avdelinger der innsatte kan plasseres uten vedtak og hvor daglig innlåsing utgjør inntil 21,5 time i døgnet. Fengselet har en bekymringsfullt stor andel avdelinger uten fellesskapsarealer.
- › **Halden fengsel** hadde til sammen 28 plasser i restriktiv avdeling fordelt på to avdelinger og i tillegg en mottaksavdeling med 20 plasser. På flere av disse avdelingene kunne innsatte være innelåst i mer enn 19 timer og i noen av dem mer enn 22 timer i løpet av et døgn, selv om de ikke hadde beslutning om isolasjon fra retten eller fengselet.
- › **Eidsberg fengsel** hadde en restriktiv avdeling med seks vanlige celler og fire observasjonsceller. Fengselet fattet ikke vedtak dersom innsatte ble plassert på en av de vanlige cellene i avdelingen, selv om de innsatte var innelåst her mellom 20 og 22 timer i døgnet, og i noen tilfeller mer.

### 5.3 Risiko for at to timer fellesskap blir normalisert

Samlet viser våre funn at mange innsatte i høysikkerhetsfengsel ikke sikres en utetid fra cellen i tråd med internasjonale minstestandarder om minst åtte timer utenfor cellen hver dag, med meningsfulle aktiviteter. Funnene viser at innsatte i flere fengsler har en utetid fra cellen ned mot, og i noen tilfeller under, to timer daglig. I mange av fengslene tilbringer innsatte 19–20 timer alene på cellen. Dette gjelder både innsatte på fellesskapsavdelinger og innsatte som er plassert på restriktive avdelinger uten vedtak fra fengselet eller beslutning om isolasjon av retten.

Denne utviklingen er en konsekvens av at det mangler klare lovregler som fastsetter hvor lenge innsatte normalt skal kunne tilbringe utenfor cellen hver dag, og at det mangler dagtilbud og fellesskapsarealer.

I tillegg er det gitt styringssignaler fra sentrale myndigheter som kan ha forsterket denne utviklingen. Kort tid etter rettsavgjørelsene om faktisk isolasjon i 2019 (se kapittel 3 *Rettslige utgangspunkter*), sendte Kriminalomsorgsdirektoratet ut nye føringer til fengselsregionene. Føringene slo fast at *samtlig*e avdelinger i et fengsel skal ha «en dagsorden som innebærer at alle innsatte får tilbud om minst to timer fellesskap hver dag». <sup>55</sup> Føringene var med andre ord ikke begrenset til å gjelde

avdelinger for innsatte som er besluttet isolert av retten eller av fengselet. Hensikten med føringene var å hindre at innsatte ble isolert i 22 timer eller mer i strid med Høyesteretts praksis, og å unngå krav om varetektsfradrag og løslatelse for ulovlig isolasjon.

Justis- og beredskapsdepartementet har også foreslått en regel om fellesskap som går ut på at «Alle innsatte skal daglig sikres tilgang til minimum to timers meningsfylt kontakt med andre personer.» <sup>56</sup> Etter vårt syn er det problematisk at det der ikke skiller klart mellom innsatte som er besluttet isolert og de som skal ha en normal fengselshverdag.

Som vist i kapittel 3 *Rettslige utgangspunkter*, handler minstestandarden om åtte timers utetid fra cellen om hvor mye sosial kontakt og aktivitet innsatte som et minimum bør sikres i den normale fengselshverdagen. <sup>57</sup> Minstestandarden om to timers meningsfull menneskelig kontakt skal derimot begrense skadevirkningene i unntakstilfellene der innsatte er besluttet isolert. <sup>58</sup>

En uheldig effekt av disse styringssignalene synes å være en utvisking av det prinsipielt viktige skillet mellom hva som er en normal fengselshverdag og hva som er unntakstilfeller der enkeltinnsatte besluttes isolert.



55 Kriminalomsorgsdirektoratet, Rettspraksis fra norske domstoler vedrørende isolasjon av innsatte og varetektsfradrag, brev til fengselsregionene 10. september 2019.

56 Justis- og beredskapsdepartementet, høringsutkast med forslag til ny bestemmelse om fellesskap, se utkastet § 17 andre ledd. Se også departementets tildelingsbrev til Kriminalomsorgen for 2025, side 9.

57 CPT, Imprisonment, utdrag fra komiteens 2. årsrapport, CPT/Inf (92)3-part 2, avsnitt 47.

58 De europeiske fengselsreglene, 53A, bokstav a: "prisoners who are separated shall be offered at least two hours of meaningful human contact a day;". Se også 53.6 og 53A bokstav b, som synliggjør at slik isolasjon kun kan skje etter en konkret individuell vurdering etter skriftlig beslutning og med hjemmel i nasjonalt lovverk.



## 6

# Konsekvenser av omfattende innlåsing

Den omfattende innlåsing av de innsatte i høysikkerhetsfengslene kan ha alvorlige konsekvenser. Innlåsing rammer først og fremst de innsatte selv, men påvirker også på ulikt vis driften av fengselet og de som jobber der, innsattes familie og venner og samfunnet ellers.

Under besøkene til høysikkerhetsfengsler i 2023–2024 har vi til sammen gjennomført samtaler med 213 innsatte. Deres beskrivelser av fengselshverdagen har gitt et godt grunnlag for å beskrive noen av de alvorlige konsekvensene de opplever av begrensningene i hverdagen. Også informasjon fra de 227 samtalene med ansatte i fengslene og helsetjenestene bidrar til dette.



## 6.1 Risiko for helseskader

Særskilt melding fra 2019 ga en grundig gjennomgang av skaderisikoene ved isolasjon (se kapittel 4 i denne). Hovedpunkter gjentas her:

Isolasjon og begrensninger i menneskelig kontakt kan være helseskadelig. Dette er grundig dokumentert både i eldre og nyere forskningslitteratur.<sup>59</sup> Forskningsfunn tyder på at en stor andel som isoleres, opplever fysiske eller psykiske plager eller symptomer som følge av isolasjonen. Skadevirkninger kan komme umiddelbart, men antallet innsatte som utvikler skader og graden av alvorlighet, øker med varigheten av isolasjonen.

*«Isolasjon er et av de mest alvorlige tiltakene som kan ilegges i et fengsel (...) og, som Komiteen for forebygging av tortur har uttalt, vil sannsynligvis alle former for isolasjon uten tilstrekkelig mental og fysisk stimulering på lang sikt, ha skadelige effekter som forverring av mentale evner og sosiale ferdigheter (...). [D]e skadelige effektene av isolasjon [kan] være umiddelbare og øker jo lengre tiltaket varer og jo mer uavklart lengden er.»<sup>60</sup>*

Den europeiske menneskerettighetsdomstol om isolasjon

### Helseskader av isolasjon

De vanligste symptomene er psykiske, men det er også dokumentert fysiske symptomer og plager. De fysiske symptomene kan være hjertebank, svette, søvnløshet, smerter i ledd og rygg, synsvekkelser, dårlig appetitt og fordøyelsesplager, utmattelse/svakhetsfølelse, skjelving og kuldefølelse. De psykiske symptomene kan variere fra engstelse, apati og sosial tilbaketrekning, konsentrasjonsvansker, hypersensitivitet for lyder og «tankekjør», til alvorlig depresjon, panikk lidelse og akutt psykose. Det rapporteres også om økt grad av aggresjon, sinne, selvskading og selvmordsforsøk. Eksisterende plager og tilstander kan lett bli forverret ved isolasjon.<sup>61</sup>



59 Forskningen er oppsummert i Særskilt melding 2019, kapittel 4.

60 EMD, Babar Ahmad og andre mot Storbritannia, 10. april 2012, klagenr. 24027/07 m.fl., avsnitt 207.

61 Shalev, S. (2008). A Sourcebook on Solitary Confinement. London: Mannheim Centre for Criminology, London School of Economics; Sivilombudet, Særskilt melding 2019, kapittel 4.

## 6.2 Mange sterkt preget av mye innlåsing

Mange innsatte fortalte om belastningen den omfattende innlåsing påførte dem. I de fleste fengslene opplevde vi at flere var sterkt preget. Innsatte formidlet opplevelser av håpløshet, resignasjon og frustrasjon over manglende innhold i fengselshverdagen. Flere understreket hvordan uforutsigbarheten i situasjonen påvirket dem negativt. Både innsatte selv, ansatte og helsepersonell var bekymret for hvordan innlåsing påvirket den fysiske og psykiske helsen.

*«Ansatte fortalte om innsatte som var negativt påvirket av innlåsing, blant annet ved at de ble mindre aktive, var mer slitne selv uten å ha vært i aktivitet, og mer tilbaketrukne. Noen brukte begrep som «brakkesyke». Frustrasjon, rastløshet og sinne ble også trukket frem.»*

Utdrag fra besøksrapport Eidsberg fengsel (2024)

## 6.3 Symptomer på isolasjonsskader

Flere innsatte hadde symptomer som var forenlige med isolasjonsskader, som søvn- og angstproblemer, forvirring, svekket impuls kontroll, problemer med konsentrasjon og korttidshukommelse, aggresjon og psykosier eller psykoselignende symptomer, som hallusinasjoner.

Helsepersonell i flere fengsler har formidlet til oss at omfattende innlåsing gjør at de må bruke flere ressurser på å følge opp innsatte som sliter, inkludert flere forespørsler fra innsatte om å få medisiner for angst og søvn. I Oslo fengsel, som har et særlig omfattende innlåsingregime, fortalte helsepersonell at de måtte medisinere innsatte med beroligende og angstdempende medikamenter, for at de skulle kunne «holde ut» isolasjonen. I Ålesund fengsel viste vår gjennomgang av journaler at minst tre innsatte som var i fengselet på besøkstidspunktet, hadde dokumenterte symptomer på isolasjonsskader.

*«[Pasientens isolasjon] utløser forverring av depressive plager og økning i suicidale og selvskadende tanker. (...) videre isolasjon vil kun forverre hans tilstand.»*


Utdrag fra pasientjournal

*«I går fikk jeg 25 minutter luft. Jeg får ikke menneskelig kontakt eller stimulering eller noe. Sitter bare for meg selv. Det skjer ikke mye i min dag. Så jeg blir mer psykisk... Legen sier at jeg skal stimuleres, men har satt meg på antidepressiva og antipsykotisk medisin.»*

Innsatt i samtale med Forebyggingsenheten







**«Det er krevende å sitte på dette rommet i 17–18 timer hver dag (...) Papirene mine sier at jeg trenger luft og mosjon (...) Jeg får ikke dette her. Enten sitter jeg i denne stolen eller så ligger jeg i senga. Vanligvis sover jeg til klokka 9. Gidder ikke stå opp klokka 7, for jeg har ikke noe jobb eller noe. Får medisiner klokka 10. Spiser og drikker på rommet, har kjøleskap og mat her. Så sitter jeg her til klokka 15. Da henter jeg middag. Det er fellesskap på kvelden. Da hender det at vi lager middag sammen. Så inne igjen til klokka 20. Jeg ser mye på tv. Har sagt til dem at jeg sliter med nervene når jeg er her inne. (...) Får rare syn i hodet når jeg ser på tv, får tunnelsyn og ser blomster på veggen.»**

Innsatt i samtale med Forebyggingsenheten

## 6.4 Innlåsing rammer særlig innsatte med psykiske lidelser og unge innsatte

Innsatte i norske fengsler har høyere sykkelighet enn befolkningen ellers.<sup>62</sup> Andelen innsatte med psykiske lidelser og ruslidelser har i tillegg økt i de senere år.<sup>63</sup> Innsatte med psykiske helseutfordringer er særlig utsatte for skadevirkninger av isolasjon. Det samme gjelder innsatte med krigs- eller annen traumebakgrunn, torturoverlevende og innsatte som ikke forstår norsk eller engelsk.<sup>64</sup>

Under våre besøk møter vi mange innsatte som forteller om diagnoser som ADHD, PTSD, ruslidelser, personlighetsforstyrrelser, autisme og psykoselidelser (for eksempel schizofreni). Innsattes helsetilstand underbygges også av helsedokumentasjon. For eksempel

viste inntakstnotatene fra tre tilfeldig utvalgte fengselsbesøk at mellom halvparten og to tredjedeler av alle nyankomne innsatte hadde minst én diagnose innen psykisk lidelse og/eller rus.

Mindreårige og unge innsatte er også særlig utsatt for skadevirkninger, blant annet fordi viktige funksjoner i hjernen ikke er ferdig utviklet før langt ut i 20-årene. Mange unge innsatte ble utsatt for omfattende innlåsing. I Eidsberg fengsel, som blant annet skulle ha et tilrettelagt tilbud for unge innsatte fra 18 til 24 år, fant vi at de innsatte var innelåst mellom 19–22 timer i døgnet, og i noen tilfeller enda lenger.

## 6.5 Innlåste innsatte blir «glemt» av fengselet og helsetjenestene

Fengslene legger ned mye ressurser i å følge opp innsatte som er besluttet isolert av domstolene eller av kriminalomsorgen, ofte i regi av såkalte aktiviserings-team. Oppfølgingen av innsatte som er besluttet isolert er ressurskrevende. Det krever ofte at den innsatte følges opp én-til-én, kanskje av flere betjenter samtidig. Aktiviseringsteamene er ment å arbeide med en større målgruppe enn innsatte med vedtak eller kjennelse om isolasjon, for eksempel innsatte som er sårbare eller engstelige for fellesskapet.<sup>65</sup>

*«[A]ktiviseringsteamet fulgte ikke systematisk opp innsatte på avdeling V som hadde lite fellesskap og derfor satt mange timer innelåst på cella.»*

Utdrag fra besøksrapport Stavanger fengsel (2024)

I praksis er det ikke nok ansatte til å sikre en regelmessig oppfølging av alle som sitter mye innelåst. Dette bekreftes i Kriminalomsorgsdirektoratets rapporteringer til Justis- og beredskapsdepartementet.

*«Aktiviserings- og ressursteamene prioriterer de mest sårbare blant de innsatte, og innsatsen rettes i liten grad mot innsatte som i utgangspunktet er normalfungerende, men som fengselet mangler bemanning eller arealer til å sysselsette.»<sup>66</sup>*

Kriminalomsorgsdirektoratet, rapportering til Justis- og beredskapsdepartementet 2024

Spesielt i fengsler med mange avdelinger der innlåsingsregimet er omfattende og til dels uoversiktlig, er det en klar risiko for at innsatte uten vedtak eller kjennelse om isolasjon blir «glemt». Dette gjelder også for helsepersonells oppfølging. Helsepersonell i kommunenes helseavdeling i fengslene fulgte i liten grad opp innsatte som i praksis var innelåst store deler av døgnet, med mindre den innsatte selv etterlyste helsehjelp eller de mottok bekymringsmeldinger.

62 Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri Helseregion Sør-Øst, Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler (2014). Bukten et al. (2024). The prevalence and comorbidity of mental health and substance use disorders in Scandinavian prisons 2010–2019: a multi-national register study. *BMC Psychiatry* (2024) 24:95; Bukten et al. (2021). Suicide in prison and after release: a 17-year national cohort study, *European Journal of Epidemiology* (2021) 36:1075–1083.

63 SERAF, Levekår, rus og psykisk helse blant personer som har vært fengslet eller gjennomført straff i samfunnet, rapport 5/2024.

64 Sivilombudet, Særskilt melding 2019, kapittel 8.

65 Kriminalomsorgsdirektoratet, Årsrapport 2023, side 67 gir en oversikt over målgruppen for aktiviseringsteamene.

66 Kriminalomsorgsdirektoratet, Resultat og regnskapsrapportering 2. tertial 2024.



I en del fengsler kjente ikke helsepersonell til den omfattende daglige innlåsing i fengselet, selv om denne hadde åpenbare negative helsekonsekvenser for de innsatte. Samtidig var helseavdelingene ikke dimensjonert til å utføre alle de viktige oppgavene en helsetjeneste i fengsel bør ivareta.

*«Verken helseavdelingen eller poliklinikken var kjent med at de innsatte var så mye innelåst alene på cella som de var, og helseavdelingen hadde ikke innrettet sitt arbeid mot spesifikt å ivareta innsatte med liten grad av fellesskap»*

Utdrag fra besøksrapport Stavanger fengsel (2024)



## 6.6 Risiko for at omfattende innlåsing normaliseres

Manglende bevissthet og kunnskap om hvor mye de innsatte faktisk var innelåst, gjorde det vanskelig for både fengslene og helsetjenestene å jobbe systematisk med å forebygge isolasjonsskader. Funnene våre illustrerer også at risikoen for å bli «husblind» er høy ved arbeid i lukkede institusjoner som høysikkerhetsfengsler.

Ansatte på slike steder kan bli så vant til fengselshverdagen at de ikke klarer å gjenkjenne problematiske soningsforhold. Det kan føre til at nødvendige tiltak ikke blir iverksatt lokalt og til at problemene ikke videreføres til overordnet myndighet. Vi fant flere eksempler på dette i fengslene vi besøkte i 2023-2024.

## 6.7 Lite tid til andre grunnleggende behov

Innsatte som sitter mye innelåst på cellen, får også mindre tid til å ivareta grunnleggende behov som forutsetter at de er låst ut fra cellen. Flere innsatte vi snakket med beskrev den korte tiden utenfor cellen som hektisk. I denne perioden skulle de innsatte, i tillegg til å ha sosial kontakt med andre, også rekke nødvendige gjøremål som å vaske klær, lage mat og trene. I fengsler uten dusj på cellen, måtte de innsatte også rekke dette innenfor den begrensede utetiden fra cellen. For eksempel måtte 20 innsatte i ett fengsel dele to dusjer, i et annet delte 27 innsatte én dusj.

I en del fengsler måtte de innsatte også bruke den korte tiden utenfor cellen til å ringe til familie og venner.

I Ålesund fengsel var det kun to telefoner, og begge var plassert i fellesskapsområdet. De innsatte kunne bare bruke telefonene i den svært begrensede fellesskaps-

tiden. De måtte også konkurrere om bruken, og det kunne være kø på begge telefonene.

I Eidsberg fengsel hadde ringetidene nylig blitt innskrenket som følge av lav bemanning og innlåsningsregimet i fengselet. Innskrenkningen innebar at det ikke var mulig å ringe når avdelingen var låst ned. Dette gjorde at de innsatte ved fellesskapsavdelingene bare kunne ringe på formiddagen annenhver uke, siden en avdeling alltid var stengt ned på ettermiddagen. Begrensingen gjorde at de innsatte fikk sterkt redusert mulighet til å få tak i familie, barn og venner. En lang periode med mye innlåsing ble dermed enda mer krevende for de innsatte.



*«Innsatte sier at de blir påvirket psykisk. De vil ringe. Det er for eksempel en som vil snakke med sønnen sin, men han kan ikke gjøre det når han vil (...) Nå har de to timer, og noen vil trene, lage mat, ringe, dusje, det er ikke tid. De har ikke tid til å snakke med andre innsatte. Da blir de mer isolert, og de blir låst inn med en gang.»*

Innsatte i samtale med Forebyggingsenheten

Noen innsatte opplevde også at det var vanskeligere å få hjelp til søknader og andre praktiske oppgaver som var knyttet til for eksempel progresjon i soningen (bl.a. Eidsberg, Trondheim, Halden og Ringerike fengsel). Ansatte i flere fengsler bekreftet dette og pekte på at de hadde lite tid til å gjøre kartlegginger, følge opp og hjelpe enkeltinnsatte.

Dette viser hvordan omfattende innlåsing i praksis også bidrar til begrensninger i andre grunnleggende rettigheter og behov innsatte har, og muligheten for rehabilitering. De reelle mulighetene for å bruke tiden utenfor cellen til sosialt samvær og meningsfull menneskelig kontakt var svært begrenset for mange. Dette forsterker konsekvensene av den omfattende innlåsing.



## 6.8 Økt risiko for konflikter og tvang

Håpløsheten og frustrasjonen mange opplevde på grunn av lange dager på cellen, kan bidra til økt risiko for konflikter og uønskede hendelser, som beslutning om isolasjon eller bruk av tvangsmidler som sikkerhetscelle. Risikoen for slike hendelser øker også fordi mange fengsler har for få ansatte på vakt til å kunne følge opp henvendelser om bistand fra alle som er innelåst.

Både innsatte selv, fengselsledelse og andre ansatte i fengslene pekte på sammenhengen mellom innlåsing og uønskede hendelser.

Forskning om innsattes opplevelser underbygger at meningsfulle aktiviteter utenfor cellen og tett nok oppfølging fra ansatte kan bidra til å forebygge uønskede hendelser, som bruk av sikkerhetscelle.<sup>67</sup> Ombudet har uttrykt alvorlig bekymring over konsekvensene av en bemanning som reduserer tryggheten blant de innsatte, og at dette gjør arbeidet med å forebygge isolasjon og bruk av tvangsmidler vanskeligere (bl.a. Ringerike, Halden, Trondheim og Froland fengsel).

Kriminalomsorgsdirektoratets årsrapport viser at antall innsatte som er besluttet isolert på sikkerhetscelle eller egen celle for å ivareta innsattes eller andres sikkerhet har økt fra 2022 til 2023. Denne utviklingen sammenfaller med økt antall hendelser med vold og trusler mellom innsatte.

Bakgrunnen for økning i uønskede hendelser og tvangsbruk er kompleks. Direktoratet peker blant annet på en økning av innsatte med sammensatte utfordringer og større behov for psykiatrisk bistand, og flere innsatte fra organiserte grupperinger som tar med seg konflikter inn i fengsel.

Ombudet mener det er behov for økt oppmerksomhet om hvordan høysikkerhetsfengslene kan redusere risikoen for konflikter og tvangsbruk ved å tilby innsatte en normal fengselshverdag, med mulighet til sosial kontakt og meningsfulle aktiviteter. Det er også grunn til å minne om at den omfattende innlåsing rammer mange innsatte som er særlig sårbare for skadevirkninger av isolasjon og manglende menneskelig kontakt, blant annet unge innsatte og innsatte med psykiske helseutfordringer.



67 Stang, J. og Østberg, B. (2006). Innsattes forslag til å forebygge isolasjon i sikkerhetscelle. Tidsskrift for Norsk Psykologforening, 43 (3), 30–33.



«Det begynner å tære på folk. Det fører til aggresjon og frustrasjon – har man et problem blir man bare låst inn uansett.»

Innsatt i samtale med Forebyggingsenheten



«Ja, det er ikke noe tvil om at innsatte kan bli påvirket [av mye innlåsing], kanskje særlig vanskelig å bli låst inne dersom det har skjedd noe trist i familien eller nettverket. Noen kan fortelle at det er tomt og trist, andre bare ser du det på, at de er urolige, blir lett sinte.»

Betjent i samtale med Forebyggingsenheten



**Forebyggingsenheten:** «Hvordan påvirker innlåsing innsatte?»

**Ansatt:** «Jeg tenker som i forskning, desto mer innlåsing, desto mer psykiske plager får en innsatt som kan resultere i uønskede hendelser. Kan være mer utvikling av depresjon, angst, rusavhengighet som igjen kan lede til dyssosial omgang med innsatte og ansatte. Opplever det i hverdagen fordi jeg jobber i et fengsel og ser problematikken.»

Operativ førstebetjent i samtale med Forebyggingsenheten



«Folk som blant annet meg, som har psykiske lidelser, har ikke godt av å sitte så mye isolert som vi gjør. Til slutt går det gæærnt, det rabler for noen, så blir det trusler om vold, bruk av skjold og køller og masse styr. Man blir veldig frustrert i situasjoner når man sitter isolert. Du har kun deg selv og dine tanker.»

Innsatte i samtale med Forebyggingsenheten



«Dessverre er vi i tilfeller nødt til å bruke sikkerhetscelle for å hindre selvmord og selvskading hos innsatte. Vi har en innsattepopulasjon hvor svært mange sliter med dårlig psykiske helse. Vi vet at økt menneskelig kontakt kan redusere sikkerhetscellebruken, men vi har begrensede bemanningsressurser og får ikke til å tilby dette i så stor grad som vi ønsker.»

Utdrag fra Trondheim fengsels svar på oppfølging av besøksrapport fra 2024



«De innsatte i Oslo fengsel beskrev en rekke negative konsekvenser av den omfattende innlåsing i fengselet. Sivilombudet ble fortalt om en rask og synlig negativ utvikling hos enkelte. Ofte responderte innsatte med økt frustrasjon og aggresjon når de var innlåst på egen celle i lange perioder. Denne uroen kunne også føre til at andre innsatte valgte å holde seg unna fellesskapet og sosiale sammenhenger. Vi fikk også beskrevet innsatte som, etter omfattende innlåsningsperioder, ikke deltok i fellesskapet når det var mulig. Dette kan være tegn på isolasjonsskader.»

Utdrag fra brev til Kriminalomsorgsdirektoratet om forholdene i Oslo fengsel (2024)



## 6.9 Økt risiko for selvisolasjon

Flere innsatte formidlet at innlåsing og uforutsigbarhet om hvor lenge de skulle være innlåst, skapte opplevelser av utrygghet og håpløshet. Mens noen reagerte med frustrasjon og sinne over situasjonen, ble andre likegyldige og apatiske, sov mye, snudde døgnnet og søkte i liten grad kontakt med andre selv når de hadde muligheten.

*«Innlåsing påvirker meg skikkelig. Vet ikke hva jeg skal gjøre når jeg kommer ut, klarer sikkert ikke å gå på kjøpesenteret. Vil bare sove, drømme meg vekk. TV'n er min beste venn, uten den hadde det ikke gått. De andre blir også påvirket, noen lager sine egne lyder når de går rundt.»*

Innsatt i samtale med Forebyggingsenheten

*«Jeg ser at folk er resignerte, høy bruk av valium, zombie-modus.»*

Innsatt i samtale med Forebyggingsenheten

Flere ansatte bekymret seg for de langsiktige konsekvensene av den omfattende innlåsing. De pekte på at innsatte trakk seg inn i seg selv, ble mindre aktive, var mer slitne uten å ha vært i aktivitet, og var mer tilbaketrukkne.

*«Jeg blir litt skremt over hvor fort de innsatte tilpasser seg. Det er selvfølgelig «behagelig» at det blir lite krangling om det, men det er litt skummelt.»*

Ansatt i samtale med Forebyggingsenheten

Etter lange perioder med innlåsing var det flere innsatte som ikke lenger ønsket å delta i det begrensede fellesskapet som ble tilbudt.

*«I påsken hadde vi ekstra folk for å kunne holde ordinære åpningstider, men da ble innsatte slitne, de synes det var utmattende å ha så mye tid utenfor cella. Det er et rødt lys som begynner å blinke, tenker jeg.»*

Ansatt i samtale med Forebyggingsenheten

Apati og sosial tilbaketrekning er normale reaksjoner på isolasjonsliknende forhold. Påkjenningene ved å sitte mye innelåst gjør det krevende for innsatte å vende tilbake til fellesskapet, og det øker risikoen for selvisolasjon. Risikoen er særlig uttalt for innsatte som allerede var engstelige eller sårbare, for eksempel på grunn av psykiske helseutfordringer.

Veien tilbake til sosiale fellesskap etter perioder med innlåsing kan være krevende for mange, blant annet fordi flere fengsler har så få betjenter på jobb at de har begrenset mulighet til å opprettholde trygghet og sikkerhet i fellesskapet. Flere innsatte vi snakket med opplevde at de ansatte var lite til stede, og betjenter bekreftet at det var krevende å ivareta tryggheten til sårbare innsatte med så begrenset tilstedeværelse. Begrenset tilstedeværelse av betjenter i fellesområdene var i mange tilfeller også den utløsende årsaken til at innsatte isolerte seg selv (bl.a. Ringerike, Trondheim, Halden og Bodø fengsel).

Ombudet har også tidligere påpekt at isolasjon og begrenset fellesskap kan føre til passivisering og sosial tilbaketrekning, som igjen kan føre til at innsatte isolerer seg selv over lengre tid.<sup>68</sup>

Kriminalomsorgens tall viser at antallet innsatte som var helt utelukket fra fellesskapet i over 42 døgn har økt fra 2022 til 2023.<sup>69</sup> Gjennom 2023 ble det i gjennomsnitt innmeldt 13 utelukkelse utover 42 dager til direktoratet per måned. I 2022 var det samme antallet 8.<sup>70</sup> Innsatte som isolerer seg selv er overrepresentert i lange utelukkelsesvedtak.<sup>71</sup>

68 Sivilombudet, Særskilt melding 2019, kapittel 6.3 og kapittel 8.1.

69 Kriminalomsorgsdirektoratet, Årsrapport 2023, side 61–62.

70 Disse tallene fanger kun opp vedtak som er avsluttet. En del innsatte har isolert seg i mye lenger tid enn dette, et fåtall i flere år.

71 Kriminalomsorgsdirektoratet, Årsrapport 2023, side 63, figur 24.

## 6.10 Forskjellsbehandling

For å sikre humane fengselsforhold og legge til rette for en vellykket tilbakeføring til samfunnet, må innsatte i fengsel tilbys en så normal hverdag som mulig. Dette forutsetter et akseptabelt minstenivå av daglig sosial kontakt og mulighet til å drive med meningsfulle aktiviteter.

De store variasjonene mellom fengslene og mellom ulike avdelinger i hvert fengsel i hvor mye tid innsatte

kan tilbringe utenfor cellen og hvilket innhold soningen har, gjør at tilfeldigheter påvirker soningsforholdene. Domfelte innsatte i fengsler med høy grad av generell innlåsning får også svekkede muligheter til å tilegne seg kunnskap og kvalifikasjoner, som kan bidra til at de kan slutte med kriminalitet når de løslates. Det er uheldig at regelverket gir adgang til så stor forskjellsbehandling av innsatte.

## 6.11 Belastninger for ansatte

Den omfattende innlåsningen av innsatte, som ofte skyldes for lav bemanning (se kapittel 4.4 *Bemanning som årsak til innlåsning*), påvirker også de ansatte i kriminalomsorgen negativt. Spesielt gjelder det betjenter som jobber direkte med innsatte. Under våre besøk har mange betjenter formidlet at de ikke lenger opplever å kunne bruke det de har lært i utdanningen sin om å etablere relasjoner med innsatte og bidra til deres rehabiliteringsprosesser.

*«Både ledelsen og ansatte påpekte at antallet betjenter gjorde det krevende å drive målrettet tilbakeføringsarbeid og samtidig ivareta sikkerhet og trygghet gjennom tilstedeværelse av ansatte.»*

Utdrag fra besøksrapport Froland fengsel (2023)

I stedet var mye av jobben redusert til å låse innsatte inn og ut av cellene.

*«Mange ansatte opplevde at de aldri strakk til, og at de i stor grad «bare drev med oppbevaring av mennesker».»*

Utdrag fra besøksrapport Eidsberg fengsel (2024)

Innlåsningen av de innsatte på grunn av lav bemanning, medførte økt arbeidspress på de betjentene som var på vakt, fordi mer oppfølging måtte skje én-til-én.

De negative virkningene all innlåsningen hadde for innsatte bidro også på andre måter til økt belastning for ansatte. Økt frustrasjon og sinne over innlåsingsrutinene kunne bidra til konflikter mellom innsatte og ansatte, som i en del tilfeller førte til trusler



eller vold mot ansatte. I flere fengsler ga ansatte uttrykk for at de ikke følte seg trygge når det var mange ufaglærte vikarer og aspiranter på jobb. Det hendte at erfarne ansatte valgte å håndtere utageringssituasjoner alene, fordi de følte de ikke kunne utsette uerfarne kolleger for dette. Ansatte formidlet også at det var følelsesmessig belastende å være vitne til innsattes fortvilelse og negative helseeffekter av innlåsing.

*«Flere av de ansatte var bekymret for at kolleger var i fare for å bli utbrent. Spesielt håndteringen av krevende innsatte på restriktiv avdeling og de siste årenes selvmord og selvmordsforsøk hadde medført store belastninger.»*

Utdrag fra besøksrapport Bodø fengsel (2023)

Psykiske belastningsreaksjoner blant ansatte i kriminalomsorgen ble kartlagt i 2023.<sup>72</sup> Kartleggingen viste blant annet at psykiske belastningsskader er utbredt blant ansatte som jobber direkte med innsatte. 70 prosent av de som deltok svarte at de hadde opplevde trusler, og 66 prosent hets eller sjikane fra innsatte på jobb.<sup>73</sup> Litt over halvparten hadde opplevd voldsom maktbruk mellom innsatte. To av tre ansatte hadde opplevd at en innsatt hadde begått selvmord eller forsøkt å ta sitt eget liv.

Kriminalomsorgsdirektoratets tall for 2023 viser en negativ utvikling i vold og trusler mot ansatte. Registrerte voldshendelser har nesten doblet seg sammenliknet med året før (fra 225 til 406 registrerte hendelser). Trusler mot ansatte og deres familier har også økt.<sup>74</sup>



72 Rambøll Management Consulting, Kartlegging av psykiske belastningsreaksjoner blant ansatte i kriminalomsorgen (2023), rapport på oppdrag fra Kriminalomsorgsdirektoratet.

73 1746 nåværende og 323 tidligere ansatte deltok i undersøkelsen. Svarprosenten var hhv. 41 og 55 prosent.

74 Kriminalomsorgsdirektoratet, Årsrapport 2023, side 89.



# Del III

Konklusjon



# Konklusjon

**På grunnlag av de samlede funnene som er presentert i denne meldingen, konstaterer Sivilombudet at situasjonen i høysikkerhetsfengslene er alvorlig.**

Våre undersøkelser viser at en betydelig andel innsatte har en fengselshverdag der de er utlåst fra cellen mindre enn åtte timer i døgnet, i strid med internasjonale minstestandarder. Mange innsatte er innelåst i så mye som 19–22 timer i døgnet, uten beslutning om isolasjon og uten at det skyldes egen atferd eller forhold ved dem selv. I noen tilfeller varte innlåsing i mer enn 22 timer (kapittel 5 *Omfattende innlåsing i fengselshverdagen*).

Denne situasjonen er en konsekvens av daglig drift og ikke av en ekstraordinær situasjon. En del innsatte satt faktisk isolert i uker og måneder, og det var uklart hvor lenge det ville vare.

Isolasjonen har en rekke alvorlige konsekvenser (kapittel 6 *Konsekvenser av omfattende innlåsing*) og rammer særlig sårbare innsatte, som unge eller innsatte med psykiske helseutfordringer.

Mange innsatte fremsto som sterkt preget av belastningen av den omfattende innlåsing. Flere hadde symptomer på isolasjonsskader, og i noen tilfeller var dette også dokumentert av helsepersonell (kapittel 6.3 *Symptomer på isolasjonsskader*). Den omfattende innlåsing skjer på grunn av manglende bemanning og egnede lokaler, og ikke som en følge av forhold ved den innsatte (kapittel 4 *Årsaker til innlåsing og isolasjon*). Innlåsing har derfor ikke grunnlag i en individuell vurdering med rettssikkerhetsgarantier som begrunnelse og klagerett.

Disse forholdene øker risikoen for saker der EMD vil kunne konstatere at norske myndigheter bryter forbudet i EMK artikkel 3 om umenneskelig eller nedverdiggende behandling (kapittel 3 *Rettslige utgangspunkter*). Den omfattende innlåsingssaksisen gir også risiko for brudd på innsattes rett til å ha sosial kontakt etter EMK

artikkel 8 om rett til privatliv. Terskelen for krenkelse av artikkel 8 er lavere enn for EMK artikkel 3.

Ombudet mener det er sterk tvil om at en nasjonal praksis der innsatte kan låses inne nesten hele døgnet, på ubestemt tid, uten annen begrunnelse enn ressursmangel, er i samsvar med kravet om forholdsmessighet, jf. kravet om at et inngrep må være nødvendig i et demokratisk samfunn.<sup>75</sup>

Sivilombudet slår på denne bakgrunn fast at det er en reell risiko for krenkelse av forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling i fengslene. I tillegg foreligger risiko for krenkelse av innsattes grunnleggende rettigheter etter EMK artikkel 8.

Minstestandarden som kriminalomsorgen har fastsatt (kapittel 5.3 *Risiko for at to timer fellesskap blir normalisert*), innebærer at innsatte kan holdes faktisk isolert i inntil 22 timer i døgnet utelukkende på grunn av ressursmangel. Det er alvorlig og problematisk i en moderne rettsstat.

Vi er ikke kjent med internasjonal rettspraksis om faktisk isolasjon på grunn av ressursmangel, så utfallet av et eventuelt søksmål mot staten er usikkert.<sup>76</sup> Det kan imidlertid slås fast at norske høysikkerhetsfengsler systematisk bryter internasjonale minstestandarder om minst åtte timer utenfor cellen. Norske myndigheter har også blitt kritisert av både FNs torturforebyggingskomité og CPT for innlåsing og faktisk isolasjon på grunn av manglende bemanning og uegnede bygg (kapittel 5.2 *Høy risiko for faktisk isolasjon*).

Funnene i meldingen (kapittel 4 *Årsaker til innlåsing og isolasjon*) viser at manglende bemanning og egnede lokaler er viktige grunner til at mange innsatte må

75 For utdyping av rettslige vurderinger, se Sivilombudets høringsuttalelse om endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler i fengsel), 15. juni 2023, side 11–16.

76 Se imidlertid kjennelse fra Borgarting lagmannsrett 2. august 2019 (LB-2019-113010), og Bergen tingrett, dom 26. juni 2019 (TBERG-2018-153795-2). I begge saker ble det konstatert krenkelse av artikkel 8 i saker om faktisk isolasjon i over 22 timer i døgnet.

tilbringe nesten hele døgnet alene på cellen. Våre funn bekrefter at mange fengsler ikke har de rammebetingelser som skal til for å gi innsatte en fengselshverdag med et tilfredsstillende nivå av sosial kontakt og aktivitet. Fremtidsprognoser fra kriminalomsorgen tyder på at den krevende situasjonen vil fortsette og trolig forverres, uten mer helhetlige tiltak.<sup>77</sup>

Staten har ansvar for å legge til rette for humane fengselsforhold (kapittel 3 *Rettslige utgangspunkter*). Myndighetene må derfor sikre betingelser, inkludert lovgivning og ressurser, som setter fengslene i stand til å ivareta innsattes grunnleggende rettigheter.

Sivilombudet minner på denne bakgrunn om anbefalingene ombudet ga i Særskilt melding 2019. Ombudet

peker særlig på den manglende oppfølgingen av anbefalingen om å etablere en nasjonal standard om at innsatte hver dag skal ha mulighet til å tilbringe minst åtte timer i sosialt fellesskap med meningsfulle aktiviteter, og anbefalingen om å lage en plan for nedstenging eller tilpassing av alle fengselsavdelinger som i dag ikke er tilrettelagt for fellesskap.

Omfattende innlåsing og faktisk isolasjon er skadelig, det er uheldig for soningsmiljøet og kan undergrave et sentralt formål med straff, nemlig å sette domfelte i stand til å leve kriminalitetsfrie liv. Det øker også belastningen på ansatte og skaper en risiko for flere konflikter og hendelser der tvangsmidler blir brukt.

*«Sivilombudet slår fast at funnene om innlåsing og faktisk isolasjon innebærer en reell risiko for brudd på forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling.»*





# Vedlegg: Regjeringens oppfølging av Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt (2019)

Nedenfor gir vi en kort oppsummering av status for regjeringens oppfølging av anbefalingene:

1. **Sikre pålitelige og offentlig tilgjengelige data over omfanget av isolasjon i norske fengsler.**
  - › Kriminalomsorgen har siden januar 2020 offentliggjort nasjonal statistikk om omfanget av isolasjon hver måned.<sup>78</sup>
  - › Statistikken er basert på:
    - vedtak om utelukkelse fra fellesskapet fra kriminalomsorgens fagsystem KOMPIS
    - dagsmålinger i fengslene på tilfeldig utvalgte dager tre ganger i året over innsatte som på den aktuelle dagen har mindre enn to timers fellesskap med andre, og mellom to og åtte timer fellesskap.
  - › Tallgrunnet har fortsatt feilkilder og må tolkes med forsiktighet.<sup>79</sup>
2. **Etablere en nasjonal standard som sikrer at innsatte hver dag har mulighet til å tilbringe minst åtte timer i sosialt fellesskap med meningsfulle aktiviteter** (se nedenfor under punkt 4)
3. **Endre straffegjennomføringslovens bestemmelser, slik at disse sikrer at:**
  - › isolasjon kun skal benyttes i ekstraordinære tilfeller og for så kort tid som mulig
  - › alle som blir isolert, får oppfølging i samsvar med menneskerettslige standarder
  - › isolasjon i 22 timer eller mer i døgnet forbyr i de tilfeller som angis i Mandelareglene (se nedenfor under punkt 4)
4. **Fremme forslag om en plikt i lov eller forskrift til å forebygge bruk av isolasjon i fengslene.**
  - › Justis- og beredskapsdepartementet sendte 2. februar 2023 ut på høring forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helselovgivningen for å avhjelpe problemene med isolasjon i norske fengsler.<sup>80</sup> Forslagene skulle følge opp Sivilombudets særskilte melding fra 2019.
  - › Departementet foreslo å lovfeste at «kriminalomsorgen skal arbeide for at innsatte kan tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag». Bestemmelsen var ikke ment å gi grunnlag for rettigheter eller plikter.
    - I høringsnotatet la departementet til grunn et overslag om at det ville koste 185 millioner i året å sikre at alle innsatte kunne tilbringe minst åtte timer utenfor cellen hver dag. Senere har Kriminalomsorgsdirektoratet oppjustert kostnadene ved dette til 328 millioner i året.<sup>81</sup>
  - › Departementet foreslo at innsatte som hadde tilgang til mindre enn fire timer utenfor cellen hver dag, skulle regnes som utelukket fra fellesskapet. Konsekvensen av denne definisjonen er at alle innsatte som det ikke er hjemmel for å utelukke, må sikres tilgang til fellesskap i minst fire timer hver dag.

78 Statistikkrapportene er tilgjengelige på kriminalomsorgens hjemmesider.

79 Sivilombudet, Særskilt melding 2019, side 34.

80 Justis- og beredskapsdepartementet, høringsnotat med forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler i fengsel), 2. februar 2023.

81 Kriminalomsorgsdirektoratet, Årsrapport 2023 side 69.

- › Departementet foreslo flere endringer i reglene for utelukkelse fra fellesskapet, og vil blant annet lovfeste at
  - *kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for fellesskap mellom innsatte og forebygge isolasjon*
  - *utelukkelse fra fellesskapet kun skal skje i ekstraordinære tilfeller der det er strengt nødvendig.*
  - *alle innsatte, skal daglig sikres minimum to timers meningsfull kontakt med andre personer.*
  - *utelukkelse skal som hovedregel ikke overstige tre måneder, unntatt der det foreligger «særlige omstendigheter».*
- › Høringsfristen gikk ut 1. juni 2023, og Sivilombudet var blant instansene som uttalte seg i høringsprosessen.<sup>82</sup> Per 4. mars 2025 er saken fortsatt til behandling i departementet.

## 5. Styrke tilsynsordningen i kriminalomsorgen ved å lovfeste et mandat som sikrer systematisk og jevnlig tilsyn i tråd med internasjonale menneskerettsstandarder.

- › Justis- og beredskapsdepartementet la 3. mars 2023 fram forslag til endringer i straffegjennomføringsloven for å styrke tilsynet med domfelte og innsatte i kriminalomsorgen.<sup>83</sup> Lovforslaget ble vedtatt av Stortinget, og trådte i kraft 1. januar 2025.<sup>84</sup>
- › Lovendringene innebærer blant annet at det blir opprettet et uavhengig, landsomfattende tilsynsråd.
  - *Tilsynsrådet skal føre tilsyn med at personer som er innsatt i institusjoner som kriminalomsorgen har ansvar for, blir behandlet i tråd med gjeldende rett, og at deres velferd blir ivarettet.*

## 6. Sørge for at det etableres felles faglige retningslinjer for å sikre forsvarlig oppfølging av isolerte innsatte.

- › Kriminalomsorgen har fra 2022 etablert ressurs- og aktiviseringsteam i flere fengsler, med egne ansatte som skal bidra til at alle innsatte som er besluttet isolert tilbys minst to timer meningsfull menneskelig kontakt hver dag isolasjonen pågår.<sup>85</sup>
  - *Det pågår et arbeid med en faglig veileder for arbeid i ressurs- og aktiviseringsteam.*<sup>86</sup>
- › Kriminalomsorgsdirektoratet har pålagt at fengslene skal lage ukeplaner for innsatte som besluttes isolert, for å sikre en systematisk oppfølging i form av samtaler og tilrettelagte aktiviteter.<sup>87</sup>

## 7. Utarbeide en plan for nedstenging eller tilpassing av alle fengselsavdelinger som i dag ikke er tilrettelagt for fellesskap.

- › Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet var det per juni 2022 ca. 660 fengselsplasser i bo-avdelinger hvor de innsatte i gjennomsnitt har mindre enn åtte timers fellesskap.<sup>88</sup>
- › I 2023 gjennomførte Kriminalomsorgsdirektoratet en kartlegging av hvorfor enkelte fengsler ikke klarer å tilby innsatte åtte timer utenfor cellen.<sup>89</sup> I denne rapporten ble det anbefalt å legge ned eller ombygge en rekke fengsler med uegnede fellesskapsarealer. I en rapport fra Kriminalomsorgsdirektoratet og Statsbygg i 2024 ble dette konkretisert ytterligere, som del av en bredere tilstandsvurdering.<sup>90</sup>

82 Sivilombudets høringsuttalelse om endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler i fengsel), 15. juni 2023.

83 Prop. 46 L (2022–2023).

84 Innst 319 L (2022–2023). Lov 2. juni 2023 nr. 18. Se også forskrift 9. desember 2024 nr. 3005 om tilsynsrådet for kriminalomsorgen, som trådte i kraft 1. januar 2025.

85 Kriminalomsorgsdirektoratet, årsrapport for 2023, side 67 flg.

86 Kriminalomsorgsdirektoratet, høring - Veileder for isolasjonsreduserende arbeid – aktiviseringsteam og ressursteam, 12. april 2024. Høringsfristen utløp 14. juni 2024, og saken er per 4. mars 2025 til behandling i direktoratet.

87 Kriminalomsorgsdirektoratet, Rundskriv - Ukeplaner for utelukkede innsatte, KDI/3/2023, 12. juni 2023.

88 Justis- og beredskapsdepartementet, høringsnotat med forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler i fengsel), 2. februar 2023, side 121.

89 Kriminalomsorgsdirektoratet, Kartlegging enheter og avdelinger - 8 timer utetid for innsatte (2023).

90 Kriminalomsorgsdirektoratet og Statsbygg, Fremtidig fengselskapasitet, vurderinger og anbefalinger fra Kriminalomsorgsdirektoratet og Statsbygg.

## 8. Revidere nasjonal veileder for helse- og omsorgstjenester for innsatte i fengsler, slik at denne sikrer at isolasjonsskader identifiseres og isolerte innsatte ivaretas.

- › Helsedirektoratet sendte utkast til Nasjonale faglige råd om kommunale helse- og omsorgstjenester til innsatte på offentlig høring våren 2023.
  - Etter å ha mottatt en rekke innspill, besluttet Helsedirektoratet at de faglige rådene skulle gjøres om til en veileder til lov og forskrift for helse- og omsorgstjenester for innsatte.
- › Utkast til veileder ble sendt på høring 18. oktober 2024, med svarfrist 19. januar 2025.<sup>91</sup>
  - Utkastet inneholder krav om helseoppfølging av innsatte som er isolert eller utelukket på en ordinær celle eller i en sikkerhetscelle.

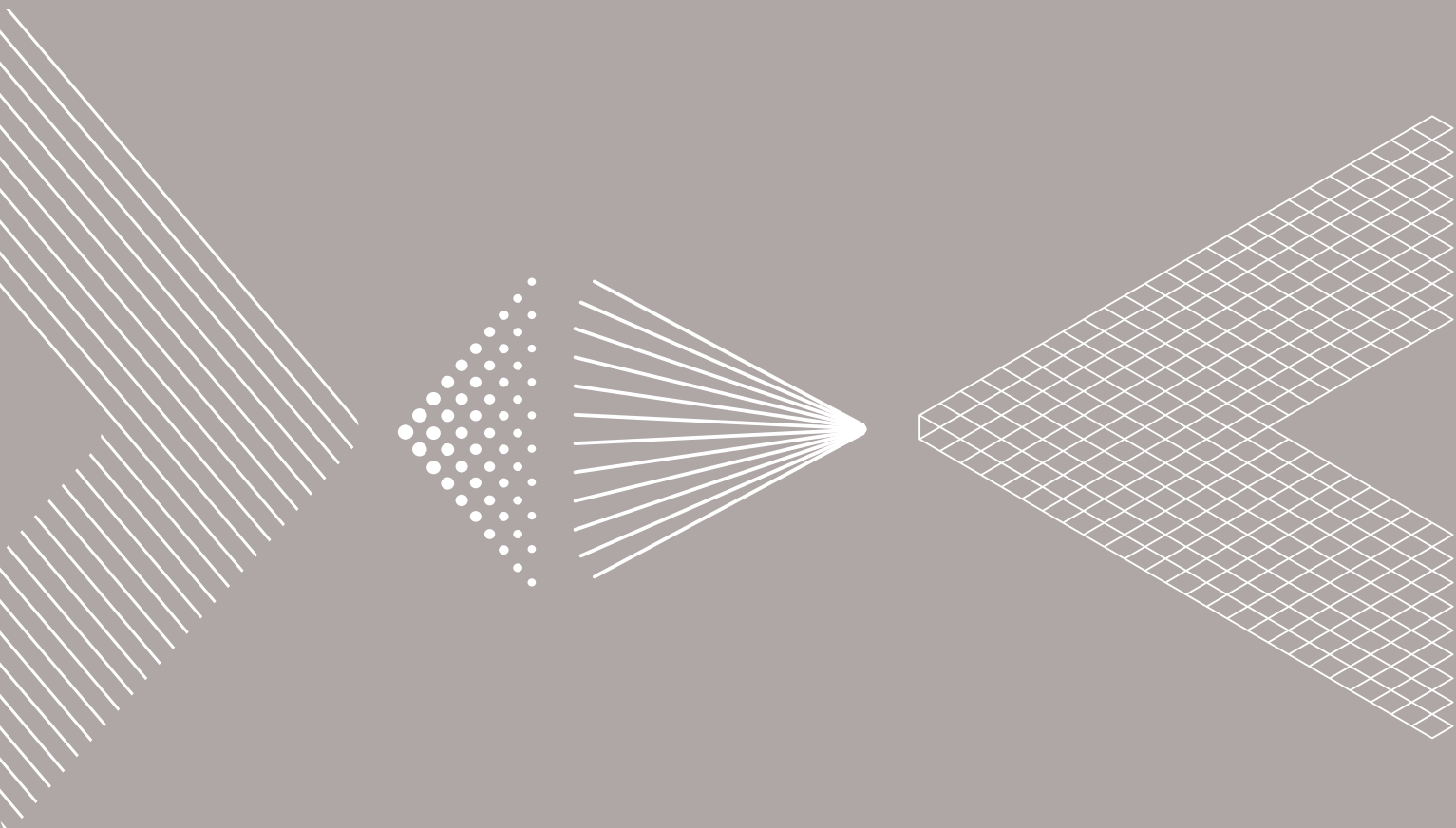
## 9. Lovfeste helsetjenestens oppfølgingsansvar av isolerte, slik at innsatte som er isolert eller utelukket, blir fulgt opp av helsepersonell daglig.

- › Justis- og beredskapsdepartementet sendte 1. juni 2023 ut et høringsforslag om endringer i straffegjennomføringsloven og helselovgivningen.
- › Departementet foreslo blant annet å lovfeste regler om daglig tilsyn fra helsepersonell med innsatte i sikkerhetscelle og sikkerhetsseng i helse- og omsorgstjenesteloven.
  - Det ble ikke foreslått tilsvarende regel om plikt til daglig tilsyn med innsatte som er besluttet isolert. Helse- og omsorgsdepartementet vurderte det som unødvendig, fordi det allerede følger av det ulovfestede forsvarlighetskravet.
- › Høringsfristen utløp 1. juni 2023. Per 4. mars 2025 er saken fortsatt til behandling hos departementet.

## 10. Sørge for at fengselhelsetjenestene får en styrket felles faglig plattform, med spesielt fokus på kompetanse om innsattes særlige helseutfordringer, isolasjon og isolasjonsskader.

- › Våren 2019 etablerte Helsedirektoratet et fagråd for helse- og omsorgstjenester og tannhelsetjenester til innsatte i fengsel.
  - Rådet skal bidra til faglig utvikling innenfor fengselhelsetjenestene og er Helsedirektoratets rådgivende organ i arbeidet med helsetjenestetilbudet til innsatte i fengsel.





Besøksadresse: Akersgata 8, Oslo  
Postadresse: Postboks 3 Sentrum, 0101 Oslo  
Telefon: 22 82 85 00  
Grønt nummer: 800 80 039  
E-post: [postmottak@sivilombudet.no](mailto:postmottak@sivilombudet.no)  
[www.sivilombudet.no](http://www.sivilombudet.no)