

Kriminalomsorgens avslag på en innsatts søknad om å ringe sin samboer

17.1.2022 (2021/1851)

Saken gjelder kriminalomsorgens avgjørelse om å nekte en innsatt å ringe sin samboer som var varetektsfengslet i et annet fengsel. Kriminalomsorgen viste til at samtalene måtte kontrolleres på grunn av sikkerhetshensyn, men at kontroll ikke var mulig fordi begge fengslene benyttet WIND-systemet som telefoniløsning. Samtalene ble derfor nektet.

Etter ombudets syn foreligger det begrunnet tvil om kontroll av samtalene var umulig. Når samtalen er av stor betydning for den innsatte, og ønsket om å ringe strekker seg over flere måneder, må kriminalomsorgen undersøke nærmere om det er mulig å finne en alternativ løsning for at samtalene kan gjennomføres, samtidig som sikkerhetshensyn blir ivaretatt.

Klageren er ikke lenger i fengsel, og det er derfor ikke behov for at vedtaket vurderes på nytt. Kriminalomsorgsdirektoratet har opplyst at de i samarbeid med WIND har fått på plass en ny løsning som gjør det mulig å sette opp og motta telefonsamtaler mellom fengsler. Løsningen ble tatt i bruk i januar 2022, og direktoratet opplyste at de følgelig vil endre praksis slik at innsatte som hovedregel skal kunne ringe nære pårørende i andre fengsler.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder nektelse av bruk av telefon i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, jf. straffegjennomføringsloven § 32 fjerde ledd. Stavanger fengsel avsto Xs (heretter klagerens) søknad om å ringe sin samboer som var varetektsfengslet i et annet fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Klageren ble nektet å ringe samboeren over en periode på flere måneder. I begrunnelsen viste fengselet til at det ikke var mulig å avlytte telefonsamtalene siden begge fengslene benyttet WIND-systemet som telefoniløsning. Videre viste fengselet til at avlytting var nødvendig fordi det var fare for at samtalene kunne bli misbrukt til planlegging eller gjennomføring av straffbar handling eller handlinger som vil forstyrre ro, orden og sikkerhet.

Klageren påklaget avgjørelsen til Kriminalomsorgen region sørvest. I klagen foreslo hun måter samtalene kunne kontrolleres på. Regionen opprettholdt avslaget med begrunnelsen at forutsetningen for innsatte som soner i høysikkerhetsfengsel er at telefonsamtaler skal kunne kontrolleres og at det ikke var mulig å kontrollere samtalene mellom klageren og hennes samboer. Det ble lagt avgjørende vekt på at avlytting ikke var mulig, og at sikkerhetsmessige hensyn gjorde det nødvendig å nekte telefonsamtalene.

Saken ble så klaget inn for ombudet.

Våre undersøkelser

Ombudet kontaktet Kriminalomsorgen region sørvest om saken, først i brev 30. juni 2021 og deretter med oppfølgingsspørsmål 9. september 2021. Vi stilte blant annet spørsmål om kriminalomsorgen hadde vurdert andre kontrolltiltak som kunne redusere risikoen for at telefonsamtalen ble misbrukt, for eksempel om enten klageren eller samboeren kunne benytte en telefon som ikke var tilknyttet WIND-systemet eller om videosamtale kunne være et alternativ.

Videre viste vi til retningslinjene til straffegjennomføringsloven (2008) punkt 32.4, hvor det står at telefonering ikke kan nektes fordi bemanningsmessige eller praktiske forhold gjør det vanskelig å gjennomføre nødvendige kontrolltiltak. Vistilte spørsmål om den manglende tekniske løsningen for å avlytte telefoner mellom fengsler utgjorde «et praktisk forhold» på fengselets side som «vanskeliggjør gjennomføringen av nødvendige kontrolltiltak». Avslutningsvis spurte vi om regionen hadde vurdert klagerens menneskerettslige anførsler om at nekting av telefonering ville innebære et uforholdsmessig inngrep i hennes rett til vern av privatlivet, familielivet og kommunikasjon.

Kriminalomsorgen region sørvest svarte 23. august 2021 og 27. september 2021. Regionen opplyste at det ikke er mulig å ringe utenfor WIND-systemet, da alle telefonene som er tilgjengelige for innsatte er koblet til systemet. Den eneste andre muligheten for å ringe ut, er fra de ansattes telefoner som også er den enkelte ansattes alarm, og dette anses ikke for å være sikkerhetsmessig forsvarlig. Det er ikke tillatt med bruk av mobiltelefon i høysikkerhetsfengsel, og derfor er dette heller ikke et aktuelt alternativ.

Regionen viste til at fengslet hadde kontaktet WIND for å finne en løsning, men at tilbakemeldingen var at avlytting ikke var mulig. Det ble også opplyst at Kriminalomsorgsdirektoratet på et tidligere tidspunkt hadde gitt en bestilling til WIND om at innsatte i høysikkerhetsfengsel ikke skal kunne ringe til hverandre, og at dette var begrunnet i sikkerhetsmessige hensyn.

Når det gjaldt kontroll av videosamtaler, svarte regionen at videosamtale ikke regnes som telefonsamtale, men som besøk, jf. straffegjennomføringsloven § 31. Videosamtaler kan videre ikke avlyttes og avbrytes, da det ikke er lagt opp til en teknisk mulighet for dette, og medfører derfor ikke en tilstrekkelig kontroll.

Regionen viste videre til at det ble vurdert at manglende teknisk mulighet for avlytting er et praktisk forhold på fengselets side, men at det ikke «dreier seg om at gjennomføringen var vanskelig, men snarere ikke var *mulig* å gjennomføre», jf. Kriminalomsorgsdirektoratets retningslinjer (2008) punkt 32.4.

Regionen skrev avslutningsvis at de hadde vurdert om nektelse ville være et uforholdsmessig inngrep i klagerens rett til vern av privatlivet, familielivet og kommunikasjon. Selv om samtalen var av stor betydning for klageren, ble risikoen for misbruk ansett å veie tyngst.

På bakgrunn av regionens svar, fant vi grunn til å undersøke saken videre med Kriminalomsorgsdirektoratet. I brev 14. oktober 2021 stilte vi direktoratet spørsmål om det stemte at direktoratet har bestemt at innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå ikke skal kunne ringe andre innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Videre stilte vi spørsmål om hvordan direktoratet vurderer at dette utgangspunktet samsvarer med straffegjennomføringsloven § 32. Vi spurte også om det gjøres unntak fra praksisen og hvordan unntak i så fall blir gjennomført.

Direktoratet svarte i brev 3. november 2021 at de hadde anmodet WIND om at det legges inn en funksjonalitet som hindrer innsatte å ringe andre innsatte i fengsel. Hovedregelen er at det ikke er adgang til at innsatte ringer innsatte i andre fengsler. Dersom telefonsamtalen er av stor betydning for den innsatte, er det imidlertid åpnet for å tilrettelegge for telefonsamtalen, «typisk i situasjoner der to ektefeller eller samboere gjennomfører straff på samme tid». Etter direktoratets oppfatning bør slike samtaler kontrolleres fremfor å nektes. Direktoratet foreslo at slike telefonsamtaler kan gjennomføres ved at det «benyttes fast telefon i kontaktbetjentrom, via prestatjenesten, sosialkonsulent eller liknende. Bruk av videosamtale vil også kunne være et alternativ.»

På spørsmål om hvordan utgangspunktet om at innsatte ikke kan ringe andre innsatte samsvarer med straffegjennomføringsloven § 32, svarte direktoratet at det er sikkerhetsmessig betenkelig å tillate at innsatte i høysikkerhetsfengsel har generell anledning til å kommunisere med hverandre over telefon. Videre påpekte direktoratet at det er praktiske utfordringer knyttet til telefonsamtaler mellom innsatte i ulike fengsler, og at det krever mer koordinering enn andre samtaler. Direktoratet opplyste at de i samarbeid med WIND nå har funnet en løsning som gjør det mulig å sette opp samtaler mellom fengsler.

Klageren hadde ikke kommentarer til regionens svar, og verken regionen eller klageren hadde kommentarer til direktoratets svar.

Sivilombudets syn på saken

Spørsmålet for ombudet har vært om telefonsamtaler mellom klageren og hennes samboer, som begge var innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, kunne nektes fordi det ikke var mulig å avlytte samtalene ved hjelp av WIND-systemet.

De rettslige utgangspunktene

Det følger av straffegjennomføringsloven § 32 første ledd at innsatte skal kunne telefonere hvis ikke annet følger av bestemmelsen. Reglene om kriminalomsorgens mulighet for å nekte innsatte å telefonere fremgår av bestemmelsens fjerde ledd:

«Kriminalomsorgen kan nekte innsatte å telefonere dersom det er grunn til å anta at telefonsamtalen vil bli misbrukt til planlegging eller gjennomføring av straffbar handling, unndragelse av gjennomføringen eller handlinger som vil forstyrre ro, orden og sikkerhet. Dersom telefonsamtalen er av stor betydning for innsatte, og kontroll er tilstrekkelig for å avverge at samtalen misbrukes til formål som nevnt i første punktum i dette ledd, bør samtalen kontrolleres og ikke nektes.»

Kontroll av telefonsamtaler kan skje ved at samtalen avlyttes, at partene kan pålegges å føre samtalen på et språk de ansatte behersker, og at det kan undersøkes om samtalepartneren har rett identitet, jf. § 32 tredje ledd.

I Kriminalomsorgsdirektoratets retningslinjer til straffegjennomføringsloven (2008) punkt 32.4 presiseres det at en telefonsamtale ikke kan nektes fordi «bemanningmessige eller praktiske forhold gjør det vanskelig å gjennomføre nødvendige kontrolltiltak».

Innsattes rett til å kommunisere med omverden, og særlig familie, følger også av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 8 og Grunnloven § 102. For en nærmere gjennomgang av innsattes rett til kommunikasjon som følge av disse bestemmelsene, viser ombudet til sin uttalelse 21. desember 2021 (SOM-2021-244).

Vurdering av om klageren kunne nektes å ringe sin samboer

Spørsmålet ombudet har vært opptatt av i denne saken, er om kontroll av samtalene mellom klageren og hennes samboer var umulig, herunder om kriminalomsorgen har foretatt tilstrekkelige undersøkelser av om det fantes alternative muligheter samtalene kunne gjennomføres på, samtidig som nødvendige sikkerhetsbehov ble ivaretatt.

Sivilombudet har ikke funnet grunn til å undersøke kriminalomsorgens vurdering av om det var grunn til å anta at klagerens telefonsamtaler ville bli misbrukt til planlegging eller gjennomføring av en straffbar handling eller forstyrre ro, orden og sikkerhet, jf. straffegjennomføringsloven § 32 fjerde ledd første punktum. Ombudet oppfatter det videre slik at samtalene ville blitt tillatt gjennomført dersom de kunne kontrolleres. Videre synes det som at kriminalomsorgen har lagt til grunn at samtalene med samboeren var av stor betydning for klageren, og at samtalene da bør kontrolleres og ikke nektes i samsvar med straffegjennomføringsloven § 32 fjerde ledd andre punktum.

Å nekte en innsatt å ringe en nær pårørende vil være et inngrep i retten til privat- og familieliv, jf. EMK artikkel 8 nr. 1 og Grunnloven § 102 første ledd første punktum. For at inngrep i disse rettighetene skal være lovlige, må inngrepet oppfylle vilkårene i EMK artikkel 8 nr. 2. Det betyr blant annet at inngrepet må være forholdsmessig. Med forholdsmessig menes at inngrepet må være egnet og nødvendig for å oppnå formålet, og at hensynene som begrunner inngrepet, i tilstrekkelig grad veier opp for byrdene som påføres individet. Desto mer inngripende inngrepet er, jo strengere krav stilles det til forholdsmessighetsvurderingen. I vurderingen vil det være av vesentlig betydning om formålet kan nås med andre mindre inngripende alternativer. Straffegjennomføringsloven § 32 fjerde ledd gir anvisning på en slik forholdsmessighetsvurdering, ved at telefonsamtaler med nære pårørende bør kontrolleres og ikke nektes. Å kontrollere samtalen vil i de aller fleste tilfeller være mindre inngripende enn å nekte en innsatt å ringe.

Klageren ble nektet å ringe sin samboer over en periode på flere måneder. Nektelsen var begrunnet med at en teknisk løsning i telefonsystemet som fengslene benyttet gjorde kontroll umulig. Etter ombudets syn er en slik nektelse en inngripende avgjørelse som skjerper kravene til forholdsmessighetsvurderingen. Når samtalene er av stor betydning for den innsatte, og ønsket om å ringe strekker seg over flere måneder, skulle kriminalomsorgen i større grad vurdert alternative måter samtalene kunne gjennomføres på, samtidig som nødvendige sikkerhetsbehov ble ivarettatt.

Etter å ha undersøkt saken er ombudet ikke enig i at kontroll med samtalene var umulig. Kriminalomsorgsdirektoratet har i sitt svar til ombudet vist til mulige måter å gjennomføre samtaler mellom to fengsler som begge er tilkoblet WIND-systemet. Blant annet har de vist til muligheten for å benytte fasttelefon i kontaktbetjentrom, via prestetjenesten eller sosialkonsulent. Bruk av videosamtale er også nevnt som et alternativ. Regionen har ikke begrunnet hvorfor disse alternativene som direktoratet lister opp ikke kunne gjennomføres i klagerens sak. Når begge samtalepartene befinner seg i fengsel, bør det være gode muligheter til å kontrollere samtalen ved at ansatte er til stede i minst ett av rommene hvor samtalen finner sted. At kontroll med telefonsamtalen er vanskelig, eller krever mer bemanning, gir ikke grunn til å nekte samtalen, jf. retningslinjene til straffegjennomføringsloven (2008) punkt 32.4.

For ombudet er det også uklart hvorfor Kriminalomsorgen region sørvest mener kontroll med videosamtaler er umulig. Å vise til at videosamtaler regnes som besøk, utelukker etter ombudets syn ikke kriminalomsorgen fra å vurdere video som en alternativ måte å gjennomføre en samtale på. Før koronapandemien ble kontroll med videosamtaler håndtert etter reglene for telefonsamtaler,

jf. Rundskriv KDI 3/2017. I rundskrivet var det forutsatt at behovet for kontroll skulle bero på en konkret vurdering, og det er der beskrevet hvordan kontroll med videosamtaler kan gjennomføres; for eksempel ved at en ansatt oppholder seg i rommet under samtalen.

Ombudet er etter dette kommet til at det foreligger begrunnet tvil om kontroll av samtalene var umulig slik Kriminalomsorgen region sørvest hevder, og som ble oppgitt som begrunnelse for å nekte telefonsamtalene. Kriminalomsorgen skulle ha undersøkt nærmere om det var mulig å finne en alternativ løsning for at samtalene kunne gjennomføres, samtidig som sikkerhetshensyn ble ivaretatt.

Klageren er etter det ombudet har fått opplyst ikke lenger innsatt i fengsel. Ombudet ser derfor ikke behov for at vedtaket skal vurderes på nytt. Ombudet ber imidlertid regionen merke seg ombudets syn slik det fremgår av uttalelsen her.

Kriminalomsorgsdirektoratet har opplyst at de i samarbeid med WIND har fått på plass en ny teknisk løsning som gjør det mulig å sette opp og motta telefonsamtaler mellom fengsler. Løsningen ble tatt i bruk i januar 2022, og direktoratet opplyste at de følgelig vil endre praksis slik at innsatte som hovedregel skal kunne ringe nære pårørende i andre fengsler. Ombudet legger til grunn at alle kriminalomsorgens enheter er orientert om praksisendringen.

Ombudet har som nevnt ikke funnet grunn til å undersøke om det var grunn til å anta at telefonsamtalene ville bli misbrukt til planlegging eller gjennomføring av en straffbar handling eller forstyrre ro, orden og sikkerhet, jf. straffegjennomføringsloven § 32 fjerde ledd første punktum. Ombudet har likevel merket seg at Kriminalomsorgen region sørvest legger til grunn at «forutsetningen for innsatte som soner i høysikkerhetsfengsel er at telefonsamtalen skal kunne kontrolleres». Ombudet tolker dette som en henvisning til straffegjennomføringsloven § 32 andre ledd andre punktum om at «[t]elefonsamtale til og fra innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå skal kontrolleres». Ombudet viser her til sin uttalelse 21. desember 2021 (SOM-2021-244), hvor ombudet kom til at straffegjennomføringsloven § 32 andre ledd andre punktum og kriminalomsorgens praktisering av bestemmelsen er i strid med EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102. Ombudet går ikke videre inn på dette her, men viser til sin vurdering i nevnte uttalelse.

Konklusjon

Ombudet er etter dette kommet til at det foreligger begrunnet tvil om kontroll av samtalene var umulig. Kriminalomsorgen skulle ha undersøkt nærmere om det var mulig å finne en alternativ løsning for at samtalene kunne gjennomføres, samtidig som sikkerhetshensyn ble ivaretatt.

Klageren er etter det ombudet har fått opplyst ikke lenger innsatt i fengsel. Ombudet ser derfor ikke behov for at vedtaket skal vurderes på nytt. Ombudet ber imidlertid regionen merke seg ombudets syn slik det fremgår av uttalelsen.

Kriminalomsorgsdirektoratet har opplyst at de i samarbeid med WIND har fått på plass en ny teknisk løsning som gjør det mulig å sette opp og motta telefonsamtaler mellom fengsler. Løsningen ble tatt i bruk i januar 2022, og direktoratet opplyste at de følgelig vil endre praksis slik at innsatte som hovedregel skal kunne ringe nære pårørende i andre fengsler. Ombudet legger til grunn at alle kriminalomsorgens enheter er orientert om praksisendringen.

17.1.2022 (2021/1851)