

Utelukkelse fra fellesskap i fengsel på grunn av bygningsmessige forhold

26.5.2023 (2022/4454)

Saken gjelder utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte i Ringerike fengsel på grunn av «bygningsmessige forhold», jf. straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd.

Den innsatte ble først utelukket etter straffegjennomføringsloven § 37 første ledd på grunn av en påstand om utøvelse av vold mot en medinnsatt. Han ble da overført til en restriktiv avdeling og mistet plassen sin i fellesskapsavdelingen. Når utelukkelsen etter § 37 første ledd opphørte etter ca. 22 dager, var det ikke ledig plass til ham på noen av fellesskapsavdelingene. Han ble derfor delvis utelukket fra fellesskap med andre innsatte i ytterligere 16 dager.

Hovedspørsmålet i saken var om plassmangelen i fellesskapsavdelingene var et «bygningsmessig forhold» som gjorde det «påkrevet» med utelukkelse, jf. straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd.

Sivilombudet kom til at adgangen til å utelukke innsatte fra fellesskapet dersom bygningsmessige forhold gjør det «påkrevd», jf. straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd,

er begrenset til situasjoner som har oppstått nokså brått og uventet. Den aktuelle plassmangelen på fellesskapsavdelingene var ikke et uforutsett forhold ved bygningsmassen, og utelukkelsen hadde derfor ikke hjemmel i straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd. Hjemmelsmangelen i saken innebar at vedtaket måtte anses ugyldig, selv om Kriminalomsorgen i ettertid mente at utelukkelsen alternativt kunne hatt grunnlag i § 37 første ledd bokstavene b eller e.

Ombudet har også gjennomgått fengselets ti siste vedtak fra 2022 hvor en innsatt var utelukket, fordi plassmangel gjorde at hen ikke kunne overføres tilbake til en fellesskapsavdeling etter å ha vært utelukket på annet grunnlag. Disse utelukkelsene hadde en varighet fra tre til 29 dager. I seks av vedtakene var utelukkelsen etter § 37 niende ledd nesten like lang som, eller betraktelig lenger enn, den forutgående utelukkelsen etter første ledd som førte til at de havnet på restriktiv avdeling.

Da vedtakene var begrunnet på samme måte som i enkeltsaken som er vurdert av ombudet, er ombudet kommet til at det er sannsynlig at mange av disse vedtakene led av den samme hjemmelsmangelen som vedtaket behandlet i denne saken. Fengselet ser ut til å ha hatt en ulovlig praksis, som må endres.

Ombudet ba Kriminalomsorgen region sør merke seg ombudets syn, og legge det til grunn ved behandling av fremtidige saker om utelukkelse på grunn av «bygningmessige forhold», jf. straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd. For å følge opp det som synes å være en ulovlig praksis videre, ba ombudet om at regionen i januar 2024 oversender de vedtakene Ringerike fengsel har truffet i 2023 om tilsvarende utelukkelse, samt en oversikt over lengden på disse utelukkelsene.

Ombudet vil orientere Kriminalomsorgsdirektoratet og Ringerike fengsel om uttalelsen ved å sende dem en kopi.

Sakens bakgrunn

- 1) A (klageren) soner en dom i Ringerike fengsel. Han ble i vedtak 21. februar 2022 delvis utelukket som forebyggende tiltak, med hjemmel i straffegjennomføringsloven (strfgjl) § 37 første ledd bokstav b og e. Bakgrunnen for utelukkelsen var at han ble beskyldt for å ha utøvet vold mot en medinnsatt.
- 2) Ved utelukkelsen ble klageren flyttet fra en av fellesskapsavdelingene til avdeling A, som er en restriktiv avdeling for mottak av nyinnsatte og for innsatte som er helt eller delvis utelukket fra fellesskap. Fengselet har en praksis hvor innsatte som utelukkes, overføres til avdeling A. Samtidig med overføringen mistet klageren derfor cellen sin på fellesskapsavdelingen.
- 3) Da utelukkelsen med grunnlag i straffegjennomføringsloven § 37 første ledd bokstav b og e opphørte 16. mars 2022, traff fengselet samme dag nytt vedtak om delvis utelukkelse med hjemmel i § 37 niende ledd. Bestemmelsen i niende ledd gir blant annet adgang til å utelukke innsatte helt eller delvis fra fellesskapet dersom «bygningmessige eller bemanningmessige forhold gjør det påkrevet». I begrunnelsen for fortsatt utelukkelse viste fengselet til at plassmessige forhold i fellesskapsavdelingene gjorde det vanskelig å overføre klageren til egnet fellesskapsavdeling umiddelbart, da

fangesammensetningen måtte vurderes og det var venteliste for overføring. Det nye utelukkelsesvedtaket ble opphevet etter 16 dager, den 31. mars 2022. Klageren ble da overført til en annen fellesskapsavdeling enn den han tidligere hadde sonet ved.

- 4) På vegne av den innsatte klagde Jussbuss på vedtaket om utelukkelse etter straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd. Jussbuss anførte blant annet at § 37 niende ledd ikke ga hjemmel for utelukkelsen og at vedtaket derfor var ugyldig. Kriminalomsorgen region sør tok ikke klagen til følge. De viste i hovedsak til fengselets begrunnelse i førsteinstansvedtaket og i klageoversendelsen til regionen.
- 5) Jussbuss klaget saken inn til Sivilombudet på vegne av den innsatte.

Våre undersøkelser

- 5) Etter en gjennomgang av klagen og de innhentede saksdokumentene, fant vi grunn til å undersøke Kriminalomsorgen region sørs vedtak og Ringerike fengsels praksis for utelukkelse etter § 37 niende ledd.
- 7) I brev herfra ble regionen bedt om å redegjøre nærmere for hvorfor den mente plassmangel i fellesskapsavdelingene var et «bygningmessig forhold» som gir grunnlag for utelukkelse etter straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd, og for om det er et krav at plassmangelen er akutt.
- 3) Regionen svarte at de ikke er i tvil om at gjeldende regelverk tilsier at det bør være en høyere terskel for å utelukke fra fellesskap etter § 39 niende ledd enn det som er tilfelle i praksis. De uttalte at bestemmelsen anvendes i situasjoner som ikke kan anses akutte. I svaret viste imidlertid regionen også til at fengselet har plassutfordringer og at det ikke sjelden er fullt i fellesskapsavdelingene. Regionen og fengselet må forholde seg til denne praktiske problemstillingen og løse den innenfor gitte rammer. En endring av praksisen med å utelukke innsatte fra fellesskapet som følge av plassmangel i fellesskapsavdelingen vil innebære at kapasiteten i fengselet må reduseres.

- 9) Vi spurte videre regionen om straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd ga tilstrekkelig hjemmel for utelukkelsen, og om det forelå alternative hjemmelsgrunnlag. Regionen svarte at det var mest beskrivende for situasjonen å hjemle utelukkelsen i § 37 niende ledd, men erkjente at det er utfordringer ved bruk av dette hjemmelsgrunnlaget. Regionen mente at den i denne bestemte saken kunne fortsatt å hjemle utelukkelsen i bestemmelsen i straffegjennomføringsloven § 37 første ledd bokstav b og e.
- 10) På bakgrunn av klagen, og Sivilombudets forebyggingsenhet rapport fra besøk til fengselet i 2015, fant vi også grunn til å innhente informasjon om fengselets praksis for delvis utelukkelse av innsatte i påvente av overføring tilbake til fellesskapsavdeling. Vi fikk opplyst at fengselet i 2022 hadde truffet 12 vedtak om utelukkelse med hjemmel i straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd fordi den innsatte, etter å ha vært utelukket på annet grunnlag, ikke kunne overføres tilbake til en fellesskapsavdeling på grunn av plassmangel. Vi fikk også tilsendt de ti siste vedtakene om slike utelukkelse.
- 11) Jussbuss kom med merknader til regionens svar. Regionen kommenterte enkelte av Jussbuss sine merknader.

Sivilombudets syn på saken

1. Innledning

- 12) Saken gjelder Kriminalomsorgen region sørs opprettholdelse av Ringerike fengsels vedtak om å utelukke den innsatte på grunn av plassmangel i fellesskapsavdelingene, med grunnlag i straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd.
- 13) Lovligheten av denne utelukkelsen behandles i punkt 3. Betydningen av manglende hjemmel for utelukkelsen omtales i punkt 4. I punkt 5 kommer ombudet med merknader til Ringerike fengsels generelle praksis om delvis utelukkelse i påvente av overføring tilbake til fellesskapsavdeling.

2. Retten til fellesskap med andre innsatte

- 14) I utgangspunktet har innsatte en lovbestemt rett til fellesskap med andre innsatte «under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i fritiden», men bare «så langt det er praktisk mulig», jf. i straffegjennomføringsloven § 17 første ledd første punktum. Hvilke begrensninger som følger av at retten til fellesskap bare gjelder «så langt det er praktisk mulig», er ikke helt klart. I spesialmerknaden til § 17 i Ot.prp.nr.5 (2000-2002) på side 156 viser departementet til at:

«Bygningsmessige begrensninger, som manglende fellesskapslokaler, vedlikeholdsarbeid eller nødvendig ombygging kan gjøre det nødvendig med unntak fra fellesskapet deler av døgnet. Begrensninger ellers må ha hjemmel i loven...»

- 15) Slik ombudet forstår § 17 vil adgangen til fellesskap av ulike grunner kunne være begrenset til deler av døgnet, og omfanget av det daglige fellesskapet kan variere mellom ulike fengsler og avdelinger. Det går imidlertid en grense for hvor lite dette alminnelige fellesskapet kan være uten at dette utgjør et brudd på rettigheten i § 17. Ombudet går ikke her nærmere inn på hvor denne grensen går.
- 16) Det er uomtvistet at klageren i denne saken ble delvis utelukket fra det alminnelige daglige fellesskapet. Det vil si at klageren ble gitt mindre adgang til fellesskapet enn det som ellers gjaldt. Utelukkelse fra det alminnelige fellesskapet mellom innsatte utover det § 17 gir adgang til, kan bare vedtas hvis vilkårene i en av bestemmelsen om utelukkelse i straffegjennomføringsloven er oppfylt, se § 17 første ledd andre punktum. Utelukkelse fra alt fellesskap med andre innsatte omtales som hel utelukkelse, mens en begrensning i fellesskapet som ikke er fullstendig omtales som delvis utelukkelse.

3. Hadde utelukkelsen tilstrekkelig hjemmel?

- 17) Kriminalomsorgens vedtak om utelukkelse fra det alminnelige daglige fellesskapet i denne saken ble hjemlet i strgf. § 37 niende ledd første setning, som lyder:

«Kriminalomsorgen kan beslutte at en innsatt skal utelukkes helt eller delvis fra fellesskapet dersom bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det påkrevet, eller dersom den innsatte selv ønsker det.»

- 18) Forarbeidene, Ot.prp.nr.5 (2000-2001) side 165, gir følgende føringer til bestemmelsen (som frem til 30. oktober 2015 stod i § 37 åttende ledd):

«Etter åttende ledd kan hel eller delvis utelukkelse av en innsatt også besluttes når 'bygningmessige eller bemanningmessige forhold' gjør det påkrevet. Som eksempel nevnes tilfelle hvor akutte forhold som branntilløp, bygningmessige skader, reparasjonsarbeider eller personalmangel gjør hel eller delvis utelukkelse nødvendig.»

- 19) I proposisjonen (side 103) er det også presisert at «[d]et er svært viktig at dette grunnlaget bare blir brukt unntaksvis, og fengslene skal strekke seg langt for å tilrettelegge for fellesskap mellom innsatte».

- 20) Kriminalomsorgsdirektoratets retningslinjer til loven og forskriften, KSF-2008-9001 punkt 37.17, gir også veiledning om utelukkelse etter bestemmelsen:

«Utelukkelse på grunnlag av bygnings- eller bemanningmessige årsaker skal søkes holdt til et absolutt minimum. Den enkelte enhet/avdeling bør driftes slik at alle innsatte til enhver tid under straffegjennomføringen gis adgang til fellesskap på dagtid, også i avdelinger uten ordinære fellesskapsarealer».

For at bestemmelsen skal kunne få anvendelse, må de bygnings- eller bemanningmessige forhold være akutte (brann, skader eller uforutsett personalmangel), jf. ordlyden 'påkrevet'. Det er heller ikke adgang etter bestemmelsen til å utelukke innsatte fra et fellesskap ut i fra varige ressurs- eller bemanningsutfordringer».

- 21) Saken her gjelder utelukkelse som følge av «bygningmessige forhold». Bestemmelsens bruk av dette begrepet, og eksemplene i forarbeidene og retningslinjene, innebærer etter ombudets syn at det må være forhold ved selve bygningmassen, som er grunnlaget for utelukkelse etter dette alternativet i § 37 niende ledd. Bemanningmessige forhold er ikke tema i denne saken.
- 22) Det er også et krav etter niende ledd at de bygningmessige forholdene gjør utelukkelsen «påkrevet». Dette kravet innebærer at ikke enhver situasjon av bygningmessig art kan gi grunnlag for utelukkelse etter § 37 niende ledd. Praktiske hensyn er

ikke alene tilstrekkelig.

- 23) En sammenlikning med vilkårene for kollektiv utelukkelse av innsatte i bestemmelsens åttende ledd, der vilkåret for utelukkelse er at de bygningsmessige forholdene må være «akutte», kunne tilsa at «påkrevet» i niende ledd er ment å være noe lempeligere enn dette. Språklig sett innebærer jo ikke et krav om at de bygningsmessige forholdene gjør utelukkelse «påkrevet», nødvendigvis at det må være snakk om forhold ved bygget som har oppstått akutt.
- 24) Eksemplene i forarbeidene på forhold som kan gjøre utelukkelse «påkrevd», jf. avsnitt 18 over, omtales der som akutte og har en akutt karakter. Videre legges det til grunn i Kriminalomsorgsdirektoratets retningslinjer at forholdene må være «akutte», se avsnitt 20 over. Ombudet forstår Kriminalomsorgens svar hit slik at regionen er enig i det som fremgår av retningslinjene om forståelsen av bestemmelsen.
- 25) Ombudet legger derfor til grunn at en utelukkelse bare kan anses «påkrevd» når den skyldes en situasjon som har oppstått nokså brått og uventet. Varige utfordringer vil ikke kunne hjemle utelukkelse etter bestemmelsen.
- 26) Spørsmålet videre er derfor om det i denne saken forelå bygningsmessige forhold som gjorde det «påkrevd» å utelukke klageren etter straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd. I vedtaket viste Kriminalomsorgen region sør til fengselets begrunnelse for utelukkelsen. Fengselet begrunnet utelukkelsen av klageren med at plassmessige forhold i fellesskapsavdelingene gjorde det vanskelig å overføre klageren til egnet fellesskapsavdeling umiddelbart. De viste til at fangesammensetningen måtte vurderes og at det var venteliste for overføring.
- 27) Ombudet legger til grunn at utelukkelsen av den innsatte i perioden 16. til 31. mars 2022 skyldtes plassmangel. Fengselets høye belegg og praksisen med å overføre innsatte som blir utelukket fra fellesskapsavdeling til avdeling A har ført til en kø for tilbakeføring til fellesskapsavdeling.
- 28) Det er ingenting som tyder på at plassmangelen ved fengselets fellesskapsavdeling er midlertidig eller uventet, da kriminalomsorgen opplyser at fengselet har plassutfordringer og at det ikke sjeldent er fullt i fellesskapsavdelingene. Dette bekreftes av ombudets gjennomgang av praksis i punkt 4 nedenfor. Utelukkelsen må derfor anses begrunnet med slike

varige ressursutfordringer som kriminalomsorgsdirektoratet, i retningslinjene til loven, har lagt til grunn ikke kan begrunne utelukkelse, se avsnitt 20.

- 29) Ombudet er på denne bakgrunn kommet til at utelukkelsen ikke skyldtes uforutsette forhold ved bygningsmassen, og at utelukkelsen derfor ikke var «påkrevd». Straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd kunne ikke hjemle utelukkelsen.
- 30) I svaret hit har Kriminalomsorgen, slik vi forstår det, vist til at det ikke anses som et godt alternativ å holde av en ledig plass ved fellesskapsavdelingene til den aktuelle innsatte, fordi dette vil redusere utnyttelsen av kapasiteten i fengselet. Det er også påpekt at det ikke er sjeldent at kabalen kompliseres av at to eller flere innsatte ikke bør plasseres ved samme avdeling av sikkerhetsmessige hensyn.
- 31) Ombudet har forståelse for at det ikke er ønskelig å redusere kapasiteten i fengselet, og at det kan være utfordrende å planlegge tilbakeføring til fellesskapsavdeling. Kriminalomsorgen må likevel forholde seg til gjeldende regelverk og kan ikke utelukke innsatte uten tilstrekkelig hjemmel.

4. Betydningen av hjemmelsmangelen

- 32) Når utelukkelsen er vedtatt med et hjemmelsgrunnlag som ikke gir materiell hjemmel for utelukkelse av den innsatte i dette tilfelle, innebærer dette i utgangspunktet at vedtaket må anses ugyldig. På spørsmål fra ombudet om det forelå alternative hjemmelsgrunnlag, har imidlertid Kriminalomsorgen opplyst at utelukkelsen kunne vært hjemlet i straffegjennomføringsloven § 37 første ledd bokstav b og e. Ombudet tar ikke stilling til om disse bestemmelsene kunne hjemlet utelukkelsen. At det nå pekes på et alternativt hjemmelsgrunnlag, kan etter ombudets syn uansett ikke medføre at utelukkelsesvedtaket i dette tilfellet likevel er gyldig.
- 33) I boken Forvaltningsrett omtaler Eckhoff og Smith rettspraksis som behandler betydningen av at det finnes et hjemmelsgrunnlag som ikke er nevnt i vedtaket (12. utgave, side 483):

«Men så lenge det finnes tilstrekkelig hjemmel, og forvaltningen har foretatt de overveielser som er nødvendig etter denne hjemmelen, er det ikke gitt at unnlatt eller misvisende henvisning medfører ugyldighet. Det vedtaket som ble kjent ugyldig i Rt. 1964 s. 93, kunne kanskje ha vært bygd på en annen bestemmelse i loven. Men forvaltningen hadde ikke ment å treffe vedtak i medhold av denne bestemmelsen (Rt. på s. 97), og siden de overveielsene som kreves etter ulike hjemler slett ikke alltid er de samme, kunne henvisningsfeilen ha hatt betydning.»

- 34) Betydningen av alternative hjemmelsgrunnlag for vurderingen av vedtaks gyldighet er også behandlet av Høyesterett i HR-2017-331, der retten blant annet uttaler (avsnitt 98):

«Det finnes eksempler i rettspraksis på at forvaltningsvedtak har vært prøvd, og funnet gyldige, på grunnlag av andre vilkår i hjemmelsloven enn det forvaltningen har anvendt. Det gjelder blant annet Rt-1979-246. Men da må saken ligge slik an at domstolene ikke derved setter seg i forvaltningens sted med hensyn til den skjønnsutøvelsen som loven forutsetter.»

- 35) Hjemlene for utelukkelse i straffegjennomføringsloven § 37 første ledd bokstav b og e har andre vilkår med helt andre vurderingstemaer enn vilkårene for utelukkelsen etter § 37 niende ledd. Føringene i HR-2017-331 innebærer da at vedtaket om utelukkelse i medhold av § 37 niende ledd må anses ugyldig, selv om Kriminalomsorgen nå opplyser at de mener vilkårene for utelukkelse etter § 37 første ledd bokstavene b eller e var oppfylt.
- 36) Ettersom det ugyldige vedtaket ble opphevet 31. mars 2022, er det ikke grunn til å be Kriminalomsorgen vurdere saken på nytt.

5. Fengselets praksis om delvis utelukkelse i påvente av overføring tilbake til fellesskapsavdeling

5.1 Bakgrunn

- 37) Sivilombudet har også undersøkt fengselets praksis i lignende saker. Vi innhentet informasjon om antall vedtak fra fengselet i 2022 om delvis utelukkelse i påvente av overføring tilbake til fellesskapsavdeling, og har fått oversendt de siste ti vedtakene om slike utelukkelse.
- 38) Bakgrunnen for undersøkelsen av praksis er blant annet at den aktuelle klagesaken kunne tilsi at ombudets forebyggingsenhet funn og anbefalinger etter besøk til Ringerike fengsel i januar 2015 ikke har blitt fulgt opp. I [ombudets rapport fra besøket](#) fremgår det at avdeling A er en restriktiv avdeling for mottak av nyinnsatte og for innsatte som er helt eller delvis utelukket fra fellesskap. Fengselets praksis for overføring til avdeling A ved utelukkelse ble beskrevet slik:
- «Ved utelukkelse og overføring til avdeling A beholder den innsatte svært sjelden cellen på fellesskapsavdelingen. Når utelukkelsesvedtaket opphører blir vedkommende i stedet plassert i den ordinære køen for overføring til fellesskapsavdeling. På grunn av det høye belegget på fellesskapsavdelingene blir innsatte som har vært utelukket fra fellesskapet sittende atskillig lenger på avdeling A enn det opprinnelige vedtaket forutsatte. Når utelukkelse i medhold av § 37 første ledd oppheves, fattes det derfor et nytt vedtak om delvis utelukkelse etter straffegjennomføringslovens § 37, åttende ledd som gir hjemmel for hel eller delvis utelukkelse dersom '... bygnings- eller bemanningsmessige forhold gjør det påkrevet, eller dersom innsatte selv ønsker det.'»
- 39) I rapporten uttalte ombudet at det var uheldig at et vedtak om utelukkelse etter § 37 første ledd i realiteten innbar at den innsatte blir sittende delvis utelukket på avdeling A lenger, og noen ganger atskillig lenger, enn vedtaket og grunnlaget for dette tilsa. Forebyggingsenheten anbefalte fengselet å utvise særlig forsiktighet med å fatte vedtak om utelukkelse fra fellesskapet dersom situasjonen i fengselet kunne medføre at innsatte blir isolert lenger enn det opprinnelige grunnlaget for utelukkelsen skulle tilsi.
- 40) Utelukkelse på grunn av bygningsmessige forhold ble også omtalt i Sivilombudets særskilte melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler. Ombudet viste der blant annet til avsluttende merknader fra FNs torturkomité til Norges 8. rapport om gjennomføringen av FNs torturkonvensjon av 5. juni 2018, hvor det uttrykkes bekymring for en økning i bruken av utelukkelse, som i stor grad skyldes bygningsmessige forhold og mangel på personell.

Komiteen anbefalte staten å sikre at infrastruktur og bemanning ikke brukes som utelukkelsesgrunnlag. Videre pekte ombudet på at den europeiske menneskerettighetsdomstolen har understreket at medlemsstatene må organisere sine fengselssystemer på en måte som sikrer de innsattes verdighet, uavhengig av økonomiske eller praktiske utfordringer.

5.2 Merknader til fengselets praksis

- 11) Regionen har opplyst at fengselet traff 12 vedtak om utelukkelse i 2022 med hjemmel i straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd fordi den innsatte ikke kunne overføres tilbake til en fellesskapsavdeling på grunn av plassmangel, etter å ha vært utelukket på annet grunnlag. Videre har de opplyst at innsatte som har vært delvis utelukket etter niende ledd daglig har fått tilbud om minimum to timer felleskap med andre innsatte, i form av lufting og deltakelse på aktiviteter i regi av aktiviseringsteam.
- 12) En oversikt over lengden på de ti siste utelukkelsene inntas i tabellen nedenfor. For enkelte av utelukkelsene er varigheten noe uklar ut fra dokumentene, men usikkerheten gjelder kun kortere perioder. Det var ikke oppgitt klokkeslett for opphør av utelukkelsene etter § 37 niende ledd, og vi har derfor regnet utelukkelsens siste dag som en hel dag.

Innsatt	Cirka antall dager den innsatte var utelukket etter straffegjennomføringsloven § 37 første ledd (innsattes forhold)	Cirka antall dager den innsatte var utelukket etter straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd (bygningmessige forhold)
1.	22,5 dager	16 dager
2.	16,5 dager	22 dager
3.	26,5 dager	23 dager
4.	8,5 dager	15 dager
5.	25,5 dager	29,5 dager
6.	28 dager	3,5 dager
7.	10 dager	5 dager
8.	27, 5 dager	6 dager

Innsatt	Cirka antall dager den innsatte var utelukket etter straffegjennomføringsloven § 37 første ledd (innsattes forhold)	Cirka antall dager den innsatte var utelukket etter straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd (bygningmessige forhold)
9.	1,5 dager	20 dager
10.	11 dager	11 dager

- 13) Oversikten viser at utelukkelsene varte fra tre til 29 dager, og at flertallet av utelukkelsene varte i mer enn en uke. For seks innsatte var utelukkelsen etter § 37 niende ledd nesten like lang som, eller betraktelig lenger enn, den utelukkelsen etter første ledd som førte til at de havnet på restriktiv avdeling.
- 14) Alle de ti vedtakene gjaldt delvis utelukkelse og er i all hovedsak begrunnet på samme måte som fengselets vedtak i saken som er behandlet ovenfor, med følgende formulering:
- «Plassmessige forhold i fellesskapsavdelingene gjør det vanskelig å overføre deg til egnet fellesskapsavdeling umiddelbart. Bl.a. må fangesammensetningen vurderes, samtidig som vi for tiden har venteliste for overføring til fellesskapsavdeling.»
- 15) Ombudet har ikke tatt stilling til lovligheten av de enkelte vedtakene. Det at de har den samme begrunnelsen knyttet til plassmangel som i saken behandlet over, tilsier imidlertid at det er sannsynlig at også mange av disse vedtakene lider av den samme hjemmelsmangelen som det vedtaket som gjaldt klageren. Ombudet viser til konklusjonen i punkt 3 om at plassmangel i et fengsel med varige plassutfordringer ikke kan anses som uforutsette forhold ved bygningsmassen som gjør det «påkrevd» med utelukkelse, jf. 37 niende ledd.
- 16) At det ble fattet 12 slike vedtak i 2022 viser at Ringerike fengsel ser ut til å ha fortsatt med den praksisen som ombudet omtalte som uheldig i besøksrapporten fra 2015. Som det fremgår av punkt 3, mener ombudet at denne praksisen er ulovlig.

- 17) Regionen opplyser selv at straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd, primært som følge av plassmangel, brukes som hjemmel for utelukkelse i situasjoner som ikke kan anses som akutte og over lenger tid enn det som er akutt. Etter regionens oppfatning ville en endring av praksisen, om å utelukke innsatte delvis fra fellesskapet som følge av plassmangel i egnet fellesskapsavdeling, innebære at fengselets kapasitet må reduseres.
- 18) Som nevnt har ombudet forståelse for at det ikke er ønskelig å redusere kapasiteten i fengselet, men Kriminalomsorgen kan ikke ha en praksis som legger opp til å utelukke innsatte uten tilstrekkelig hjemmel for å kunne opprettholde en høyere kapasitet. En målsetning om effektiv soningsavvikling kan ikke begrunne en lovstridig praksis. Dersom det ikke er mulig å forhindre uhjemlede utelukkelse på en annen måte, vil det være nødvendig å redusere belegget i fengselet.

Konklusjon

- 19) Sivilombudet er kommet til at adgangen til å utelukke innsatte fra fellesskapet dersom bygningsmessige forhold gjør det «påkrevd», jf. straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd, er begrenset til situasjoner som har oppstått nokså brått og uventet. Den aktuelle plassmangelen på fellesskapsavdelingene var ikke et uforutsett forhold ved bygningsmassen, og utelukkelsen hadde derfor ikke hjemmel i straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd. Hjemmelsmangelen i saken innebærer at vedtaket må anses ugyldig, selv om Kriminalomsorgen nå mener at utelukkelsen i denne konkrete saken alternativt kunne hatt grunnlag i § 37 første ledd bokstavene b eller e.
- 50) Gjennomgangen av de siste tilsvarende vedtakene om utelukkelse viser at disse var begrunnet på samme måte som i enkeltsaken som er vurdert av ombudet. Ombudet er derfor kommet til at det er sannsynlig at mange av disse vedtakene led av den samme hjemmelsmangelen som vedtaket behandlet i denne saken. Fengselet ser dermed ut til å ha en ulovlig praksis, som må endres.
- 51) Ombudet ber Kriminalomsorgen region sør merke seg ombudets syn, og legge det til grunn ved behandling av fremtidige saker om utelukkelse på grunn av «bygningmessige forhold», jf. straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd. Ombudet ber

også om at regionen i januar 2024 oversender de vedtakene Ringerike fengsel har truffet i 2023 om tilsvarende utelukkelse, samt en oversikt over lengden på disse utelukkelsene.

52) Ombudet vil orientere Kriminalomsorgsdirektoratet og Ringerike fengsel om uttalelsen ved å sende dem en kopi.

26.5.2023 (2022/4454)