

# Kriminalomsorgen region nord's avslag på søknad om frigang for å studere

18.4.2024 (2023/4428)

Saken gjelder en innsatt som ønsket å studere under soning. Kriminalomsorgen region nord avsto søknaden hans om frigang for å studere, og fengselet kunne ikke tilrettelegge for studier fra fengslet.

Regionen avsto søknaden fordi de mente frigang ikke var sikkerhetsmessig forsvarlig. I vurderingen viste regionen til at domfelte hadde «truet og forsøkt å oppvige innsatte til opprør».

Sivilombudet uttalte at hendelsene, som begrunnet avslaget på søknaden om frigang, var gjengitt på en slik måte i vedtaket, at det var uklart hvilket faktum som lå til grunn for regionens vurdering og hvordan hendelsene var vurdert. Det skulle også kommet tydeligere frem av vedtaket, at klagerens idømte handlinger var en viktig del av regionens begrunnelse. På denne bakgrunn kom ombudet til at det forelå begrunnet tvil om regionens vedtak var i tråd med forvaltningslovens krav til begrunnelse.

Ombudet uttalte også at regionen burde vurdert betydningen av at fengselet likevel ikke kunne tilrettelegge for utdanningen i fengselet.

Ombudet ber regionen merke seg ombudets syn, og at dette legges til grunn ved behandlingen av fremtidige saker om frigang til studier og andre saker der tilrettelegging for høyere utdanning i fengsler er relevant.

## Sakens bakgrunn

(1) A (klageren) søkte 6. juni 2023 om frigang for å ta høyere utdanning. Ombudet forstår det slik at klageren ble tatt opp til et nettstudium ved Universitetet i Tromsø med oppstart høsten 2023.

(2) X fengsel avsto 4. august 2023 klagerens søknad. Fengselet fant ikke grunn til å gjøre unntak fra utgangspunktet om at frigang normalt burde foregå fra fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Fengselet skulle imidlertid forsøke å tilrettelegge, slik at klageren kunne gjennomføre det aktuelle studiet på skoleavdelingen i fengselet. Klageren klaget over avslaget.

(3) Fengselet fastholdt avslaget og oversendte klagen til Kriminalomsorgen regionen nord. I oversendelsen bemerket fengselet at de ikke kunne tilrettelegge for studiet i fengselet. Ifølge deres notat 31. august 2023, skyldtes dette at kriminalomsorgens IT-tjeneste ikke tillot å åpne opp for relevante nettsider.

(4) Regionen opprettholdt fengselets avslag 13. september 2023, fordi de mente frigang ikke var sikkerhetsmessig forsvarlig. Regionen viste til at domfelte hadde truet og forsøkt å oppvige innsatte til opprør. De fremhevet at det ikke var tilstrekkelig grunn til å fravike hovedregelen om at frigang ikke bør innvilges fra fengsel med høyere sikkerhet.

(5) I klagen hit 23. september 2023 tok klageren opp en rekke forhold som gjaldt kriminalomsorgens behandling av ham. Klageren viste til at fengselet ikke ville gi ham noen fornuftige, givende eller kompetansebyggende tilbud. Han kjente seg ikke igjen i at han hadde «truet og forsøkt oppvige innsatte til opprør», og viste til at han under soningen hadde hatt flere permisjoner uten brudd.

## **Sivilombudets undersøkelser**

(6) Etter en gjennomgang av klagen og kriminalomsorgens saksdokumenter fant vi grunn til å undersøke Kriminalomsorgen region nord's avslag på søknad om frigang.

(7) Vi spurte blant annet om regionen hadde vurdert hvorfor hendelsene det var vist til i vedtaket, tilsa at frigang ikke var sikkerhetsmessig forsvarlig, og om den eventuelle vurderingen burde fremgått av vedtaket. Videre spurte vi om regionen hadde dokumentasjon på at klageren hadde forsøkt å oppvige innsatte til opprør. Vi spurte også om regionen hadde vurdert betydningen av at klageren, i forbindelse med et utsagn som ble oppfattet som en trussel, sa at «dette må ikke du ta som en trussel, det er det ikke», og om denne vurderingen burde fremgått av begrunnelsen i vedtaket. Avslutningsvis stilte vi spørsmål rundt fengselets plikt til å tilrettelegge for høyere utdanning under soning. Vi ba blant annet om regionens syn på om fengselet hadde oppfylt sin tilretteleggingsplikt i saken, om regionen hadde vurdert betydningen av klagerens ønske om å benytte seg av en tilbudt studieplass, og om klageren kunne følge undervisningen på annen måte enn ved frigang.

(8) Regionen svarte at vedtaket var i tråd med forvaltningslovens krav til begrunnelse. Når det gjaldt dokumentasjonsgrunnlaget i saken, viste regionen til de rapporter som var oversendt Sivilombudet. På spørsmål om betydningen av at klageren selv ga uttrykk for at utsagnet om vold mot ansatt ikke var ment som trussel, svarte regionen at dette ikke kunne tillegges noen vesentlig vekt. De kunne ikke se at vurderingen måtte komme frem av vedtaket. Regionen hadde ikke vurdert spørsmålene rundt tilretteleggingsplikten, fordi det ikke var klaget over internettilgang.

(9) Regionens svar er nærmere omtalt under «Sivilombudets syn på saken».

# Sivilombudets syn på saken

(10) Saken dreier seg om en innsatt som ønsker å ta høyere utdanning under soning. Ombudet har vurdert om regionens avslag på søknad om frigang for å studere er i tråd med forvaltningslovens krav til begrunnelse, og kriminalomsorgens tilretteleggingsplikt.

## 1. Frigang

### Rettslige utgangspunkter

(11) Kriminalomsorgen kan gi innsatte tillatelse til å delta i arbeid, opplæring, program eller andre tiltak utenfor fengsel dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det, og det ikke er grunn til å anta at innsatte vil unndra seg gjennomføringen av straffen, jf. straffegjennomføringsloven § 20 første ledd. I Rundskriv KSF-2008-9001 fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, står følgende om sviktfarevurderingen under punkt 20.2:

«Søknad om frigang innvilges bare dersom det etter en konkret vurdering anses sikkerhetsmessig forsvarlig. Frigang skal ikke innvilges dersom det er grunn til å anta at innsatte vil begå nye straffbare handlinger, unndra seg straffegjennomføringen ved å utebli etter arbeid- eller skoletidens slutt, bryte vilkår eller på annen måte misbruke frigangen.

[...]

Ved avgjørelsen skal det legges vekt på kriminalomsorgens totale kjennskap til vedkommende fra nåværende eller tidligere fengselsopphold, straffesakens dokumenter, tidligere kriminalitet mv. Det skal særlig legges vekt på den adferd innsatte hittil har vist under straffegjennomføringen, herunder hvordan tidligere utganger har forløpt. Vanligvis bør innsatte ha gjennomført flere permisjoner uten anmerkninger før frigang innvilges.

Frigang bør normalt foregå fra fengsel med lavere sikkerhetsnivå eller overgangsbolig. Bare unntaksvis kan frigang finne sted fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå.»

(12) Av rundskrivets punkt I fremgår alminnelige prinsipper for sikkerhetsvurderinger. Det gis ingen uttømmende liste over relevante momenter, da disse varierer fra sak til sak. Poenget er, ifølge retningslinjene, at de sikkerhetsmessige forhold alltid skal vurderes særlig nøye og basere seg på en bred helhetsvurdering av de tilgjengelige opplysningene i saken.

## 2. Begrunnelsesplikten

### Rettslige utgangspunkter

(13) Forvaltningsloven § 25 fastsetter krav til innholdet i vedtakets begrunnelse. Etter § 25 første ledd skal det i begrunnelsen vises til de regler vedtaket bygger på. Forvaltningen skal dessuten nevne «de faktiske forhold som vedtaket bygger på», jf. andre ledd.

(14) Begrunnelsesplikten er en sentral rettssikkerhetsgaranti, og ett av grunnkravene for å sikre at forvaltningen treffer forsvarlige avgjørelser. Kravet til begrunnelse bidrar til riktige og gode forvaltningsvedtak, effektiv overprøving, likebehandling og kan gi veiledning for senere saker. Begrunnelsesplikten bidrar dessuten til at forvaltningen ikke legger vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn. Gode begrunnelser kan videre styrke tilliten til forvaltningen. Dessuten gjør gode begrunnelser det mulig for partene å se at forvaltningen har vurdert riktige faktiske forhold. Dette bidrar til at partene skal kunne forstå og godta avgjørelsen og kunne vurdere hvorvidt det er grunn til å be om omgjøring, klage til overordnet organ eller bringe vedtaket inn for domstolene eller ombudskontroll.

(15) Høyesterett har i Rt-2000-1066 uttalt at «[h]vilke krav som ... stilles til begrunnelsen, må avpasses etter vedtakets karakter ...». Dette er også lagt til grunn i blant annet ombudets uttalelse 22. juni 2023 (SOM-2023-1013).

(16) Forvaltningslovutvalget har i gjennomgangen av minimumskravene til begrunnelsens innhold, vist til at de faktiske forhold må fremstilles så fullstendig at det er mulig for parten å forstå at lovens vilkår for å treffe vedtaket er oppfylt, jf. NOU 2019: 5, punkt 23.2.1.2.

(17) Kravene til begrunnelsens innhold gjelder ikke bare for førsteinstansen, men også for klageinstansen, jf. forvaltningsloven § 33 første ledd. Tas klagen under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.

### **3. Kriminalomsorgens vedtak i saken om frigang**

(18) Klageren søkte om frigang for å ta høyere utdanning. Utdanningsmuligheter under soning er viktig for mange innsattes rehabilitering, som er et hovedmål under soning, jf. straffegjennomføringsloven § 2 og punkt 1.1 over. Ombudet legger til grunn at frigang er av stor betydning for klageren, særlig fordi fengselet ikke kunne tilrettelegge for utdanningen i fengselet. Dette må, slik ombudet ser det, få betydning for de krav som stilles til begrunnelsen i denne saken.

#### **3.1 Regionens henvisning til at klageren har «forsøkt å oppvige innsatte til opprør»**

(19) I vedtakets vurderingsdel skriver regionen at klageren har «truet og forsøkt å oppvige innsatte til opprør». Regionen viser til hendelsesrapport og til avhørsrapport.

(20) I hendelses- og avhørsrapportene datert 2. august 2023 står det ingenting om at klageren har «forsøkt å oppvige innsatte til opprør». Ombudet ba derfor regionen om å oversende hendelsesrapporten for den aktuelle hendelsen. Regionen oversendte da en

utskrift av klagerens hendelsesjournal fra Kompis, og viste til at det var journalført trusler om opprør 18. juni 2023 og 2. august 2023.

Følgende er journalført 18. juni 2023:

«Rundt lunsjtider i dag viste innsatte tegn til frustrasjon fordi han ikke hadde fått den nyest oppdaterte straffegjennomføringsloven til rettsmøte han skal i på onsdag. *Innsatte sa at han kom til å melde opprør hvis ikke han fikk loven.* Han forklarte til u.t at han har mast om denne loven i over et år, noe u.t ikke kunne ta stilling til. Innsatte fikk en perm med den nyest oppdaterte straffegjennomføringsloven av førstebetj.» (ombudets kursivering)

Når det gjelder hendelsen 1. august 2023, står følgende i hendelsesjournalen:

«*Startet dagen med å si han ville starte ett opprør om han ikke fikk alle handlevarene sine idag.* Fikk bare snus, sa at han ønsket å prate med ofb. Ellers gjort jobben som ganggutt og spilt kort og andre spill i fellesskapet.» (ombudets kursivering)

Regionens gjengivelse av de faktiske forholdene, og henvisningen til «hendelsesrapport og til avhørsrapport», gjør det uklart hvilke faktiske forhold vedtaket bygger på, særlig sett hen til at beskrivelsen i rapporten fra Kompis gir et annet inntrykk av hendelsene enn det som fremgår av vedtaket. At klageren skal ha «[...] forsøkt å oppvige innsatte til opprør», som lagt til grunn i vedtaket, fremstår som noe annet og mer alvorlig enn at han «startet dagen med å si at han ville starte ett opprør», slik det fremgår av hendelsesjournalen.

(21) Ombudet mener regionen skulle vært mer presise i sin gjengivelse av de faktiske forholdene 18. juni og 1. august 2023, og fått frem både hvordan den vurderte hendelsene, og hvorfor disse tilsa at frigang ikke var sikkerhetsmessig forsvarlig. Disse manglene ved vedtaket, gjør alene at det er begrunnet tvil om regionens begrunnelse er i tråd med forvaltningsloven § 25 andre ledd på dette punkt.

### 3.2 Betydningen av at klageren opplyste om at utsagnet ikke var ment som en trussel

(22) I hendelsesrapport 2. august 2023 står følgende:

«(...) Da jeg skulle låse inn, ca. klokken 08.40, spurte innsatt [A] om jeg kunne ta opp på morgenmøte om han får dobbel lønn for dobbelt sysselsetting. Jeg svarte ja at jeg skulle ta det opp. Han fortalte videre at han ikke får svar av noen han spør om dette spørsmålet angående ekstra lønn. Dette sa han i et høyere toneleie og jeg oppfattet han som irritert da dette ble sagt. Han gjentok det samme med å si «jeg får aldri svar på noe her». Han fulgte opp med å si noe som «e æ nødt til å utøve vold mot ansatte for å få et svar på det her?». Jeg reagerte på uttalelsen og synes det var ubehagelig at han sa dette med hevet stemme

Jeg konfronterte han med uttalelsen ved å si «det er unødvendig å legge ved indirekte trusler ved en forespørsel». På dette svarte han noe som «dette må ikke du ta som en

trussel, det er det ikke». Jeg valgte å avslutte samtalen og gikk inn på vaktboksen (...).»

(23) Regionen har i svarene på ombudets spørsmål gitt uttrykk for at en slik etterfølgende uttalelse ikke kunne tillegges vesentlig vekt, og at dette ikke måtte komme frem av vedtaket. Ombudet har ikke tatt stilling til hvordan kriminalomsorgen burde vurdert klagerens tilkjenngivelse av at utsagnene ikke skulle oppfattes som en trussel, men mener regionens vurdering av hans forklaring burde fremgått av vedtaket, særlig sett hen til at den ble gitt umiddelbart etter utsagnet kriminalomsorgen oppfattet som en trussel.

### **3.3 Betydningen av de handlingene klageren er dømt for**

(24) I brev hit skriver regionen at rapportene om trusler mot ansatte og trusler om opprør/oppvigleri, sammenholdt med den dom domfelte soner, var det avgjørende ved vurderingen.

(25) Etter ombudets syn bærer henvisningen til dommen, under sakens bakgrunn i vedtaket, preg av kun å være en del av saksfremstillingen. Dersom klagerens idømte handlinger 27. september 2020, var sentrale i regionens sikkerhetsvurdering, skulle det kommet klarere frem av vedtaket jf. forvaltningsloven § 25 andre ledd, og det som over er sitert fra rundskrivet om betydningen av domfeltes tidligere straffbare forhold.

### **3.4 Oppsummering**

(26) Et viktig hensyn bak reglene om begrunnelse, er at parten skal kunne se at forvaltningen har lagt til grunn riktig faktum for sine vurderinger. Et slikt sprik mellom det som står i hendelsesrapportene og det som er gjengitt i vedtaket, at klagerens syn på «truslene» ikke er omtalt og at straffedommen ikke er en del av begrunnelsen, kan så tvil rundt regionens vurderinger av de faktiske forholdene og av sikkerhetsvurderingen.

(27) Som det fremgår over, mener ombudet det er begrunnet tvil om regionens begrunnelse er i tråd med forvaltningsloven § 25 andre ledd på dette punkt.

## **4. Tilrettelegging**

### **4.1 Rettslige utgangspunkter**

#### **Straffegjennomføringslovens formålsbestemmelse**

(28) Etter straffegjennomføringsloven § 2 skal soningen gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold. Gjennomføringen av soningen skal være sikkerhetsmessig forsvarlig, jf. § 3. I forarbeidene til straffegjennomføringsloven, Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) s. 28, står det følgende om § 2:

«Formålsbestemmelsen vil stille store krav til etatens evne til å balansere de sikkerhetsmessige hensyn mot hensynet til den enkeltes individuelle behov. Det forutsettes at hensynet til formålet med straffen, til samfunnets sikkerhet og det forebyggende aspekt blir ivaretatt ved alle beslutninger som tas under straffegjennomføringen.»

### **Tilrettelegging for høyere utdanning**

(29) Ombudet har i uttalelse 2. november 2023 (SOM-2023-1662) uttalt seg om innsattes rett til videregående utdanning og tilgang til datasystemer.

(30) Ifølge punkt 1.2 i Rundskriv KFS-2009-5 fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning og Utdanningsdirektoratet, skal fengslene i samarbeid med forvaltningssamarbeidspartnere legge til rette for høyere utdanning for innsatte som ønsker det. Videre følger det av rundskrivet at «fjernundervisning/nettstøttet læring kan være en måte å dekke opplæringsbehov som ikke kan dekkes lokalt».

### **4.2 Regionens håndtering av spørsmålet om tilrettelegging for studier**

(31) Denne saken gjelder en innsatt som ønsket å ta høyere utdanning under soning. Klageren fikk avslag på søknaden om frigang for å følge studiene han var kommet inn på, og fengselet kunne ikke tilrettelegge for studiene i fengselet. Dette førte til at klageren ikke fikk benyttet seg av studieplassen tilbudt av Universitet i Tromsø.

(32) Tilretteleggingsplikten må ses i lys av betydningen høyere utdanning kan ha for rehabilitering av innsatte, jf. straffegjennomføringsloven § 2 første ledd. I denne sammenheng vil ombudet også bemerke at det i kriminalomsorgens kartlegging av klageren 10. oktober 2022, står at «[d]et som bør bli tilrettelagt under soning er muligheten til å [få] gjennomført utdanningen han har startet på eller ny».

(33) Av fengselets vedtak 4. august 2023 om avslag på søknad om frigang, fremgår det at studiet skulle forsøkes tilrettelagt av Y videregående skole, slik at klageren kunne gjennomføre studiet på skoleavdelingen i fengselet. I klageoversendelsen viste fengselet til at de likevel ikke kunne tilrettelegge for studiet i fengselet. Ifølge fengselets notat 31. august 2023, skyldtes dette at kriminalomsorgens IT-tjeneste ikke tillot å åpne opp for relevante nettsider.

(34) Det følger av forvaltningsloven § 34 andre ledd at klageinstansen kan «prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter».

(35) «Saken» dreier seg, som nevnt over, om en innsatt som ønsker å ta høyere utdanning under soning. Det at fengselet likevel ikke kunne tilrettelegge for studier i fengselet, var en ny omstendighet etter fengselets vedtak 4. august 2023. Det fremgår ikke av regionens vedtak at dette er vurdert i klagebehandlingen. Etter ombudets syn er dette et forhold regionen burde ha vurdert og inntatt betydningen av i begrunnelsen, jf. forvaltningsloven §

34 andre ledd. Kriminalomsorgen har, slik saken er opplyst, heller ikke vurdert, veiledet eller innhentet informasjon om eventuelle muligheter for tilrettelegging på andre måter.

(36) Utover disse bemerkningen har ikke ombudet funnet grunn til å gå ytterligere inn på spørsmålet om tilretteleggingsplikten i denne saken. På bakgrunn av betydningen utdanning kan ha for innsattes rehabilitering, vil ombudet fremover vurdere ytterligere undersøkelser knyttet til tilretteleggingsplikten, enten i enkeltsaker eller av eget tiltak.

## Konklusjon

(37) Sivilombudet er kommet til at det er begrunnet tvil om regionens vedtak er i tråd med forvaltningslovens krav til begrunnelse.

(38) Regionens beskrivelse av handlingene 18. juni 2023 og 1. august 2023, er gjengitt på en slik måte at det er uklart hvilket faktum som er lagt til grunn for vedtaket. Det er ikke tilstrekkelig tydelig i vedtaket, at klagerens idømte handlinger var blant det avgjørende i sikkerhetsvurderingen.

(39) Regionen burde også vurdert betydningen av at fengselet ikke kunne tilrettelegge for utdanningen i fengselet.

(40) Ombudet ber regionen merke seg ombudets syn, og legge dette til grunn ved behandlingen av fremtidige saker om frigang til studier og andre saker der tilrettelegging for høyere utdanning i fengsler er relevant.

18.4.2024 (2023/4428)