



PriSUD

Diagnosing and treating substance use in prison

Registrert isolasjon i norske fengsler 2015-2022

SERAF RAPPORT 3/2025

Nicoline Toresen Lokdam, Marianne Riksheim Stavseth,
Torill Tverborgvik og Anne Bukten



UiO :



Røde Kors



seraf

Innhold

1.	Om rapporten	1
2.	Rapportens formål og avgrensning	3
3.	Sammendrag	5
4.	Hovedfunn.....	7
5.	Anbefalinger	10
6.	Bakgrunn.....	12
7.	Juridisk rammeverk og registrering av isolasjon	14
7.1.	Isolasjon besluttet av domstolene i henhold til Straffeprosessloven §186 a.	15
7.2.	Isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen i henhold til Straffegjennomførings-loven.....	15
8.	Metode.....	22
8.1.	Datagrunnlag og studiepopulasjon	22
8.2.	Variabler og analyse.....	22
8.3.	Etikk.....	26
9.	Resultater.....	28
9.1.	Fengselspopulasjonen	28
9.2.	Fengslinger og fengselsdøgn.....	29
9.3.	Totalt antall registrerte isolasjonsdøgn og personer isolert.....	29
9.4.	Isolasjon besluttet av domstolene	32
9.5.	Isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen	34
9.5.1.	Årsaker til isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen	35
9.5.2.	Ro, orden og sikkerhet	38
9.5.3.	Selvvalgt isolasjon.....	39
9.5.4.	Smittevern	40
9.5.5.	Hindre skade på seg selv og andre	41
9.5.6.	Utelukkelse inntil 24 timer	42
9.5.7.	Bygnings- og bemanningsforhold	43
9.5.8.	Isolasjon av personer på forvaring	44
9.5.9.	Sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng	45
10.	Diskusjon	49
11.	Referanser.....	54
	Supplerende materiale	56

Liste over figurer i rapporten

Figur 1 Studiepopulasjon og antall unike personer registrert med hhv. isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen, isolasjon besluttet av domstolene og begge typer isolasjon.....	28
Figur 2 Antall fengselsdøgn totalt (venstre akse), nyinnsettelse og alle fengslinger* (høyre akse), per år 2015-2022.....	29
Figur 3 Det totale antallet administrativt bestemte isolasjonsdøgn blant hele fengselspopulasjonen, samt blant unge og kvinner, 2015-2022.....	29
Figur 4 Total fengselspopulasjon - Totalt antall isolasjonsdøgn besluttet av hhv. domstolene eller Kriminalomsorgen (søyler, venstre akse), og den prosentvise andel disse isolasjonsdøgn utgjorde av det samlede antall fengselsdøgn (linjer, høyre akse), 2015-2022.....	30
Figur 5 Kvinner - Totalt antall isolasjonsdøgn besluttet av hhv. domstolene eller Kriminalomsorgen (søyler, venstre akse), og den prosentvise andel disse isolasjonsdøgn utgjorde av det samlede antall fengselsdøgn (linjer, høyre akse), 2015-2022.....	31
Figur 6 Unge (18-24 år) - Totalt antall isolasjonsdøgn besluttet av hhv. domstolene eller Kriminalomsorgen (søyler, venstre akse), og den prosentvise andel disse isolasjonsdøgn utgjorde av det samlede antall fengselsdøgn (linjer, høyre akse), 2015-2022.....	31
Figur 7 Antall personer med minst én registrert isolasjonshendelse besluttet av Kriminalomsorgen, og andelen som disse personene utgjorde blant alle personer fengslet i løpet av året, i perioden 2015-2022.....	32
Figur 8 Andel av alle fengselsdøgn tilbrakt i isolasjon besluttet av domstolene blant hhv. unge, kvinner og totalt i fengselspopulasjon, 2015-2022.....	32
Figur 9 Antall personer som fikk isolasjon besluttet av domstolene (venstre akse) og gjennomsnittlig antall isolasjonsdøgn per person (høyre akse) per år i perioden 2015-2022.....	33
Figur 10 Antall personer som gjennomførte varetektsfengsling (venstre akse) og andelen av disse varetektsfengslingene om inneholdt isolasjon besluttet av domstolene (høyre akse) per år i perioden 2015-2022.....	33
Figur 11 Andelen av alle fengselsdøgn tilbrakt i isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen for unge (18-24 år), kvinner og total fengselspopulasjon, per år i perioden 2015-2022.....	34
Figur 12 Antall personer med isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen (venstre akse) og gjennomsnittlig antall isolasjonsdøgn per person (høyre akse), per år i perioden 2015-2022.....	35
Figur 13 Antall isolasjonsdøgn besluttet av Kriminalomsorgen for de seks hyppigste årsakene til isolasjonshendelser, samt §17(Forvaring og særlig høy sikkerhet og øvrige årsaker, per år i perioden 2015-2022.....	37
Figur 14 Antall personer med minst en registrert isolasjonshendelse begrunnet med 'Ro, orden og sikkerhet' (venstre akse) og andelen av total fengselspopulasjonen blant hhv. kvinner og menn som opplevde denne typen isolasjon (høyre akse), per år i perioden 2015-2022.....	38
Figur 15 Gjennomsnittlig antall isolasjonsdøgn begrunnet med 'Ro, orden og sikkerhet', blant menn og kvinner som hadde minst én registrert, per år i perioden 2015-2022.....	39
Figur 16 Antall personer med minst en registrert isolasjonshendelse begrunnet med 'Selvvalgt isolasjon' (venstre akse) og andelen av total fengselspopulasjonen blant hhv. kvinner og menn som opplevde denne typen isolasjon (høyre akse), per år i perioden 2015-2022.....	39

Figur 17 Gjennomsnittlig antall isolasjonsdøgn begrunnet med 'Selvvalgt isolasjon', blant menn og kvinner som hadde minst én registrert hendelse, per år i perioden 2015-2022.	40
Figur 18 Antall personer med minst en registrert isolasjonshendelse begrunnet med 'Hindre skade på seg selv og andre' (venstre akse) og andelen av fengselspopulasjonen blant hhv. kvinner og menn som opplevde denne typen isolasjon (høyre akse), per år i perioden 2015-2022.	41
Figur 19 Gjennomsnittlig antall isolasjonsdøgn begrunnet med 'Hindre skade på seg selv og andre', blant kvinner og menn som hadde minst én registrert hendelse, per år i perioden 2015-2022.	42
Figur 20 Andel av fengselspopulasjonen med minst en isolasjonshendelse begrunnet med 'Utelukkelse inntil 24 timer' (venstre akse) og gjennomsnittlig antall isolasjonsdøgn begrunnet med denne årsaken (høyre akse), per år i perioden 2015-2022.	42
Figur 21 Antall personer med minst en registrert isolasjonshendelse begrunnet med 'Bygning- og bemanning' (venstre akse), og andelen av fengselspopulasjonen blant hhv. kvinner og menn som opplevde denne typen isolasjon (høyre akse), per år i perioden 2015-2022.	43
Figur 22 Gjennomsnittlig antall isolasjonsdøgn begrunnet med 'Bygning- og bemanning', blant kvinner og menn som hadde minst én registrert hendelse, per år i perioden 2015-2022.	44
Figur 23 De fire isolasjonsårsaker med flest registrerte isolasjonsdøgn ('Selvvalgt', 'Ro, orden og sikkerhet', 'Bygning- og bemanning', 'Hindre skade på seg selv og andre' og 'Smittevern')(lagdelt søyle), samt isolasjon begrunnet med §17 (mørk linje), blant personer idømt forvaring, 2015 til 2022 (n=332).	45
Figur 24 Antall hendelser med sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng for hhv. kvinner og menn* (venstre akse), og andelen av registrerte hendelser med sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng som involverte kvinner (høyre akse), i 2015-2022.	46
Figur 25 Antall personer med minst en registrert sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng hendelse per år (venstre akse), og andelen av fengselspopulasjonen blant hhv. kvinner og menn som opplevde denne typen isolasjon (høyre akse), per år i perioden 2015-2022.	46
Figur 26 Gjennomsnittlig antall registrerte hendelser med sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng blant menn og kvinner som har hatt minst én av disse tvangsmidler, per år i perioden 2015-2022.	47

1. Om rapporten

Denne rapporten er en del av forskningsprosjektet «Isolasjon i norske fengsler - Utvikling, risikofaktorer og konsekvenser» finansiert av Stiftelsen Dam og med Norges Røde Kors som samarbeidsorganisasjon. Rapporten er utarbeidet av forskere i PriSUD-prosjektet ved Senter for Rus- og avhengighetsforskning (SERAF) ved Universitetet i Oslo (UiO). Forskningsgruppen har bestått av Nicoline Toresen Lokdam (UiO), Marianne Riksheim Stavseth (OUS), Torill Tverborgvik (UiO) og Anne Bukten (UiO).

I utarbeidelsen av rapporten har prosjektets referansegruppe bestående av Johannes Flisnes Nilsen fra Sivilombudet, Dag Andersen fra Ringerike Fengsel, og Hilgunn Olsen og Sven-Erik Skotte fra Kriminalomsorgens Utdanningscenter (KRUS), bidratt med uvurderlig rådgivning. Prosjektet har også mottatt verdifull hjelp og rådgivning fra Carola Becher Ruud, nasjonal fagansvarlig for kriminalitet og rus i Røde Kors. I tillegg har vi fått innspill på prosjektet og rapporten fra innsatte som, gjennom programmet «Felleskap og førstehjelp», er frivillige for Røde Kors i fengsler.

Rapporten er basert på data som ikke tidligere har vært anvendt i norsk registerforskning. Vi vil derfor rette en særlig takk til Ronald Emil Larsen, Magne Johansen og Espen Michalsen fra Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) for hjelp med uttrekk og utlevering av data, samt raske svar og avklaringer underveis i prosessen.

Vi står alene ansvarlige for eventuelle feil og mangler i rapporten.

Senter for rus- og avhengighetsforskning (SERAF), Universitetet i Oslo

Oslo, april 2025

DEL 1

2. Rapportens formål og avgrensning

Isolasjon i fengsel blir definert og forstått på flere ulike måter både i Norge og internasjonalt. De ulike definisjonene og forståelsene av isolasjon i praksis, kan i seg selv være en hindring for å måle og beskrive omfanget av isolasjonen

I denne rapporten benyttes Sivilombudets definisjon av isolasjon som beskrevet i «Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler» fra 2019 [2]. Her definerer Sivilombudet isolasjon som;

«situasjoner hvor innsatte er innelåst på en celle store deler av døgnet, på grunn av sikkerhets- eller kontrollhensyn, etter eget ønske, eller på grunn av bygnings- og bemanningsmessige eller andre forhold i fengslet»

- Sivilombudet, 2019 [2]

Denne definisjonen av isolasjon samsvarer med Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT) sin forståelse av isolasjon som:

«Whenever a prisoner is ordered to be held separately from other prisoners, for example, as a result of a court decision, as a disciplinary sanction imposed within the prison system, as a preventive administrative measure or for the protection of the prisoner concerned»

- The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 2011 [8].

Det finnes flere former for isolasjon som i hovedsak kan deles inn i *administrativt besluttet isolasjon* og *faktisk isolasjon*. I Norge kan isolasjon besluttes administrativt av Kriminalomsorgen eller domstolene [2]. Den administrativt besluttede isolasjonen er den eneste typen som systematisk blir registrert. I denne rapporten undersøker vi derfor forekomsten av administrativt besluttet isolasjon slik det er registrert av Kriminalomsorgen i deres administrative saksbehandlingssystem, KOMPIS.

Administrativt bestemt isolasjon registreres i KOMPIS oppdelt i to separate kategorier. Dette er 1) isolasjon besluttet av domstolene i henhold til straffeprosessloven §186a og 2) isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen i henhold til Straffegjennomføringsloven §37-40 og §45, samt §17(2) for personer med særlige behov, inkludert innsatte idømt forvaring og innsatte på avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Det er disse to overordnede typer av administrativt bestemt isolasjon som behandles i denne rapporten.

Isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen omtales av Kriminalomsorgen og i Straffegjennomføringsloven primært som *utelukkelse fra fellesskapet*. Det skyldes blant annet at

utelukkelse fra fellesskapet ikke nødvendigvis innebærer isolasjon i 22 timer i døgnet eller mer, som er den særlige tidsgrense definert i FNs standard minimumsregler for behandling av innsatte – Mandelareglene [9]. I denne rapporten vil vi allikevel omtale utelukkelse fra fellesskapet som isolasjon, i tråd med definisjonene nevnt ovenfor. I del 2, avsnitt 7. Juridisk rammeverk og registrering av isolasjon vil vi gi en nærmere beskrivelse av de juridiske rammene som ligger til grunn for de ulike former for administrativt besluttet isolasjon.

Dette er første gang en fullstendig beskrivelse av administrativt besluttet og registrert isolasjon foreligger. Formålet med rapporten er å gi et mer detaljert og helhetlig bilde av den registrerte bruken av isolasjon i årene 2015-2022, enn det som før har vært rapportert. På grunn av bruk av til dels ulike metoder, kan ikke resultatene i denne rapporten sammenlignes direkte med Kriminalomsorgens tidligere publiserte statistikk på isolasjon og utelukkelse. Rapportens funn bør i stedet for ses som et supplement til den eksisterende statistikken. Mens Kriminalomsorgens statistikk primært ser på antall hendelser (*utelukkelse*), målt ved dagsmålinger, beskriver denne rapporten varigheten av isolasjonshendelsene, antall personer som er registrert med ulike typer isolasjon og karakteristika ved de involverte personer. Dette er beskrevet nærmere i avsnitt 6. Bakgrunn. Vi benytter relative mål som tar høyde for utviklingen i fengselspopulasjonen over tid. En mer utdypende beskrivelse og diskusjon av metode finnes i avsnitt 8. Metode og 10. Diskusjon.

I tillegg til isolasjon som er administrativt besluttet, eksisterer det et ukjent omfang av *faktisk isolasjon* som for øyeblikket ikke registreres systematisk av Kriminalomsorgen. Som følge av manglende registrering vil denne typen isolasjon ikke kunne behandles i rapporten. Det samme gjelder noen restriksjoner pålagt av domstolene, som delvis isolasjon eller brev og besøksforbud, som også kan føre til forhold som utgjør faktisk isolasjon. Rapporten behandler altså kun forekomsten av den registrerte administrativt bestemte isolasjonen i norske fengsler.

3. Sammendrag

Isolasjon i fengsel blir definert og forstått på flere ulike måter, både i Norge og internasjonalt. Uklare definisjoner, regler og retningslinjer kan føre til ulik praksis, noe som i seg selv kan være en hindring for å måle og beskrive omfanget av isolasjon nøyaktig. I denne rapporten bruker vi samme definisjon av isolasjon som Sivilombudet, og som inkluderer alle situasjoner hvor innsatte er innelåst på en celle store deler av døgnet på grunn av sikkerhets- eller kontrollhensyn, etter eget ønske, eller på grunn av bygnings- og bemanningsmessige eller andre forhold i fengslet. Det er imidlertid ikke alle typer av isolasjon som registreres, hvilket begrenser muligheten for å beskrive forekomsten av isolasjon til de typer som registreres systematisk. Rapporten beskriver derfor kun administrativt besluttet isolasjon registrert i norske fengsler i perioden 2015 til 2022. Dette er første gang slike data benyttes i nasjonal forskning for å kartlegge isolasjon i norske fengsler.

I rapporten beskrives for første gang antall personer som er registrert under administrativt besluttet isolasjon og tiden tilbrakt under ulike typer av isolasjon over tid. Vi ser samtidig på utviklingen i forekomsten av isolasjon i forhold til utviklingen i fengselspopulasjonen, det samlede antall fengselsdøgn, og utviklingen spesielt for kvinner og unge voksne (18-24 år).

Rapporten viser et sammensatt bilde av utviklingen i den administrativt besluttede isolasjonen gjennom perioden. Hovedparten av de registrerte isolasjonsdøgnene er besluttet av Kriminalomsorgen, og i årene med pandemi fremkom det en markant økning i antall isolasjonsdøgn. Begrunnelsen 'Ro, orden og sikkerhet'¹ stod for flest isolasjonsdøgn gjennom hele perioden, etterfulgt av 'Selvalgt isolasjon'². Unntaket er pandemiårene 2020 og 2021, hvor isolasjon begrunnet med 'Smittevern'³ stod for flest isolasjonsdøgn.

Isolasjon besluttet av domstolene forekommer i den første delen av varetektsfengslingen for omtrent hver tiende varetektsfengslede. Denne formen for isolasjon har ofte lang varighet sammenlignet med den gjennomsnittlige isolasjonen besluttet av Kriminalomsorgen. Bruken av isolasjon under varetektsfengsling har vært stabil gjennom perioden når man ser på andelen av fengselspopulasjonen som isoleres av domstolene, gjennomsnittlig antall dager med slik isolasjon, og andelen av personer i varetekt som besluttes isolert av domstolene. For kvinner og unge voksne, som generelt har en høyere andel av sine fengselsdøgn i isolasjon besluttet av domstolene sammenlignet

¹ Straffegjennomføringsloven §37, 1. ledd bokstav e. Opprettholde ro, orden og sikkerhet.

² Straffegjennomføringsloven §37, 9. ledd: Utelukket dersom innsatte selv ønsker det.

³ Straffegjennomføringsloven §45c (Opphevet) og §45a. bokstav C: Forskrift om nødvendige tiltak ved utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom

med den totale fengselspopulasjonen, observerte vi imidlertid en nedgang i denne typen isolasjon gjennom perioden.

Unge voksne utgjør en minoritet i fengselspopulasjonen, men har høyere andeler isolasjonsdøgn sammenlignet med den totale populasjonen både når det gjelder isolasjon besluttet av domstolene og av Kriminalomsorgen.

Kvinner utgjør også en minoritet i den totale fengselspopulasjonen, men har spesielt høy forekomst av sosial marginalisering og psykiske lidelser [10, 11]. I perioden 2015 til 2022 har det vært en økende trend i antall isolasjonsdøgn for kvinner i norske fengsler, besluttet av Kriminalomsorgen. Dette gjelder særlig isolasjon begrunnet med 'ro, orden og sikkerhet', 'selvvalgt isolasjon' og 'isolasjon for å hindre skade på seg selv og andre'⁴. Samtidig finner vi en markant økning i andelen av hendelser med sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng som gjelder kvinner. Denne økningen skyldes i stor grad mange hendelser knyttet til et lite antall individer.

Kriminalomsorgen begynte å registrere isolasjon bestemt av Kriminalomsorgen fra 2013, og isolasjon bestemt av domstolene fra 2003. De siste ti årene har vi sett en betydelig forbedring i den generelle registreringspraksisen for administrativt besluttet isolasjon, spesielt i registreringen av isolasjon bestemt av Kriminalomsorgen. I denne rapporten peker vi likevel på noen områder hvor den nåværende registreringspraksisen bør styrkes for å sikre muligheten for å få enda bedre oversikt over omfanget av denne type isolasjon. Dette gjelder særlig for registreringen av varigheten av isolasjon besluttet av domstolene og tvangsmidlene sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, samt mer systematisk registrering av isolasjon av personer idømt forvaring og på avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå.

I tillegg til isolasjon som er administrativt besluttet, finnes det et ukjent omfang av faktisk isolasjon som for øyeblikket ikke registreres systematisk av Kriminalomsorgen. Sivilombudet har blant annet kritisert at mange innsatte på høysikkerhetsfengsel ikke har minst åtte timer utenfor cellen med meningsfulle aktiviteter hver dag [12]. Dette gjelder også for innsatte som ikke er underlagt isolasjon besluttet av domstolene eller Kriminalomsorgen. Det er derfor viktig å understreke at denne rapporten ikke gir et fullstendig bilde av isolasjonen i norske fengsler i perioden 2015-2022, men en oversikt over utviklingen i den administrativt besluttede isolasjonen, basert på tilgjengelig registerdata.

⁴ Straffegjennomføringsloven §37, 1. ledd bokstav b. Hindre personen i å skade seg selv eller øve vold eller fremsette trusler mot andre.

4. Hovedfunn

I perioden 2015-2022 var mer enn en fjerdedel (26%) av de totalt 45 764 personer som var fengslet, registrert med administrativ isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen eller domstolene. Antall personer som var registrert med minst en isolasjonshendelse i løpet av sin fengsling falt fra 2300 i 2015 til 1770 i 2019, noe som tilsvarer en stabil andel på 17-19% av fengselspopulasjonen. Dette økte imidlertid i årene 2020 til 2022, med det høyeste antall registrert i 2021, hvor omkring 30% av fengselspopulasjonen var registrert med minst én isolasjonshendelse.

Det totale antall registrerte isolasjonsdøgn var relativt stabil gjennom perioden 2015-2022, med unntak av pandemiårene 2020 og 2021. Andelen av fengselsdøgn som var registrert med isolasjon fulgte samme mønster. Fra 2015 til 2019 lå andelen av alle fengselsdøgn som ble registrert som isolasjonsdøgn stabilt på under 2%. I 2020 og 2021 steg denne andelen betydelig, før den igjen sank noe i 2022, men ikke ned til nivået før pandemien. Det var særlig isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen som økte i årene 2020-2022. Andelen av fengselsdøgn som var registrert med isolasjon besluttet av domstolene lå nokså stabilt på omkring 0,5% gjennom hele perioden.

Kvinner og unge voksne i alderen 18-24 år var registret med høyere andel av fengselsdøgn i isolasjon, sammenlignet med menn og personer i eldre aldersgrupper. Kvinner var særlig i de siste tre årene av perioden registrert med en høyere andel fengselsdøgn med isolasjon enn menn. Dette skyldtes særlig isolasjonsdøgn besluttet av Kriminalomsorgen.

Unge voksne hadde generelt en større andel av fengselsdøgn som var registrert med isolasjon, med både mer isolasjon besluttet av domstolene og av Kriminalomsorgen, sammenlignet med den generelle fengselspopulasjonen. For denne gruppe var andelen av fengselsdøgn som var registrert som isolasjonsdøgn i 2022 den laveste i løpet av hele studieperioden.

Isolasjon besluttet av domstolene.

Antall personer som var fengslet med minst et døgn med isolasjon besluttet av domstolene falt fra 2015 (390 personer) frem mot 2022 (280 personer). Den gjennomsnittlige lengden av isolasjon besluttet av domstolene holdt seg relativt stabilt på omkring 18 dager. I samme periode falt antallet varetektsfengslinger. Blant alle som var varetektsfengslet i løpet av disse årene, var andelen personer som hadde minst ett døgn i isolasjon besluttet av domstolene stabilt på omkring 10 %.

For unge, som generelt hadde en høyere andel fengslinger med isolasjon besluttet av domstolene gjennom hele perioden, ble det observert en nedgang i andelen registrerte isolasjonsdøgn fra 1% i 2018 til 0,6% i 2022.

Isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen

Andelen av personer med isolasjonshendelser besluttet av Kriminalomsorgen lå stabilt på omkring 15% av fengselspopulasjonen i årene 2015 til 2019. Imidlertid økte denne andelen markant under pandemien i 2020 og 2021, til rundt 30% av fengselspopulasjonen. I disse to årene var isolasjon begrunnet med smittevern årsaken til flest av de registrerte isolasjonsdøgnene. I 2022 sank andelen personer som var registrert med isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen til 19%, men fortsatt høyere enn det gjennomsnittlige nivået i årene før pandemien.

I denne rapporten har vi sett særskilt på de ulike begrunnelsene for isolasjonen besluttet av Kriminalomsorgen. I hele perioden 2015-2022 var 'Ro, orden og sikkerhet'⁵ den hyppigste årsaken til isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen. Det samlede antall registrerte isolasjonsdøgn med årsaken 'Ro, orden og sikkerhet' falt likevel fra 2015 til 2022. Andelen av menn som var registrert med denne typen isolasjon har ligget stabilt, mens det var en økende andel blant kvinner. Gjennomsnittlig antall isolasjonsdøgn begrunnet med 'Ro, orden og sikkerhet' har også ligget stabilt for menn, men har økt for kvinner over studieperioden.

Omtrent 200 personer ble registrert med 'Selvvalgt isolasjon'⁶ hvert år i perioden 2015-2022. Disse personene utgjorde en liten, men økende andel av den totale fengselspopulasjonen i perioden. Personer med 'Selvvalgt isolasjon' var i gjennomsnitt isolert i 18 dager. Menn ble oftere registrert med 'Selvvalgt isolasjon' sammenlignet med kvinner, og de hadde i gjennomsnitt dobbelt så lang tid i 'Selvvalgt isolasjon' som kvinnene.

Personer som er dømt til forvaring utgjør under 1% av den totale fengselspopulasjonen, men de står for en uforholdsmessig stor andel av det totale antall registrerte isolasjonsdøgn besluttet av Kriminalomsorgen. I perioden 2015 til 2022 stod de seks vanligste årsakene til isolasjon for forvaringsdømte for 12% av alle registrerte isolasjonsdøgn i fengslene. Foruten isolasjon med begrunnelse i den særlige §17, som brukes til å registrere isolasjon av personer på forvaring eller særlig høy sikkerhet, står personer dømt til forvaring også for en betydelig andel av isolasjonsdøgn begrunnet med 'Selvvalgt isolasjon' (12%) og 'Hindre skade på seg selv og andre'⁷(23%). I 2021 stod denne gruppen også for en stor andel isolasjonsdøgn med begrunnelsen 'Bygning og bemanning'⁸ (41%).

⁵ Straffegjennomføringsloven §37, 1. ledd bokstav e: Opprettholde ro, orden og sikkerhet.

⁶ Straffegjennomføringsloven §37, 9. ledd: Utelukket dersom innsatte selv ønsker det.

⁷ Straffegjennomføringsloven §37, 1. ledd bokstav b: Hindre personen i å skade seg selv eller øve vold eller fremsette trusler mot andre.

⁸ Straffegjennomføringsloven §37, 9. ledd: Utelukkelse dersom bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det påkrevet.

I 2019 til 2022 var det gjennomsnittlig 200 personer som årlig ble registrert isolert med begrunnelsen 'Hindre skade på seg selv og andre'. Isolasjon med denne årsak ble dermed registrert hos en liten, men økende andel av fengselspopulasjonen. Denne økning var relativt størst for kvinner. Det gjennomsnittlige antall isolasjonsdøgn med denne begrunnelse per person per år var 10 døgn.

Isolasjon i inntil 24 timer i henhold til §39⁹ var en av de hyppigste årsaker til isolasjonshendelser (6% av alle hendelser), men med en gjennomsnittstid per hendelse på under et døgn. Denne årsaken bidro derfor til en relativt liten andel av det samlede antall isolasjonsdøgn.

Isolasjon på grunn av 'Bygnings- og bemannings forhold' var en av de hyppigste isolasjonshendelser registrert (16% av alle hendelser), men hendelsene var vanligvis på under et døgn per hendelse. Antall personer som ble registrert isolert med denne begrunnelse falt markant i 2015 til 2017 før en kraftig økning igjen i 2021 og 2022.

Sikkerhetscelle og sikkerhetsseng er to svært inngripende former for tvangsmidler som også registreres som utelukkelse av Kriminalomsorgen. I datamaterialet for denne rapporten var hendelser med sikkerhetscelle og sikkerhetsseng registrert samlet og beskrives derfor som en samlet kategori. I årene 2015 til 2022 så vi et økende antall registrerte hendelser med sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, med høyeste antallet i 2022 med 407 registrerte hendelser. Det har samtidig vært en fordobling i andelen av den samlede fengselspopulasjon som opplevde sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, fra under 1% til over 2%. Denne stigningen ses både for menn og kvinner, men ser man på antall hendelser har det særlig vært en stigning blant kvinner. Mot slutten av perioden var det en markant økning i antall hendelser med sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng for kvinner. Denne økning drives av et høyt antall hendelser med sikkerhetscelle og sikkerhetsseng overfor en liten andel av de fengslede kvinner.



⁹ Straffegjennomføringsloven §39. Umiddelbar utelukkelse som følge av brudd ved gjennomføring av fengselsstraff og forvaring.

5. Anbefalinger

Registreringspraksis

- I. Kriminalomsorgen må sørge for enkel og sikker praksis for registrering av isolasjon, inkludert effektive IKT-systemer, slik at systematisk registrering ikke krever uforholdsmessige ressurser fra ansatte.
- II. Kriminalomsorgen må sikre at alle ansatte som skal registrere isolasjon får opplæring i å registrere isolasjon på en systematisk og ensartet måte, i overensstemmelse med lover og retningslinjer.
- III. Kriminalomsorgen må sikre god og systematisk kvalitetskontroll av registreringspraksisen ved alle institusjoner, for å sikre valide registreringer av isolasjon.

Registrering av isolasjon besluttet av domstolene

- I. Registrering av isolasjon besluttet av domstolene bør ensrettes slik at sluttdato registreres på en ensartet måte.
- II. Andre restriksjoner, som brev og besøksforbud, bør registreres særskilt, med fastsatte kategorier og tydelig angivelse av start og sluttidspunkt.

Registrering av isolasjon av personer på forvaring

- I. Registrering av administrativt besluttet isolasjon for personer dømt til forvaring bør standardiseres i alle Kriminalomsorgens institusjoner.

Registrering av tvangsmidlene sikkerhetscelle og sikkerhetsseng

- I. For å kunne følge bruken av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng over tid er det viktig med systematisk registrering av start- og sluttidspunktet for alle hendelser som inkluderer bruk av slike tvangsmidler.
- II. For bedre statistikk knyttet til bruken av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, bør registreringen og rapporteringen skjelve mellom de to ulike kategoriene.

Registrering av faktisk isolasjon

- I. For å kunne følge omfanget av isolerende praksiser og faktisk isolasjon, bør Kriminalomsorgen sikre en systematisk registrering av alle avvik fra kravet om minimum to timers meningsfylt menneskelig kontakt, uansett om det gjelder personer som er besluttet isolert eller ikke.
- II. I tillegg bør det systematisk registreres hver gang en person ikke har hatt åtte timers utelåsing i løpet av et døgn i tråd med minimumsanbefalingen fra Den europeiske torturforebyggingskomité.
- III. Disse to formene for faktisk isolasjon bør registreres i samme registreringssystem som isolasjon besluttet av kriminalomsorgen og domstolene.

DEL 2

6. Bakgrunn

Det er godt kjent at selv kortvarig isolasjon er assosiert med en rekke negative konsekvenser for psykisk og fysisk helse [13-15]. Videre har forskning vist at personer med underliggende helseutfordringer, spesielt psykiske lidelser, har økt risiko for å bli utsatt for isolasjon under fengsling [16-18].

Bruken og omfanget av isolasjon i norske fengsler har gjennom en årrekke vært kritisert fra både norske og internasjonale menneskerettighetsorganer [2, 4, 19, 20]. I mai 2024 gjennomførte den europeiske torturkomiteen (CPT) sitt syvende inspeksjonsbesøk til norske fengsler. Den nylig publiserte rapporten gjentar tidligere kritikk mot Norges omfattende bruk av isolasjon, særlig overfor innsatte med psykiske helseutfordringer. Både CPT og andre aktører som Sivilombudet, Advokatforeningen og Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har i flere år uttrykt bekymring for disse forholdene. Til tross for den gjentatte kritikken, har det vært begrenset fremgang når det gjelder å redusere bruken av isolasjon og sikre tilstrekkelig helsehjelp for innsatte. Den siste rapporten fra CPT anbefalte blant annet at norsk kriminalomsorg gjør mer for å sikre at alle innsatte får meningsfull menneskelig kontakt i minst to timer hver dag, i tråd med internasjonale standarder. [21].

Mangelfull og usystematisk registrering og rapportering på omfanget av isolasjonen har vært en del av kritikken av norsk kriminalomsorg, blant annet i uttalelsene fra CPT i 2018 og i Sivilombudets særskilte melding fra 2019 [2, 20]. Den mangelfulle registreringen og rapporteringen gjør det vanskelig å kjenne det fulle omfang av isolasjon i norske fengsler og vanskeliggjør en effektiv forebyggingsinnsats [22].

Kriminalomsorgens rapportering av isolasjon i norske fengsler

På bakgrunn av denne kritikken har Kriminalomsorgen siden 2019 forbedret sin praksis med registrering og rapportering av isolasjon, med særlig fokus på isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen selv. Kriminalomsorgen har publisert statistikk over bruken av administrativt besluttet isolasjon månedlig siden januar 2020, med unntak av en periode uten rapportering fra juni 2024 til desember 2024. Denne statistikken inneholder dagsmålinger med antall isolerte og årsak til isolasjon, på den siste dag hver måned [23]. I tillegg til antall hele utelukkelsestimer bestemt av Kriminalomsorgen, inneholder noen av rapportene også dagsmålinger over antall innsatte med mindre enn 8 timers og mindre enn 2 timers fellesskap utenfor cellen [24-27]. I dagsmålinger inngår ikke antall personer som er besluttet isolert av domstolene.

Utfordringen med statistikk som kun baseres på dagsmålinger, er at man ikke ser hvor mange dager et individ tilbringer i isolasjon samlet sett. Målingene er såkalte tverrsnitt, som ikke viser noe om

varigheten av de enkelte hendelsene. Når dagsmålingene ikke inneholder antall personer som er besluttet isolert av domstolene, får man samtidig ikke det fulle bilde av administrativt besluttet isolasjon på de pågjeldende dager.

I Kriminalomsorgens årsstatistikk [28] rapporteres det på isolasjon under varetekt besluttet av domstolene. I årsstatistikken rapporteres det på fem kategorier som inneholder fullstendig isolasjon¹⁰, men fire av de er en kombinasjon av fullstendig isolasjon og andre restriksjoner. Det kan eksempelvis være en periode med fullstendig isolasjon, etterfulgt av en periode med brev og besøksforbud. I årsstatistikken fra Kriminalomsorgen fremgår det derfor ikke hvor mange av døgnene med restriksjoner som faktisk innebar fullstendig isolasjon, for de fleste personer som var besluttet fullstendig isolasjon fra domstolene.

I tillegg til den månedlige statistikken og årsstatistikken rapporteres det også om isolasjon i Kriminalomsorgens årsrapporter. I disse rapportene presenteres ulike statistikker om isolasjon, basert på Kriminalomsorgens prioriterte fokusområder for det aktuelle året. Innholdet i årsrapportene varierer derfor fra år til år. Den statistiske rapporteringen om isolasjon i Kriminalomsorgen er dermed skiftende både i omfang, innhold og hyppighet.

Vi mangler fortsatt klarhet i omfanget av isolasjon som er administrativt besluttet av domstolene eller Kriminalomsorgen. Dette inkluderer antall personer som opplever isolasjon, varigheten av isolasjonshendelsene, og den totale mengden isolasjon for hver enkelt. I tillegg har vi begrenset informasjon om hvordan bruken av administrativt besluttet isolasjon endres i forhold til antallet fengslede personer og fengselsdøgn. Å forstå dette er avgjørende for å kunne forebygge isolasjon i fengslene og redusere dens negative konsekvenser.

¹⁰ Straffeprosessloven §186 a.

7. Juridisk rammeverk og registrering av isolasjon

Denne rapporten beskriver det totale omfanget av administrativt besluttet isolasjon registrert i norske fengsler i perioden 2015-2022. I dette avsnittet vil vi gjennomgå de ulike typene isolasjon som registreres av Kriminalomsorgen og som behandles i denne rapporten. Tabell 1 gir en oversikt over bestemmelsene, lovene og registreringskodene som brukes i Kriminalomsorgens saksbehandlingssystem KOMPIS.

Tabell 1 Oversikt over ulike typer av isolasjon registrert av Kriminalomsorgen, med angivelse av lovhjemmel og hvordan det registreres i Kriminalomsorgens saksbehandlingssystem KOMPIS.

Hovedbestemmelse	§	Beskrivelse	Registrering i KOMPIS
Straffegjennomføringsloven	17, 2. ledd	Utelukkelse av personer på forvaring eller særlig høy sikkerhet.	17
	37, 1. ledd (a)	Hindre at innsatte fortsetter å påvirke miljøet i fengslet på en særlig negativ måte	37A
	37, 1. ledd (b)	Hindre personen i å skade seg selv eller øve vold eller fremsette trusler mot andre	37B
	37, 1. ledd (c)	Hindre betydelig materiell skade	37C
	37, 1. ledd (d)	Hindre straffbare handlinger	37D
	37, 1. ledd (e)	Opprettholde ro, orden og sikkerhet	37E
	37, 8. ledd	Kollektiv utelukkelse	377
	37, 9. ledd	Bygnings- eller bemanningsforhold	378A
	37, 9. ledd	Utelukket dersom innsatte selv ønsker det	378B
	38	Tvangsmidler: Sikkerhetscelle- eller seng	38
	39	Utelukkelse inntil 24 timer	39
	40	Utelukket fra fellesskap i fritiden	40DA +40DB
	45 a. (c)*	Smitteforebyggende tiltak	19
Straffeprosessloven	186 a.	Fullstendig isolasjon	Fullstendig isolasjon**

*Forskriftshjemmel, den tidligere bestemmelse som ga adgang til å utelukke som smitteforebyggende tiltak er nå opphevet. **Fullstendig isolasjon registreres både som ren fullstendig isolasjon og som fullstendig isolasjon i kombinasjon med andre restriksjoner, eksempelvis brev og besøksforbud. Se ytterligere forklaring i avsnitt 8.2.

7.1. Isolasjon besluttet av domstolene i henhold til Straffeprosessloven §186 a.

Straffeprosessloven §186 andre ledd beskriver betingelser for varetektsfengsling og de restriksjoner som domstolene kan beslutte for den som er varetektsfengslet. Dette innebærer brev- og besøksforbud eller kontroll, begrensninger i tilgang på medier, samt delvis eller fullstendig isolasjon.

Vilkårene for fullstendig isolasjon er beskrevet i straffeprosessloven §186a. Den kan kun brukes om retten mener det er nærliggende og reell fare for bevisforspillelse som ikke kan forhindres alene med restriksjonene beskrevet i 186, dvs. med brev eller besøkskontroll- eller forbud, eller delvis isolasjon [1]. Som utgangspunkt vil personer i fullstendig isolasjon ha tilgang til TV og aviser/ukeblader med mindre annet er spesifisert i fengslingskjennelsen, men de har ikke mulighet for å ha kontakt eller besøk av andre enn forsvarer eller eventuelt offentlige myndigheter. I denne rapporten skjeller vi ikke mellom isolasjon med eller uten media forbud. Det er et absolutt forbud mot fullstendig isolasjon av personer under 18 år¹¹.

Retten skal fastsette en tidsfrist for når isolasjonen skal opphøre og den kan som utgangspunkt ikke overstige 2 uker. Denne kan allikevel forlenges ved en ny kjennelse med inntil 2 uker om gangen. Dersom det er særlige omstendigheter, kan fristen forlenges med inntil 4 uker om gangen. Den fengslede kan ikke holdes isolert i et sammenhengende tidsrom på mer enn 6 uker når siktelsen gjelder en straffbar handling som kan medføre straff av fengsel inntil 6 år, med mindre det er snakk om flere straffbare handlinger som samlet kan føre til straff av mer enn 6 års fengsel, eller hvis tungtveiende hensyn gjør det nødvendig. Om en person er siktet for en straffbar handling som kan føre til en straff av mer enn 6 års fengsel, kan den fengslede holdes isolert i 12 uker sammenhengende. Vedkommende kan allikevel fortsatt holdes isolert utover 12 uker, om særlig tungtveiende hensyn gjør det nødvendig.

7.2. Isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen i henhold til Straffegjennomføringsloven

Isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen kan forekomme både under varetektsfengsling og under gjennomføring av straff og forvaring. Kriminalomsorgen kan pålegge innsatte isolasjon i henhold til Straffegjennomføringsloven §17, §37-40 og §45 (Tabell 1). Straffegjennomføringsloven anvender ikke ordet isolasjon, men bruker i stedet terminologien «utelukkelse fra fellesskapet». Hel utelukkelse fra fellesskapet betraktes i utgangspunktet som isolasjon, og vil i rapporten betegnes som dette. Ifølge Straffegjennomføringsloven §17, 1. ledd skal innsatte som hovedregel og så langt det er praktisk mulig ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i fritiden. Dersom vilkårene er til stede, kan Kriminalomsorgen treffe vedtak om hel eller delvis utelukkelse fra

¹¹ Straffeprosessloven §186a, 1. ledd 2. setning

fellesskap. Både personer som er varetektsfengslet og de som soner dom kan bli besluttet utelukket fra fellesskapet av Kriminalomsorgen. Ifølge Kriminalomsorgens retningslinjer om utelukkelse fra fellesskapet må enhver utelukkelse registreres i KOMPIS, med mindre det er snakk om avvik med en varighet på mindre enn en time [29]. Mulighetene for å bruke isolasjon overfor personer under 18 år er begrenset i Straffegjennomføringsloven, på ulike måter avhengig av isolasjonsårsaken.

Straffegjennomføringsloven §37

Straffegjennomføringsloven §37, 1. ledd beskriver hvordan utelukkelse fra fellesskapet kan brukes som forebygging i en rekke situasjoner (se faktaboks).

Personer under 18 år kan utelukkes etter bestemmelsene i §37 bokstav b til e, men det understrekes i retningslinjene at dette kun kan besluttes når det er «strengt nødvendig og mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige» [29]. For personer under 18 år er det i tillegg strengere krav om å rapportere til Kriminalomsorgsdirektoratet (Ibid).



a) Hindre at innsatte fortsetter å påvirke miljøet i fengslet på en særlig negativ måte:

Bestemmelsen utgjør hjemmelen for å gjøre tiltak overfor innsatte som opptre truende, saboterer fellesskapet, eller på andre måter har en aktiv atferd som virker destruktivt overfor andre innsatte, tilsatte eller andre personer som bidrar under straffegjennomføringen. Innsattes oppførsel må være av kvalifisert negativ art.

b) Hindre innsatte i å skade seg selv eller øve vold eller fremsette trusler mot andre:

Utelukkelse for å hindre selvbeskadigelse, vold og trusler. Bestemmelsen kommer både til anvendelse der handlinger vil kunne ramme innsatte selv, andre innsatte, tilsatte, tilsatte i forvaltningssamarbeidsetater og andre.

c) Hindre betydelig materiell skade:

Utelukkelse for å hindre skadeverk av et visst omfang eller alvorlighetsgrad. Det innebærer skader som fører til reduksjon på gjenstanders verdi, herunder tilsmussing, men også tilgrising av fellesskapsarealer.

d) Hindre straffbare handlinger:

Dette omhandler straffbare handlinger (angis i straffeloven 2005, annen del), eksempelvis kroppskrenkelse, trusler, skadeverk, etc.

e) Opprettholde ro, orden og sikkerhet:

Eksempler på situasjoner som kan anses som forstyrrelse av ro, orden og sikkerhet, er bråk, vedvarende skriking og annen atferd som ikke kan betegnes som straffbar. Dersom innsattes fungering av helsemessige eller andre årsaker, er av en slik karakter at innsatte ikke er i stand til å ivareta seg selv og dette påvirker fellesskapet, kan dette gi grunnlag for utelukkelse etter bokstav e.

Kilde: Kriminalomsorgen, Retningslinjer til straffegjennomføringsloven, revidert 02.04.2019, lov- og forskriftsbestemmelser oppdatert 22. april 2016 (forkortet gjengivelse).

§37 8. ledd: Kollektiv utelukkelse

Bestemmelsen om kollektiv utelukkelse kan brukes under omstendigheter hvor en handling truer sikkerheten i fengslet, eller det er sannsynlig at dette vil inntreffe (opprør, kollektiv ordreunnlatelse, skadeverk, sabotasjeaksjoner eller lignende)[29]. Kriminalomsorgen kan isolere alle eller enkelte innsatte som har begått eller er i ferd med å begå handlinger som beskrevet i §37, 1. ledd (a-e). Slik kollektiv utelukkelse er begrenset til tre døgn og kan omfatte samtlige innsatte i enheten, en bestemt avdeling eller noen bestemte innsatte.

Kollektiv utelukkelse kan også besluttes dersom akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det nødvendig, eksempelvis brann, vannskader og liknende forhold som gjør det uforsvarlig å ta opphold på fellesskapsarealer [29].

§37 9.ledd: Utelukkelse dersom den innsatte selv ønsker det

Kriminalomsorgen kan treffe beslutning om utelukkelse av innsatte fra fellesskapet dersom innsatte selv ønsker det. Det omtales også som 'Frivillig isolasjon' og 'Selvvalgt isolasjon', som er betegnelsen vi bruker videre i denne rapport. Der er flere problemstillinger som knytter seg til 'Selvvalgt isolasjon', særlig i forhold til den reelle frivilligheten relatert til beslutningen om selvisolasjon [1]. Årsaken til selvisolasjon kan være begrunnet med ulike årsaker relatert til dårlig helsetilstand, utrygghet eller frykt for andre innsatte [2].

Innsattes eget ønske skal som et utgangspunkt respekteres av Kriminalomsorgen [29]. Det kreves at den innsatte skriftlig eller muntlig erklærer at vedkommende ønsker å utelukke seg selv fra fellesskapet og denne erklæring må fornyes hver 14. dag (Ibid). Kriminalomsorgen må oppfordre den innsatte til å oppgi grunnlaget for sitt ønske om utelukkelse og vurdere alternative tiltak, eksempelvis overføring til en annen avdeling eller enhet (Ibid).

§37 9.ledd: Utelukkelse dersom bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det påkrevet

Utelukkelse på grunn av akutte bygnings- eller bemanningsmessige forhold er omtalt i både 8. og 9. ledd av straffegjennomføringsloven §37. I KOMPIS dekker kategorien Bygnings- og bemanningsmessige forhold det som nevnes i §37, 9. ledd, som omhandler utelukkelse av én enkelt innsatt av denne årsaken. §37, 8. ledd, omhandler derimot muligheten for å utelukke alle eller enkelte innsatte på grunn av akutte bygnings- eller bemanningsmessige forhold. Slike tilfeller registreres derimot under kategorien '377' (kollektiv utelukkelse).

Kriminalomsorgens retningslinjer presiserer at utelukkelse på grunn av bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold kun kan anvendes når disse forholdene er akutte, for eksempel som følge av brann, skader eller uforutsett personalmangel [29].

§38 Sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng

Bruk av tvangsmidlene sikkerhetscelle og sikkerhetsseng er nevnt i §38 i Straffegjennomføringsloven og er to særlig inngripende former for isolasjon [1]. Kriminalomsorgen kan ta i bruk sikkerhetscelle, sikkerhetsseng eller annet godkjent tvangsmiddel dersom det er strengt nødvendig for å avverge alvorlig angrep eller skade på person, hindre iverksettelse av alvorlige trusler eller betydelig skade på eiendom, eller for å hindre rømning fra fengsel, under transport eller fra bestemmelsessted¹².

Kriminalomsorgen skal bare bruke tvangsmidler dersom forholdene gjør det strengt nødvendig og mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelig¹³.

Tvangsmidler må alltid brukes med varsomhet slik at ingen påføres unødig skade eller lidelse. Selv om §38 nevner en rekke andre former for tvangsmidler (håndjern, transportjern, bodycuff, spyttbeskytter og tilsvarende godkjente tvangsmidler), har vi i denne rapporten bare informasjon om §38 hendelser som innebærer plassering på sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. I likhet med Kriminalomsorgens månedlige statistikk rapporteres bruken av sikkerhetsseng og sikkerhetscelle samlet, da vi ikke har hatt mulighet for å skille mellom de to tvangsmidler i vårt materiale.

§39 Utelukket fra fellesskap for inntil 24 timer

Ifølge Straffegjennomføringsloven §39 kan det pålegges isolasjon av opptil 24 timers varighet som reaksjoner på brudd ved gjennomføring av fengselsstraff, forvaring og strafferettslige særreaksjoner. Dette kan ikke anvendes på personer under 18 år.

§45a. bokstav c: Utelukkelse fra fellesskap for å forebygge smittespredning i fengselet

Etter Straffegjennomføringsloven §45a., 1. ledd bokstav c kan det gis forskrift som åpner for at en innsatt helt eller delvis utelukkes fra fellesskap med andre innsatte for å forebygge smittespredning i fengselet dersom vilkårene etter bestemmelsen er oppfylt, herunder at tiltaket ikke vil være uforholdsmessig [30]. Denne bestemmelse ble innført i forbindelse med Covid-19 pandemien. Forskriften skal inneholde krav om at Kriminalomsorgen så vidt mulig skal rådføre seg med

¹² Straffegjennomføringsloven §38, 1.ledd

¹³ Straffegjennomføringsloven §38, 2. ledd

helsepersonell før det vedtas utelukkelse på grunn av symptomer. Den innsatte skulle ha tilbud om meningsfylt menneskelig kontakt eller tiltak som kompenserte for fravær av meningsfylt kontakt i til sammen minst to timer hver dag. Innsatte med tilbud om mindre enn to timer meningsfylt menneskelig kontakt hver dag, skulle hver dag ha mulighet for kontakt med familie eller andre ved bruk av fjernkommunikasjon.

§17: Utelukkelse av personer på avdelinger for personer idømt forvaring eller på særlig høyt sikkerhetsnivå

I §13 av forvaringsforskriften¹⁴ beskrives det hvordan personer dømt til forvaring som utgangspunkt, og så langt det er praktisk og sikkerhetsmessig forsvarlig, må ha fellesskap i fritiden, under arbeid, opplæringsprogram eller andre tiltak.

I Straffegjennomføringsloven §37, 11. ledd beskrives det at §17, 2. ledd skal anvendes for utelukkelse av personer som sitter på avdelinger for personer idømt forvaring eller med særlig høyt sikkerhetsnivå¹⁵. I KOMPIS registreres derfor mange utelukkelse av personer på disse avdelinger under kategorien '§17' som dekker over «Utelukkelse etter §17, 2.ledd i avd. som nevnt i §10, 2.ledd».

¹⁴ Forskrift om gjennomføring av særreaksjonen forvaring

¹⁵ Avdelinger som nevnt i Straffegjennomføringsloven §10 2.led: »Avdeling i fengsel med høyt sikkerhetsnivå kan tilrettelegges for innsatte med særlige behov, herunder personer som er idømt forvaring, eller innrettes med særlig høy sikkerhetsnivå.

Faktisk isolasjon

Begrepet *faktisk isolasjon* brukes ofte til å beskrive isolasjon der det ikke foreligger en beslutning eller vedtak om isolasjon eller utelukkelse, men hvor personen i praksis har mindre enn to timers meningsfull menneskelig kontakt i løpet av et døgn [1]. Det er ulike former for faktisk isolasjon:

➤ **Politiarrest**

Innsettelse i politiarrest vil i praksis innebære faktisk isolasjon, da innsatte i politiarrest ikke gis adgang til å motta eksterne besøk fra andre enn advokat [1].

➤ **Isolasjon i påvent av plass på fellesskapsavdeling**

Etter vedtak om utelukkelse er opphørt, må den som var utelukket overføres til en fellesskapsavdeling. Om dette ikke skjer, vil det ofte føre til faktisk isolasjon.

➤ **Delvis isolasjon**

Betingelsene og retningslinjene for delvis isolasjon er uklart beskrevet i lovgivningen og personer pålagt delvis isolasjon kan i praksis oppleve faktisk isolasjon [2].

➤ **Isolasjon på grunn av bygnings- eller bemanningsforhold**

I Straffegjennomføringsloven §37, 8. og 9. ledd beskrives utelukkelse av alle eller enkelte innsatte på grunn av akutte bygnings- eller bemanningsmessige behov, med mulighet for isolasjon i opptil 6 dager, med krav om vedtak. Lengrevarende utfordringer med bemannings- og bygningsmessige forhold kan føre til faktisk isolasjon uten vedtak [3, 4].

➤ **Avvik**

Kriminalomsorgen er forpliktet til å registrere avvik for personer som ikke har fått minimum to timers meningsfull menneskelig kontakt i løpet av de siste 24 timene [5] [6]. Selv om dette registreres i avvikssystemer, inngår disse ikke i isolasjonsregistreringen i KOMPIS.

➤ **Personer med funksjonsnedsettelse**

Mange norske fengsler er ikke universelt utformet. Dette kan vanskeliggjør deltakelse i fellesskapet og føre til faktisk isolasjon for personer med funksjonsnedsettelse [7].

➤ **Personer som er språklig isolert**

På tross av adgang til fellesskap, kan språkbarriere i noen tilfeller føre til sosial isolasjon og mangel på meningsfylt menneskelig kontakt [7].

➤ **Særlig høyt sikkerhetsnivå**

Innsettelse på særlig høyt sikkerhetsnivå innebærer i praksis ofte langvarig isolasjon, som i noen tilfeller ikke registreres i KOMPIS [1].

8. Metode

I følgende avsnitt vil vi beskrive studiens metode, herunder datagrunnlag, studiepopulasjon og variabler.

8.1. Datagrunnlag og studiepopulasjon

PriSUD-prosjektet er utviklet ved Senter for rus og avhengighetsforskning (SERAF) ved UiO og har som hovedmål å utvikle ny kunnskap som bidrar til bedre helse og forbedret livskvalitet for personer som er fengslet eller gjennomfører straff i samfunnet [31]. Prosjektet undersøker helse og livskvalitet både i tiden før straffegjennomføring, tiden under og tiden etter endt straffegjennomføring. PriSUD og datamaterialet som inngår i rapporten er finansiert av Norges Forskningsråd (NFR).

Rapporten er basert på data fra *The Norwegian Prison Release study* ([nPRIS](#)), som tar utgangspunkt i data fra Kriminalomsorgens administrative saksbehandlingssystem KOMPIS. KOMPIS står for Kriminalomsorgens produktivitetsfremmende informasjonssystem, og består av tre landsdekkende IKT-systemer: Kompis-Kia/reskontro, Kompis-Booking og Kompis-Kif [32]. I denne rapport er datagrunnlaget hentet fra KOMPIS-Kia.

For denne rapporten har vi brukt informasjon om fengslinger og administrativ bestemt isolasjon registrert i KOMPIS. Populasjonen inkluderer alle personer som har vært fengslet i et norsk fengsel med høyt eller lavt sikkerhetsnivå (herunder overgangsbolig) fra 1. januar 2015 - 31. desember 2022, inklusiv både varetektsfengsling, gjennomføring av straff og forvaring. Dette inkluderer både personer med og uten gyldig norsk personnummer. I deler av rapporten vil vi se særskilt på populasjonen oppdelt i kjønn og på gruppen i alderen 18-24 år, for å kunne se på utviklingen i disse undergruppene spesifikt.

Isolasjon besluttet av domstolene har vært registrert av Kriminalomsorgen siden 2008 og isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen har vært registrert systematisk siden 2015. De to typene isolasjon registreres særskilt i KOMPIS.

Rapporten inkluderer ikke personer som i perioden 2015-2022 utelukkende gjennomførte straff i samfunnet, eksempelvis med elektronisk kontroll med fotlenke, eller personer som utelukkende oppholdt seg i politiarrest.

8.2. Variabler og analyse

I denne rapporten gjøres det utelukkende deskriptive analyser. Det vil si at det ikke foretas statistiske tester for å undersøke om observerte forskjeller er statistisk signifikante, eller om det foreligger komplekse sammenhenger mellom inkluderte variabler. Slike analyser er utenfor rammene for

rapporten. Arbeidet med datamaterialet er gjort i det statistiske analyseprogrammet IBM SPSS Statistics, versjon 29.

Variabler knyttet til fengsling og varetekt

Fengslinger per år defineres i denne studien som *alle* opphold i en fengselsinstitusjon i løpet av et år, inklusiv både varetektsfengslinger og straffegjennomføringer knyttet til dom. Dette inkluderer *både* nyinnsettelse i løpet av et år, i tillegg til de fengslinger som er påbegynt tidligere år. Fengslinger som strekker seg over mer enn et år, vil dermed inngå i flere årganger. Om en person løslates fra fengsling (varetekt eller dom), og senere innsettes igjen, enten i varetekt eller som følge av dom, vil dette i vårt materiale betraktes som en ny fengsling.

Varetektsfengslinger per år: Defineres som en varetektsfengsling som forløp i dette år.

Varetektsfengslinger som strekker seg over mer enn et år, vil da inngå i flere år.

Unike personer fengslet: Antall unike personer som var fengslet i løpet av et år. Dermed telles personer som har flere fengslinger i løpet av et år kun én gang.

Variabler knyttet til isolasjon besluttet av domstolene

Andel personer i varetekt med isolasjon besluttet av domstolene: Prosentandel av alle personer som var varetektsfengslet i løpet av året og som opplevde minst én dag med isolasjon besluttet av domstolene.

Isolasjonsdøgn besluttet av domstolene: Defineres som antall døgn som en person har vært besluttet fullstendig isolert av domstolene. Dette er beregnet fra dato for første fengslingskjennelse i varetektsfengslingen og til siste dato med besluttet fullstendig isolasjon. Om en isolasjonshendelse foregikk over to år, eksempelvis med start i desember og slutt i januar året etter, telles antall dager i isolasjon innenfor hvert av årene.

Om estimering av isolasjonsdøgn besluttet av domstolene

Kriminalomsorgen registrerer vanligvis kun én sluttdato per fengslingskjennelse for restriksjoner besluttet av domstolene. Dette gjør det utfordrende å beregne omfanget av isolasjonen når flere restriksjoner er besluttet. Til tross for dette finnes ofte informasjon om sluttdato for isolasjon i fritekst i KOMPIS, under "Forbudsmerknad". Disse merknadene er imidlertid ikke standardiserte og egner seg ikke for kvantitativ analyse direkte. For denne rapporten ble det nødvendig å manuelt gjennomgå alle forbudsmerknader for å hente ut informasjon om isolasjonens sluttidspunkt for hendelser med flere restriksjoner.

Tabell 2 presenterer eksempler på fremstillingen og forbudsmerknader. Under prosessen ble sluttidspunktet ofte vurdert konservativt. Ved usikkerhet om sluttidspunktet refererte til avslutningen

av brev- og besøksforbudet eller til den fullstendige isolasjonen, ble tidspunktet registrert som 'ukjent' (slik som hos person 3 i Tabell 2).

Mellom 2015 og 2022 fant vi informasjon om sluttdato for isolasjonsvedtak besluttet av domstolen i 86 % av tilfellene. For å beregne totalt antall isolasjonsdøgn multipliserte vi derfor antall døgn med kjent varighet med prosentandelen uten sluttdato. Denne metoden antar at hendelser uten sluttdato i gjennomsnitt har samme varighet som de med tilgjengelig informasjon. Tall som er estimert på denne måten er i figurene angitt som 'justert'.

Tabell 2 Fiktive eksempler på uthenting av den antatte sluttdato for fullstendig isolasjon

Person nr.	Restriksjon	Fengslingskjennelse	Registrert dato	Forbudsmerknad	Antatt sluttdato
1	Fullstendig isolasjon	01.01.2020	14.1.2020		14.01.2020
2	Fullstendig isolasjon, brev og besøksforbud	01.02.2021	28.02.2021	Fullstendig isolasjon 14 dager, deretter brev og besøksforbud	14.02.2021
3	Fullstendig isolasjon, brev og besøksforbud	01.05.2021	30.05.2021	Fullstendig isolasjon og brev og besøksforbud	ukjent
4	Fullstendig isolasjon, brev og besøksforbud	01.03.2021	30.03.2021		ukjent
5	Fullstendig isolasjon, media forbud, brev og besøksforbud	01.04.2022	15.05.2022	FIS samt mediaforbud 14 dager, heretter brev og besøksforbud fengslingen ut	28.04.2022
	Fullstendig isolasjon, media forbud, brev og besøksforbud	14.04.2022	15.05.2022	Ny fengslingskjennelse: Forlengelse av FIS til 28.04, heretter brev og besøksforbud	

Variabler knyttet til isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen

Isolasjonshendelse: Vi bruker betegnelsen "isolasjonshendelser" for alle hele utelukkelse, uansett varighet, registrert av Kriminalomsorgen i KOMPIS, med henvisning til Straffegjennomføringsloven.

Døgn i isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen: Dette inkluderer døgn i isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen av samtlige årsaker, unntatt tid tilbrakt i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng. Tiden beregnes i antall timer, slik at hendelser med for eksempel 12 timers varighet vil regnes som 0,5 døgn.

Personer med isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen: Antall personer som har opplevd å bli besluttet isolert av Kriminalomsorgen minst én gang i løpet av dette året. Dette inkluderer alle årsaker til administrativt bestemt isolasjon som registreres i KOMPIS. Vi rapporterer i tillegg på åtte årsaker til administrativt bestemt isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen, disse fremgår i Tabell 3. De åtte årsakene er enten blant de mest hyppige hendelsene eller av særskilt interesse, som eksempelvis tvangsmidlene sikkerhetscelle og sikkerhetsseng.

Sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng: I denne rapporten har vi undersøkt de to typene av tvangsmidler, sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, som registreres under §38. I vårt datamateriale er det ikke mulig å skille mellom sikkerhetscelle og sikkerhetsseng og disse er behandlet samlet. Fra statistikk publisert av Kriminalomsorgsdirektoratet vet vi at sikkerhetsseng utgjør rundt 5% av hendelsene i 2015-2022[33]. Under analysene oppdaget vi at registreringene i KOMPIS ikke muliggjør et presist estimat av varigheten på disse tiltakene. Derfor rapporterer vi kun antall hendelser med sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng og antall involverte individer.

Tabell 3 Utvalgte årsaker til isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen og benevnelse brukt i denne rapporten

§ i Straffegjennomføringsloven	Benevnelse i rapporten
§17, 2. ledd i avd. nevnt i §10, 2.ledd	Forvaring og særlig høy sikkerhet
§37, 1. ledd (b)	Hindre skade på seg selv og andre
§37, 1. ledd (e)	Ro, orden og sikkerhet
§37, 9. ledd	Bygning- og bemanning
§37, 9. ledd	Selvvalgt isolasjon
§38	Sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng
§39	Utelukkelse inntil 24 timer
§45a. bokstav c	Smittevern

8.3. Etikk

Dette prosjektet rettes mot en gruppe som både medisinsk og sosialt sett kan betegnes som sårbare; personer under straffegjennomføring. Nyttene ved bruk av personopplysninger til forskning skal alltid veies opp mot risikoen for skade, og denne risikovurderingen skal være en kontinuerlig prosess. All forskning som omfatter mennesker, må følge en rekke grunnleggende prinsipper som er fastsatt i Helsinkideklarasjonen av 1964: Vitenskapens og samfunnets behov for ny kunnskap kan aldri forsvare at forskningssubjektet utsettes for unødig ubehag og risiko. Særsilt sårbare individer og grupper skal gis adekvat beskyttelse og vern, og forskningen skal være lydhor overfor deres behov. Grupper som er underrepresentert i medisinsk forskning skal kunne delta i forskningsprosessen. Prosjektansvarlig har gjennom hele prosjektet vært opptatt av å ivareta forskningsdeltagernes liv, helse, verdighet, integritet, rett til selvbestemmelse og personvern, samt holde personopplysningene konfidensielle.

Registerkoblingen av data fra personer som har gjennomfört straff i fengsel og i samfunnet er vurdert og godkjent etter helseforskningsloven §10. Med hjemmel i helseforskningsloven §35 har Regionaletiske komiteer (REK) gitt tillatelse til at opplysninger kan innhentes og kobles uten hinder av taushetsplikt, og til at disse opplysningene kan brukes i forskning uten samtykke. Det er foretatt en personvernkonsekvensutredning (DPIA) for gjennomföringen av koblingen, og prosjektet er godkjent av Personvernombudet ved Universitetet i Oslo.

Registerkoblingen er godkjent av Regionale komiteer for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk (REK-id 2012/1401, 29513), vurdert av Norsk senter for forskningsdata (NSD-id 847562) og personvernombudet ved UiO. Alle personsensitive data brukt i dette prosjektet er oppbevart i Tjenester for sensitive data (TSD) ved UiO. TSD er en IT-plattform ved UiO spesielt dedikert til lagring av sensitive forskningsdata [34].

DEL 3

9. Resultater

9.1. Fengselspopulasjonen

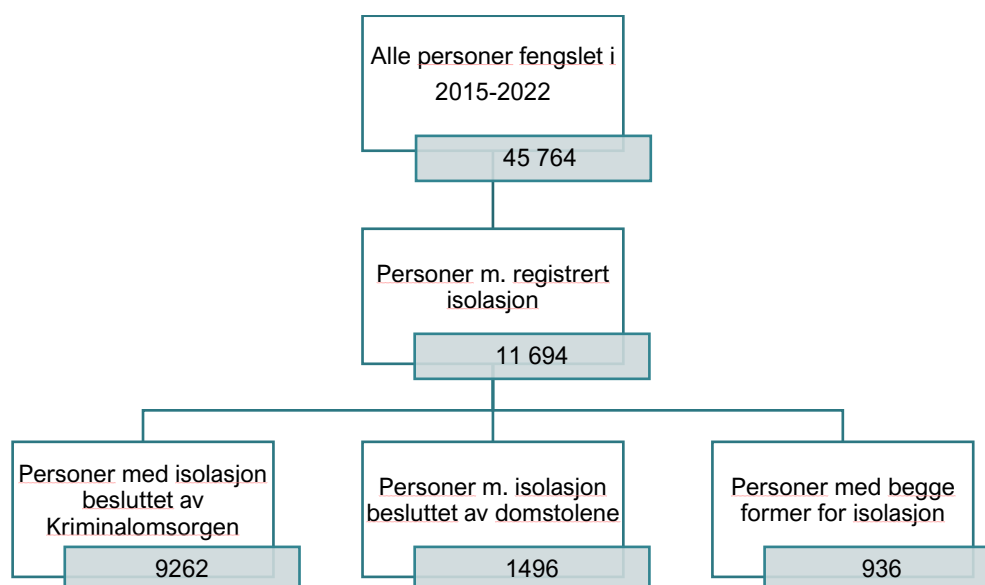
I perioden 2015 til 2022 var totalt 45 764 unike personer fengslet; 10% (4566) av disse var kvinner. Mens det i 2016 var 12 592 personer i fengsel i løpet av året, var dette redusert til 8566 personer i 2022 (Tabell 4). Andelen kvinner i fengselspopulasjonen har vært relativt stabil på årlig om lag 8% gjennom hele perioden. Andelen unge voksne (18-24 år) i fengsel har blitt noe lavere gjennom perioden, fra 15% i 2015 til 12% i 2022.

Tabell 4 Fengselspopulasjonen oppdelt på menn, kvinner, unge og totalt, 2015-2022 (n=45 764).

	Menn		Kvinner		Unge		Totalt
2015	11260	92,3	916	7,5	1839	15,1	12197
2016	11531	91,6	1038	8,2	1864	14,8	12592
2017	10850	91,1	1026	8,6	1677	14,1	11912
2018	9982	91,0	958	8,7	1537	14,0	10968
2019	8779	91,1	832	8,6	1313	13,6	9638
2020	7609	91,0	699	8,4	1145	13,7	8362
2021	8001	91,5	675	7,7	1137	13,0	8742
2022	7756	90,5	673	7,9	1062	12,4	8566

Blant alle som var fengslet i løpet av 2015-2022, var 11 694 personer (26%) registrert med isolasjon ([Figur 1](#)), herav hadde 9262 bare isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen (20%), 1496 hadde bare isolasjon besluttet av domstolene (3%) og 936 hadde både hatt isolasjon besluttet av domstolene og isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen (2%).

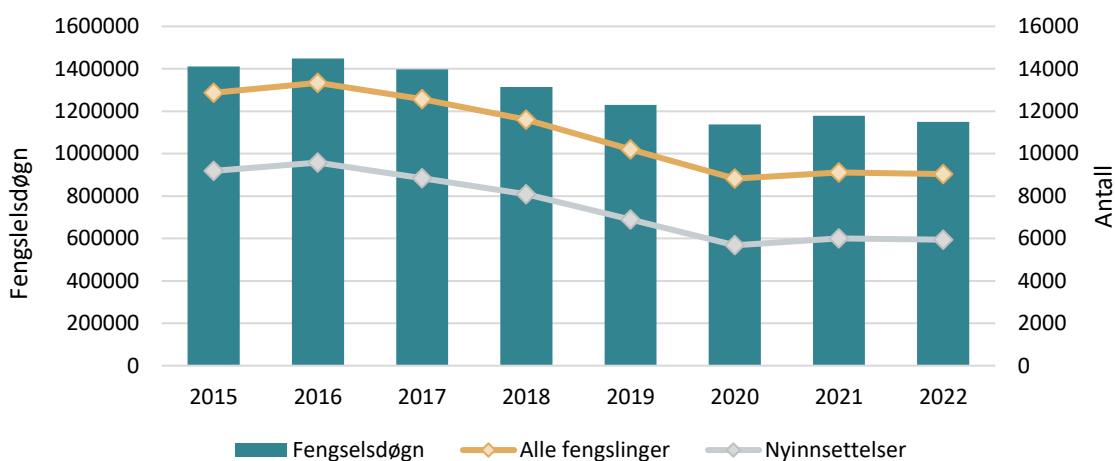
Figur 1 Studiepopulasjon og antall unike personer registrert med hhv. isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen, isolasjon besluttet av domstolene og begge typer isolasjon.



9.2. Fengslinger og fengselsdøgn

I perioden fra 2016 til 2020 var det en nedgang i antall nyinnsettelse, antall fengslinger og antall fengselsdøgn (Figur 2). Tallene stabiliserte seg i perioden 2020-2022 med omtrent 6000 nyinnsettelse, 9000 personer fengslet i løpet av året, og litt over 1,1 millioner fengselsdøgn (Figur 2).

Figur 2 Antall fengselsdøgn totalt (venstre akse), nyinnsettelse og alle fengslinger* (høyre akse), per år 2015-2022



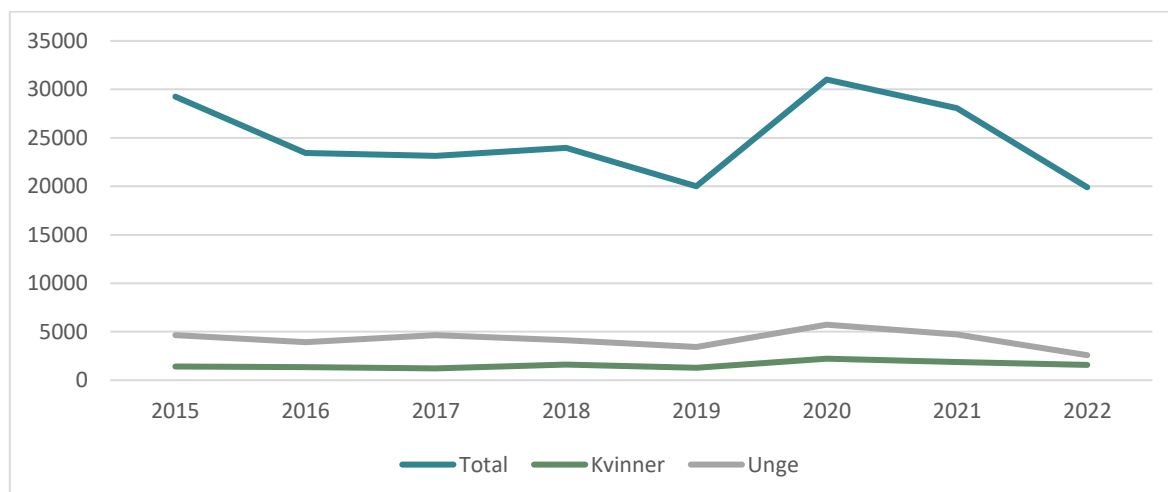
*Fengslinger inkluderer både nyinnsettelse i løpet av et år, i tillegg til de fengslinger som er påbegynt tidligere år.

9.3. Totalt antall registrerte isolasjonsdøgn og personer isolert

Isolasjonsdøgn

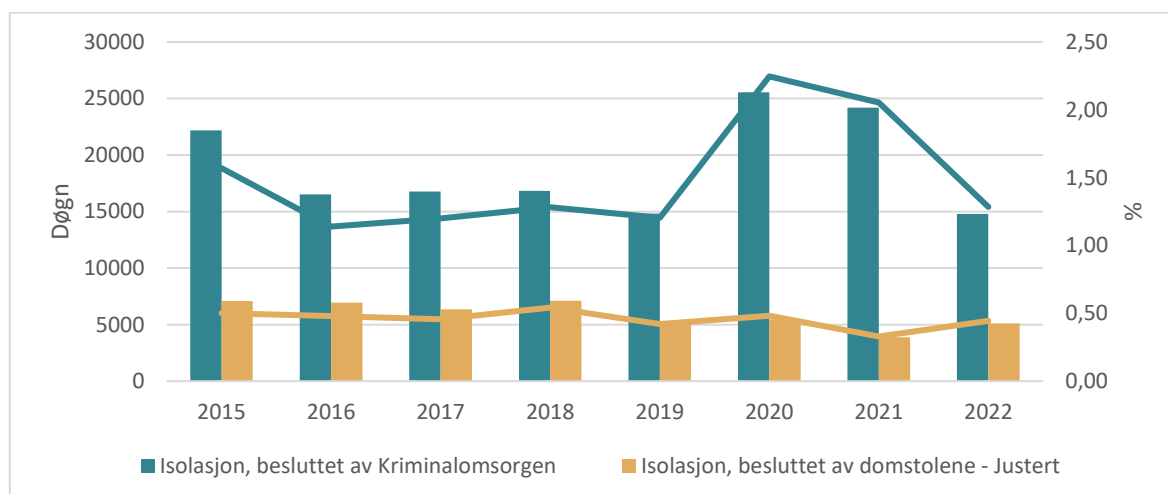
Figur 3 viser det samlede antall registrerte isolasjonsdøgn i perioden 2015 til 2022, inkludert isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen og isolasjon besluttet av domstolen. Det samlede antall isolasjonsdøgn gikk ned i perioden 2015-2019, fra nesten 30 000 registrerte isolasjonsdøgn i 2015, til knappe 20 000 isolasjonsdøgn i 2019.

Figur 3 Det totale antallet administrativt bestemte isolasjonsdøgn blant hele fengselspopulasjonen, samt blant unge og kvinner, 2015-2022.



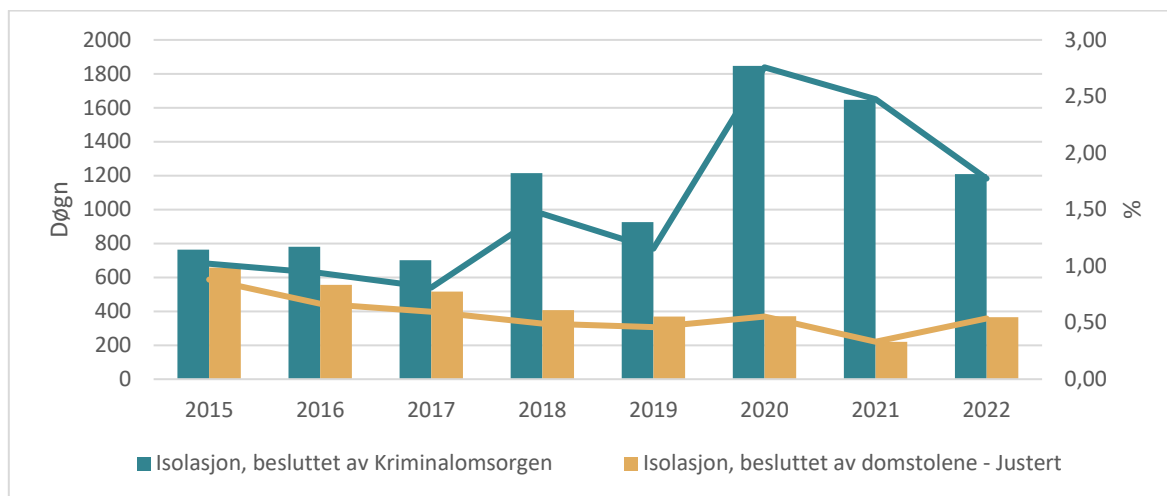
I løpet av de to pandemiårene økte antall registrerte isolasjonsdøgn markant, med en topp på over 30 000 døgn i 2020, etterfulgt av 28 000 døgn i 2021. I 2022 observerte man en betydelig nedgang til 15 700 døgn, det laveste tallet i perioden (Figur 3). Isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen utgjorde en vesentlig andel av isolasjonsdøgnene gjennom hele perioden, med en noe høyere andel under pandemien (Figur 4). Samlet sett representerte isolasjonsdøgn i gjennomsnitt 2% av alle fengselsdøgn i perioden, med en økning til 2,7% og 2,4% i henholdsvis 2020 og 2021. Domstolbesluttet isolasjon utgjorde en mer stabil andel på omkring 0,5% av alle fengselsdøgn, mens Kriminalomsorgs besluttet isolasjon økte fra litt over 1% før pandemien til omtrent 2% i pandemiårene.

Figur 4 Total fengselspopulasjon - Totalt antall isolasjonsdøgn besluttet av hhv. domstolene eller Kriminalomsorgen (søylar, venstre akse), og den prosentvise andel disse isolasjonsdøgn utgjorde av det samlede antall fengselsdøgn (linjer, høyre akse), 2015-2022.



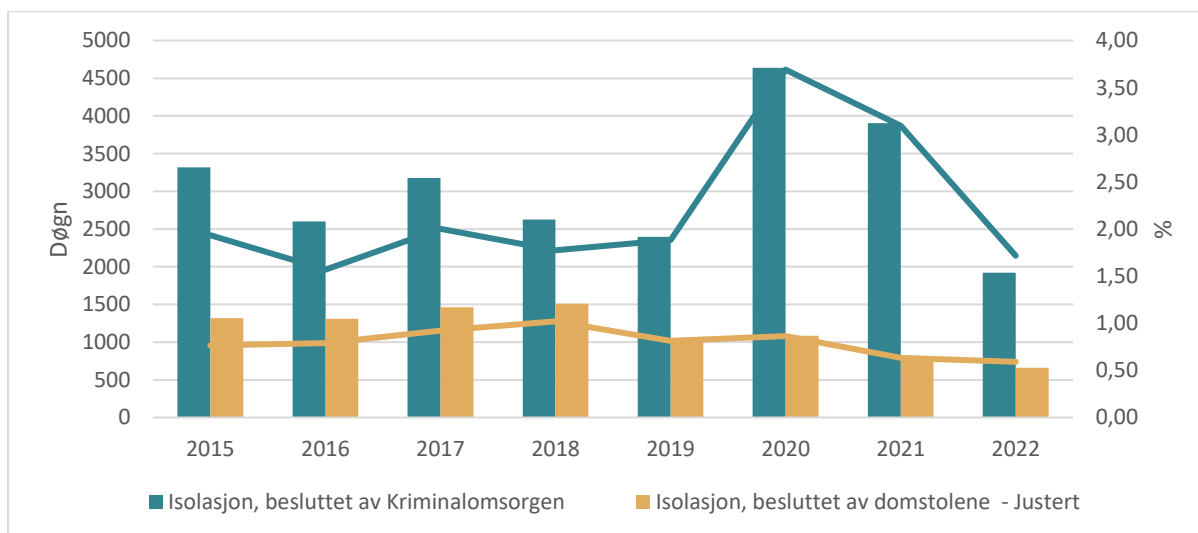
Figur 5 viser totalt antall isolasjonsdøgn for kvinnelige innsatte. Frem til 2020 hadde kvinnelige innsatte en lavere andel isolasjonsdøgn i forhold til den totale fengselspopulasjonen (vist i Figur 4). Denne trenden endret seg imidlertid i de siste årene av perioden, der en høyere andel av de kvinnelige innsatte var registrert med isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen. Som et resultat hadde kvinner en høyere total andel isolasjonsdøgn enn gjennomsnittet i 2020 (3,3% mot 2,7%), 2021 (2,8% mot 2,4%) og 2022 (2,3% mot 1,7%). Disse funnene indikerer en økende ulikhet i isolasjonspraksis mellom kvinner og menn i de senere årene.

Figur 5 Kvinner - Totalt antall isolasjonsdøgn besluttet av hhv. domstolene eller Kriminalomsorgen (søyler, venstre akse), og den prosentvise andel disse isolasjonsdøgn utgjorde av det samlede antall fengselsdøgn (linjer, høyre akse), 2015-2022.



Unge voksne mellom 18 og 24 år hadde en høyere andel isolasjonsdøgn enn den generelle fengselspopulasjonen gjennom hele studieperioden (Figur 6). Denne aldersgruppen var oftere registrert med både isolasjon besluttet av domstolene og isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen.

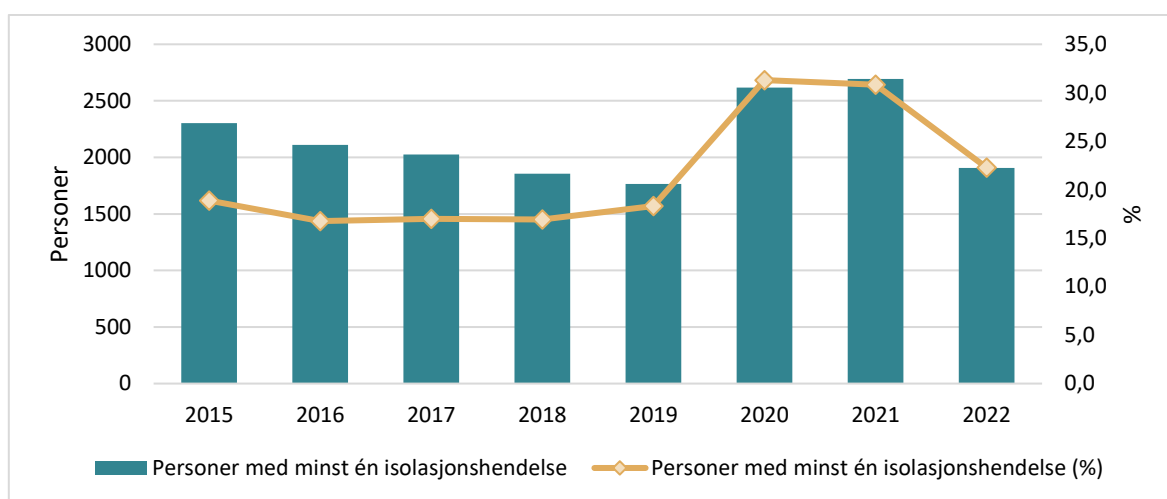
Figur 6 Unge (18-24 år) - Totalt antall isolasjonsdøgn besluttet av hhv. domstolene eller Kriminalomsorgen (søyler, venstre akse), og den prosentvise andel disse isolasjonsdøgn utgjorde av det samlede antall fengselsdøgn (linjer, høyre akse), 2015-2022.



Antall personer med registrert isolasjon

Til tross for en generell nedgang i antall fengslinger i perioden 2015-2022, var det en markant økning i bruken av isolasjon i pandemiårene 2020 og 2021, hvor andelen innsatte med registrert isolasjon steg til omkring 31% (Figur 7). Denne utviklingen representerer et avvik fra trenden i de foregående årene, hvor andelen lå stabilt på 17-19%. I 2022 var det en nedgang til 22%, men nivået forble høyere enn før pandemiårene.

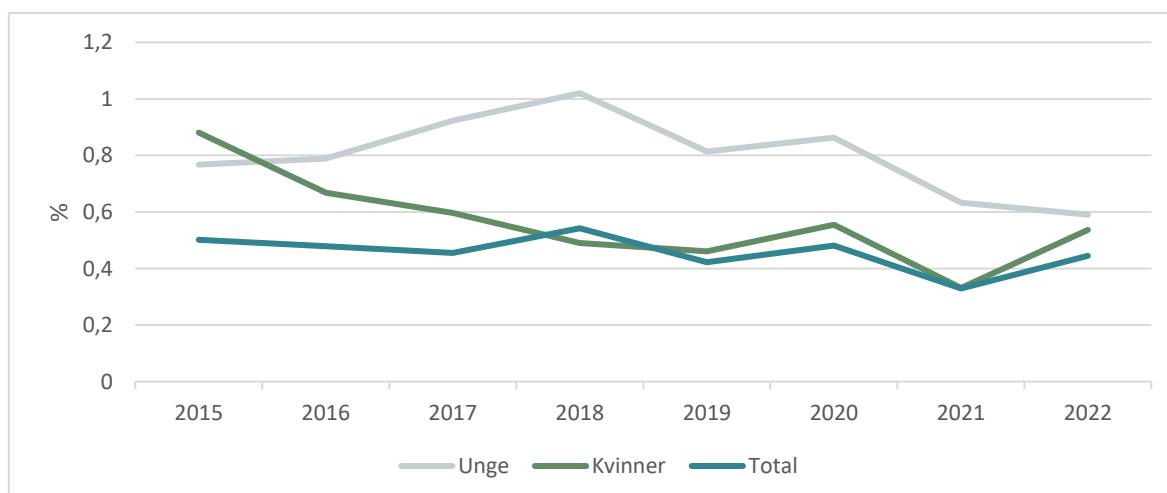
Figur 7 Antall personer med minst én registrert isolasjonshendelse besluttet av Kriminalomsorgen, og andelen som disse personene utgjorde blant alle personer fengslet i løpet av året, i perioden 2015-2022.



9.4. Isolasjon besluttet av domstolene

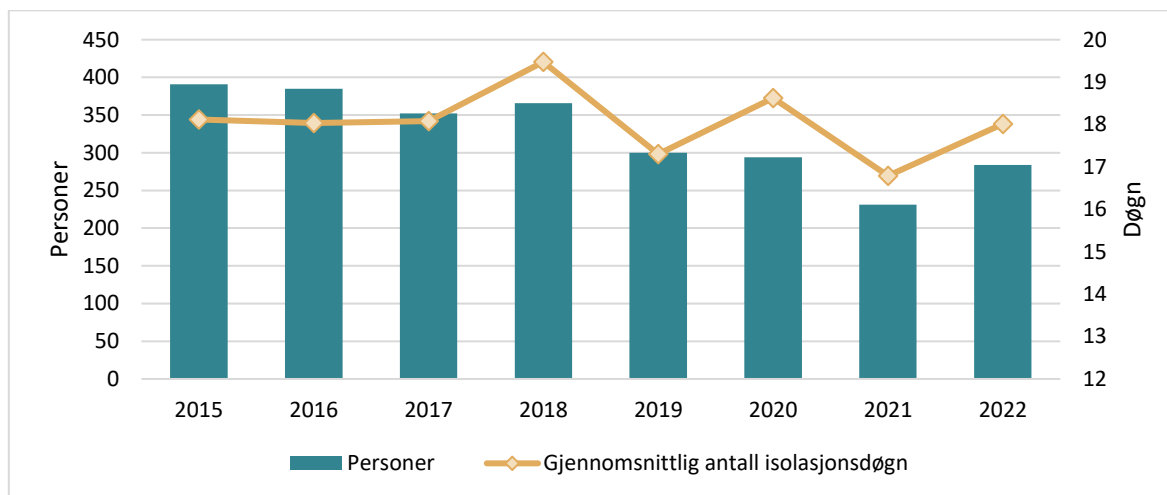
Det var ingen store kjønnsforskjeller i andelen fengselsdøgn tilbrakt i domstolbesluttet isolasjon mellom 2018 og 2022 (Figur 8). Imidlertid hadde unge innsatte en betydelig høyere andel isolasjonsdøgn i 2018 sammenlignet med både kvinner og den generelle fengselspopulasjonen. Denne forskjellen utjevnet seg gradvis i løpet av perioden frem mot 2022.

Figur 8 Andel av alle fengselsdøgn tilbrakt i isolasjon besluttet av domstolene blant hhv. unge, kvinner og totalt i fengselspopulasjon, 2015-2022.



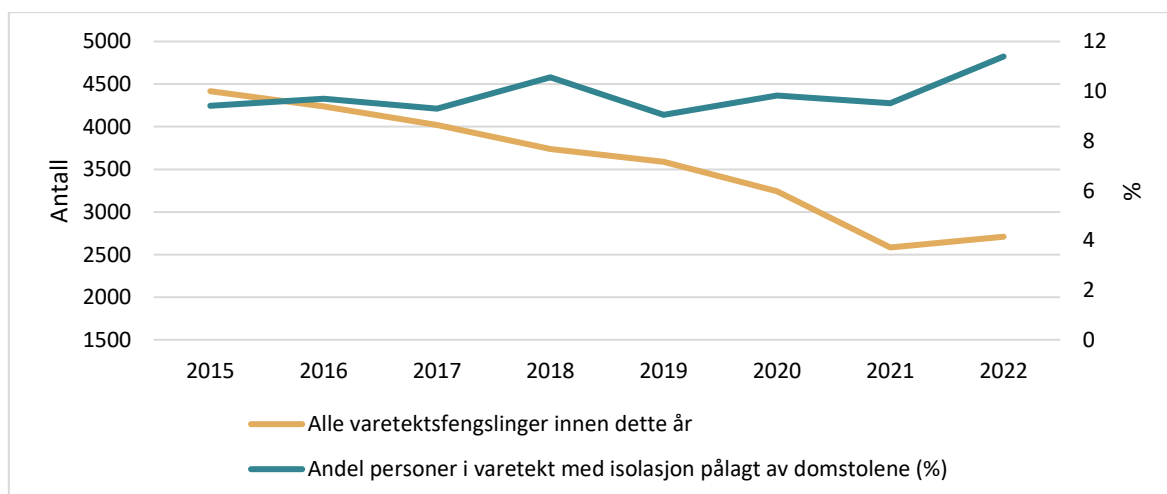
Til tross for en generell nedgang i antall personer idømt isolasjon av domstolene i perioden 2015-2022, fra 391 til 284 personer, har det vært noen variasjoner fra år til år (Figur 9). Det laveste antall ble registrert i 2021 (231 personer). Uavhengig av årlige svingninger har gjennomsnittslengden på isolasjonsperioden holdt seg relativt konstant på 18 døgn gjennom hele perioden.

Figur 9 Antall personer som fikk isolasjon besluttet av domstolene (venstre akse) og gjennomsnittlig antall isolasjonsdøgn per person (høyre akse) per år i perioden 2015-2022.



Fordi isolasjon besluttet av domstolene finner sted under varetektsfengsling, er det spesielt relevant å se på denne type isolasjon i sammenheng med utviklingen i antall varetektsfengslinger. Til tross for en nedgang i antall varetektsfengslinger fra 2015 (4200) til 2022 (2700), ser vi at domstolene i gjennomsnitt har besluttet isolasjon hos 10 % av de varetektsfengslede gjennom hele perioden (Figur 10).

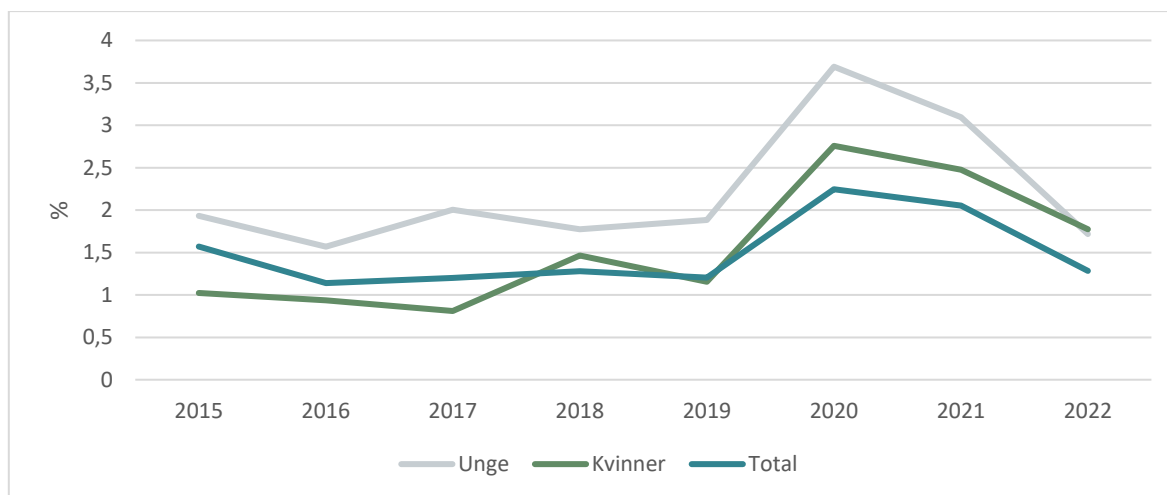
Figur 10 Antall personer som gjennomførte varetektsfengsling (venstre akse) og andelen av disse varetektsfengslingene om inneholdt isolasjon besluttet av domstolene (høyre akse) per år i perioden 2015-2022.



9.5. Isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen

Isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen bidro til flest isolasjonsdøgn gjennom hele studieperioden (Figur 4). Unge hadde gjennom hele perioden en høyere andel av sine fengselsdøgn i isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen, sammenlignet med den samlede populasjon (Figur 11).

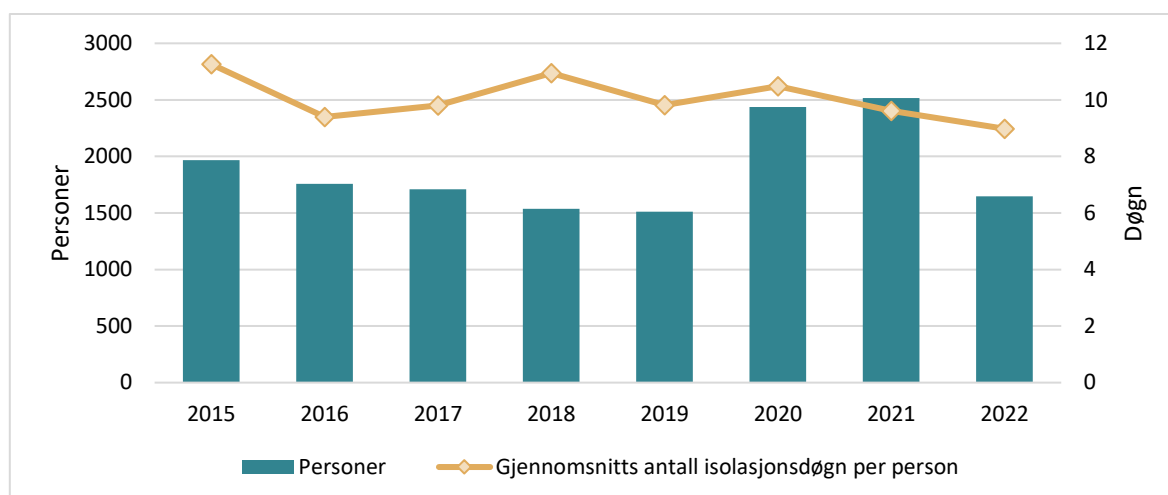
Figur 11 Andelen av alle fengselsdøgn tilbrakt i isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen for unge (18-24 år), kvinner og total fengselspopulasjon, per år i perioden 2015-2022.



Som vist tidligere i (Figur 4), var det i gjennomsnitt nær 18 700 isolasjonsdøgn årlig i perioden 2015-2022 som var besluttet av Kriminalomsorgen. Et betydelig avvik fra dette gjennomsnittet ble observert i pandemiårene 2020 og 2021, hvor antall registrerte isolasjonsdøgn steg til henholdsvis 25 500 og 24 000. I de øvrige årene i perioden varierte antall registrerte isolasjonsdøgn mellom 14 000 og 17 000.

I perioden 2015 til 2019 var det i gjennomsnitt rundt 1700 personer som årlig ble besluttet isolert av Kriminalomsorgen (Figur 12). Dette utgjorde om lag 15% av fengselspopulasjonen. Under pandemiårene 2020 og 2021 var det omkring 2500 personer, tilsvarende om lag 30% av fengselspopulasjonen, som hadde minst en isolasjonshendelse besluttet av Kriminalomsorgen. I 2022 falt andelen som ble besluttet isolert av Kriminalomsorgen til 19%. Gjennomsnittlig antall døgn med isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen lå på om lag 10 døgn pr person (range: 9-11 døgn).

Figur 12 Antall personer med isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen (venstre akse) og gjennomsnittlig antall isolasjonsdøgn per person (høyre akse), per år i perioden 2015-2022.



9.5.1. Årsaker til isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen

Tabell 5 gir en oversikt over alle registrerte isolasjonshendelser besluttet av Kriminalomsorgen fra 2015 til 2022, fordelt på årsaken til hendelsen og med angivelsen av gjennomsnittstid, median tid og spredningen i tidslengden på hendelsene (range).

Den primære årsaken til isolasjonshendelser var knyttet til 'Ro, orden og sikkerhet', med nesten 18 000 registrerte hendelser i perioden. Bygnings- og bemanning utgjorde den nest vanligste årsaken med 6720 hendelser. Forvaring var den minst hyppige årsaken (0,2% av alle hendelser), men med den lengste gjennomsnittlige isolasjonstid på 71 døgn.

Det var en betydelig spredning i varigheten av isolasjonshendelsene avhengig av isolasjonsårsaken. Medianvarigheten var vesentlig kortere enn gjennomsnittet for alle isolasjonsårsaker. Dette tyder på at en liten andel individer med svært lange isolasjonsperioder trekker gjennomsnittet oppover.

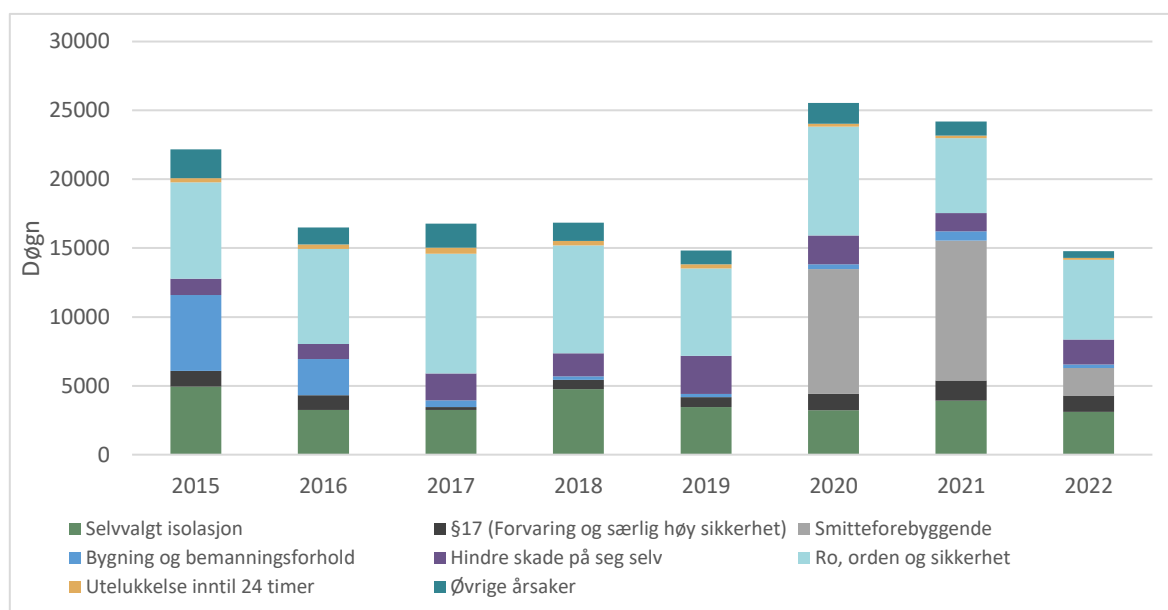
Tabell 5 Alle isolasjonshendelser (n=41 612) besluttet av Kriminalomsorgen i perioden 2015-2022.

Isolasjonsårsak, jvf. Straffegjennomføringsloven	Hendelser (%)	Døgn per hendelse		
		Gjennomsnitt	Median	Range
§17: Forvaring og særlig høy sikkerhet	93 (0,2)	70,7	2	1177
§37, 1.ledd(a): Negativ påvirkning	424 (1,0)	4,7	2	72
§37, 1.ledd(b): Hindre skade seg selv eller andre	2670 (6,4)	5,9	2	801
§37, 1.ledd(c): Hindre skade materiell	146 (0,4)	3,2	2	39
§37, 1.ledd(d): Hindre straffbare handlinger	189 (0,5)	5,5	2	119
§37, 1.ledd(e): Ro, orden og sikkerhet	17972 (43,2)	3,3	1	367
§37, 8. ledd: Kollektiv utelukkelse	1028 (2,5)	1,2	0	23
§37, 9.ledd: Bygnings- eller bemanningsforhold	6720 (16,1)	1,6	0	342
§37, 9. ledd: Etter eget ønske	2444 (5,9)	13,1	4	705
§38: Sikkerhetscelle eller seng	2867 (6,9)	1,3	1	401
§39: Utelukkelse inntil 24 timer	2584 (6,2)	0,9	1	70
§40: Utelukket fritid 40	675 (1,6)	8,6	7	371
§45a bokstav c: Smittevern	3800 (9,1)	5,7	5	146

En gjennomgang av de lengste isolasjonsperiodene viste en overrepresentasjon av personer dømt til forvaring. Dette gjaldt både for isolasjonshendelser med henvisning til den særlige §17 for personer på forvaring og særlig høy sikkerhet¹⁶ og for isolasjon begrunnet i andre årsaker. Blant de 25 lengste isolasjonshendelser (over 300 dager) var 10 knyttet til personer dømt til forvaring. Av de totalt 117 hendelser som varte i 100 dager eller mer, var 19% knyttet til personer dømt til forvaring. Blant sistnevnte var 'Selvvalgt isolasjon' den hyppigste årsaken (37%), etterfulgt av 'Ro, orden og sikkerhet' (21%) og 'Forvaring og særlig høy sikkerhet' (13%).

¹⁶ Straffegjennomføringsloven §17 2.ledd i avd. som nevnt i §10, 2.ledd – se nærmere beskrivelse s. [21](#)

Figur 13 Antall isolasjonsdøgn besluttet av Kriminalomsorgen for de seks hyppigste årsakene til isolasjonshendelser, samt §17 (Forvaring og særlig høy sikkerhet og øvrige årsaker, per år i perioden 2015-2022.



Figur 13 viser antall isolasjonsdøgn tilskrevet de seks hyppigste årsakene til isolasjonshendelser besluttet av Kriminalomsorgen, samt §17 (For forvaringsdømte og personer på særlig høy sikkerhet) og de øvrige årsaker.

For hele perioden fra 2015 til 2022 var 'Ro, orden og sikkerhet' den hyppigste årsaken til isolasjonsdøgn besluttet av Kriminalomsorgen, etterfulgt av 'Selvvalgt isolasjon'. I pandemiårene 2020 og 2021 var 'Smittevern' den hyppigste årsaken til isolasjonsdøgn. 'Bygning- og bemanning' var en av de hyppigste årsakene til isolasjonsdøgn i 2015 og 2016, men utgjorde deretter en liten del av isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen.

'Utelukkelse inntil 24 timer' var den sjette vanligste årsaken isolasjon med hensyn til antall registrerte isolasjonshendelser. Likevel bidro denne typen isolasjonshendelse lite til det totale antallet isolasjonsdøgn, ettersom den gjennomsnittlige varigheten var under ett døgn.

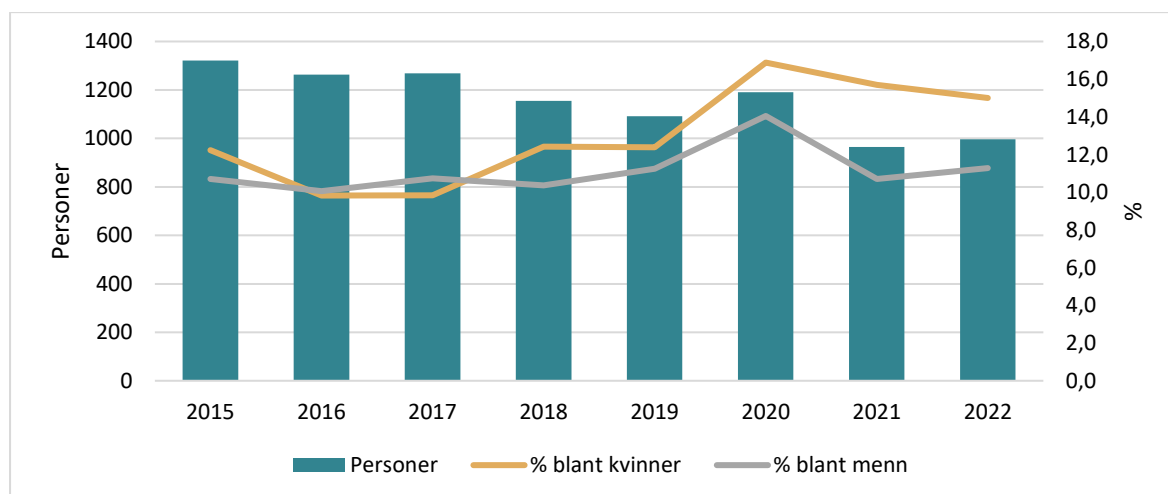
I det følgende vil vi gi en nærmere beskrivelse av de seks hyppigste årsakene til isolasjonshendelser. I avsnitt 9.5.7 vil vi beskrive isolasjon av personer på forvaring eller særlig høyt sikkerhetsnivå. I avsnitt 9.5.8 vil vi i tillegg beskrive registrert forekomst av tvangsmidlene sikkerhetscelle og sikkerhetsseng.

9.5.2. Ro, orden og sikkerhet

'Ro, orden og sikkerhet' var den hyppigst årsaken til isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen og utgjorde 40% av alle registrerte isolasjonsdøgn i perioden. Fra 2017 til 2022 var det en reduksjon i antall isolasjonsdøgn på grunn av 'Ro, orden og sikkerhet', fra nesten 8 700 til 5800 isolasjonsdøgn (Figur 13), og antall personer med denne type isolasjonshendelse (Figur 14).

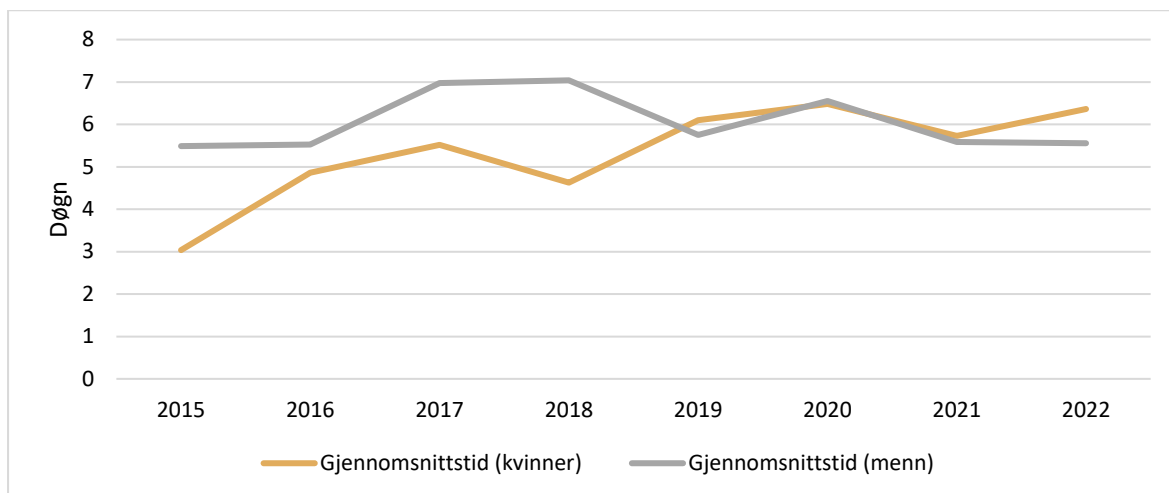
Andel personer registrert med minst et døgn i isolasjon på grunn av 'Ro, orden og sikkerhet' økte moderat fra 2015 til 2020 for begge kjønn, hvoretter den falt i 2021 og i 2022 (Figur 14). Fra 2018 og fremover var det en større andel av kvinnene som var registrert med minst en isolasjonshendelse begrunnet med 'Ro, orden og sikkerhet' sammenlignet med menn. Det var en høyere andel kvinner med denne type isolasjonshendelser i 2022 sammenlignet med årene før pandemien, mens den for menn falt tilbake til nivået før pandemien.

Figur 14 Antall personer med minst en registrert isolasjonshendelse begrunnet med 'Ro, orden og sikkerhet' (venstre akse) og andelen av total fengselspopulasjonen blant hhv. kvinner og menn som opplevde denne typen isolasjon (høyre akse), per år i perioden 2015-2022.



Menn med isolasjon begrunnet med 'Ro, orden og sikkerhet' var i gjennomsnitt isolert av denne årsak i sammenlagt 6 døgn (Figur 15). Dette lå relativt stabilt gjennom studieperioden. For kvinner økte den gjennomsnittlige tiden fra 3 til 6 døgn. Dette økende gjennomsnitt kan både skyldes flere hendelser per person og lengere isolasjonshendelser, eller begge deler.

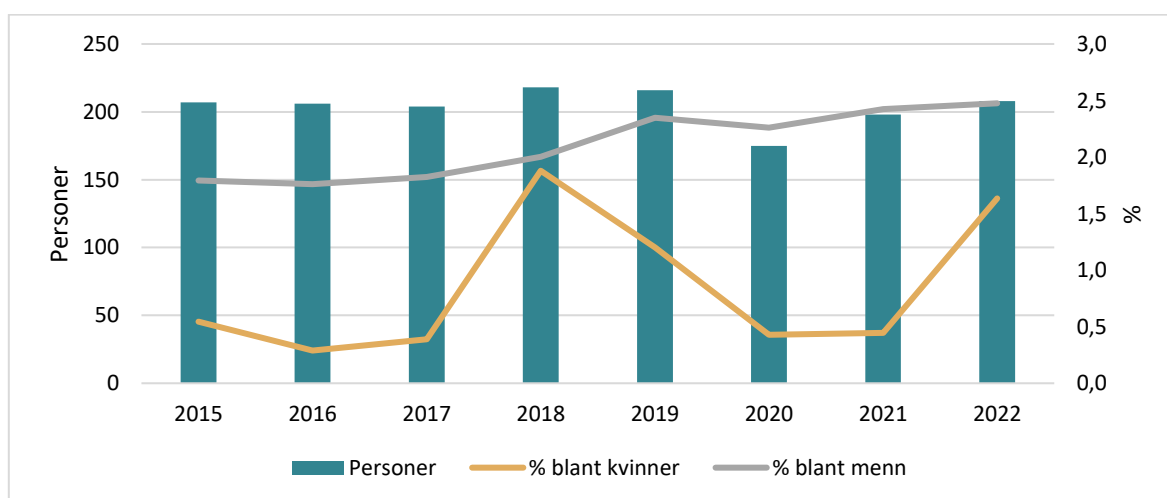
Figur 15 Gjennomsnittlig antall isolasjonsdøgn begrunnet med 'Ro, orden og sikkerhet', blant menn og kvinner som hadde minst én registrert, per år i perioden 2015-2022.



9.5.3. Selvalgt isolasjon

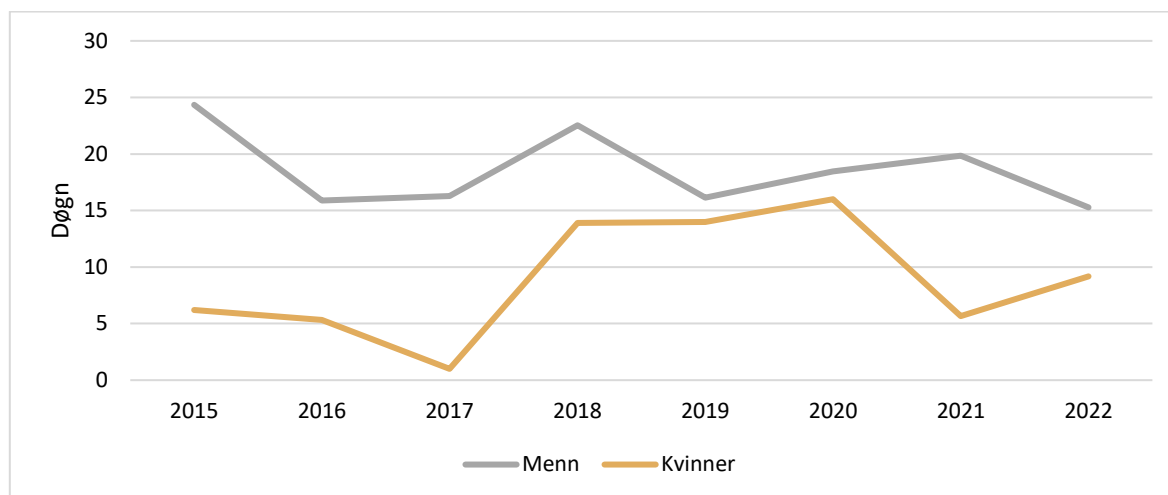
'Selvalgt isolasjon' ble registrert for omkring 200 personer hvert år i perioden, tilsvarende en økning fra 1,8% blant menn i 2015 til 2,5% i 2022 (Figur 16). Det var generelt få kvinner registret med 'Selvalgt isolasjon' (3-20 personer per år), noe som gjør det vanskelig å analysere utviklingen over tid. Likevel ser det ut til at det gjennom hele perioden er en større andel menn sammenlignet med kvinner med registret 'Selvalgt isolasjon'.

Figur 16 Antall personer med minst en registrert isolasjonshendelse begrunnet med 'Selvalgt isolasjon' (venstre akse) og andelen av total fengselspopulasjonen blant hhv. kvinner og menn som opplevde denne typen isolasjon (høyre akse), per år i perioden 2015-2022.



Antall dager i 'Selvvalgt isolasjon' var i gjennomsnitt 18 døgn gjennom hele perioden. Kvinner hadde kortere gjennomsnittlig tid i 'Selvvalgt isolasjon', med et snitt på 9 døgn, men med stor variasjon i antall døgn (Figur 17).

Figur 17 Gjennomsnittlig antall isolasjonsdøgn begrunnet med 'Selvvalgt isolasjon', blant menn og kvinner som hadde minst én registrert hendelse, per år i perioden 2015-2022.



9.5.4. Smittevern

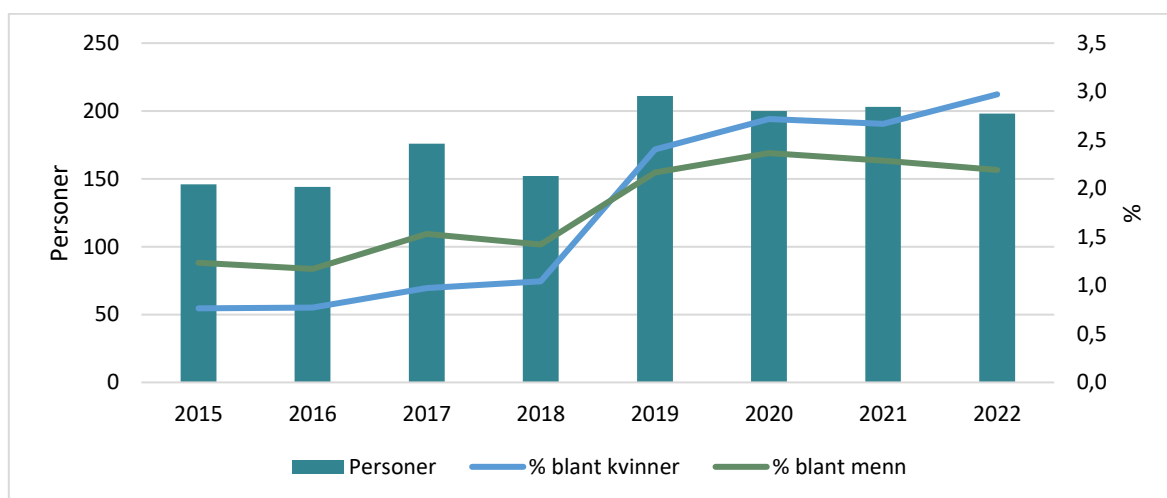
Muligheten for å bruke isolasjon av hensyn til smittevern ble innført i Straffegjennomføringsloven i forbindelse med covid-19-pandemien i 2020. Dette førte blant annet til at alle nyinnsatte ble besluttet 14 dagers isolasjon [35]. I 2020 ble nesten 1200 personer satt i isolasjon begrunnet med 'Smittevern', og i 2021 ble over 1500 personer isolert av hensyn til smittevern, noe som tilsvarte 18 % av alle som var fengslet det året. I 2020 varte isolasjonen begrunnet med 'Smittevern' i gjennomsnitt 8 dager, i 2021 var gjennomsnittet 7 dager, og i 2022 var gjennomsnittstiden 5 dager.

I tillegg til de som ble registrert med 'Smittevern', ble noen isolasjonshendelser forårsaket av smittevernhensyn registrert som 'Ro, orden og sikkerhet', særlig i starten av 2020 [35]. Som tidligere vist, hadde isolasjonsårsaken 'Ro, orden og sikkerhet' også en økt forekomst i 2020 sammenlignet med årene før og etter (Figur 14). Omfanget av isolasjon registrert som 'Ro, orden og sikkerhet' som faktisk var begrunnet med smittevern, er ikke mulig å fastslå i vårt datamateriale. Hvis hele den økte forekomsten av isolasjon knyttet til 'Ro, orden og sikkerhet' i 2020 faktisk var begrunnet med smittevern, ville det innebære en underregistrering av smitteverns begrunnet isolasjon for omkring 100-200 personer i 2020.

9.5.5. Hindre skade på seg selv og andre

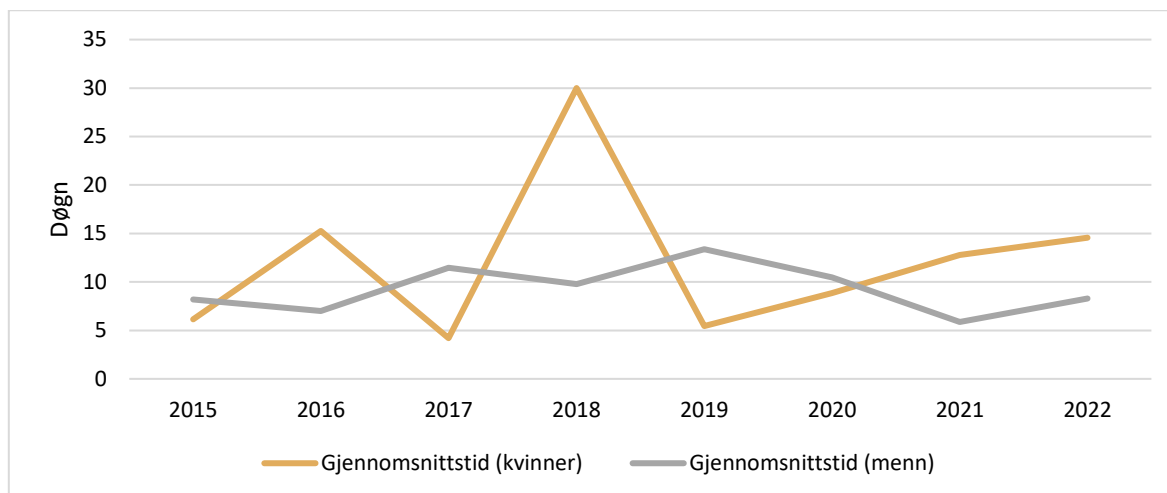
Kategorien 'Hindre skade på seg selv og andre' dekker over alle hendelser i §37, 1. ledd, bokstav b, som omhandler utelukkelse for å hindre innsatte i å skade seg selv eller øve vold eller fremsette trusler mot andre. Antall personer registrert med isolasjon begrunnet med 'Hindre skade på seg selv og andre' utgjør en liten andel av fengselspopulasjon, men økte gjennom perioden, fra litt over 1% av fengselspopulasjonen i 2015-2018, til over 2 % i 2019-2022. Stigningen var mer uttalt for kvinner (Figur 18).

Figur 18 Antall personer med minst en registrert isolasjonshendelse begrunnet med 'Hindre skade på seg selv og andre' (venstre akse) og andelen av fengselspopulasjonen blant hhv. kvinner og menn som opplevde denne typen isolasjon (høyre akse), per år i perioden 2015-2022.



Det gjennomsnittlige antall døgn med isolasjon begrunnet med 'Hindre skade på seg selv og andre' var 10 døgn (Figur 19). Dette dekker over endringer over perioden og forskjeller mellom menn og kvinner. Blant menn var det en økning i antall gjennomsnittsdøgn inntil 2019 (13 døgn), hvoretter det falt til 8 døgn i 2022. Kvinner hadde i gjennomsnitt 12 døgn per person, men dette dekker over store svingninger og med enkeltindivid som trekker gjennomsnittet opp.

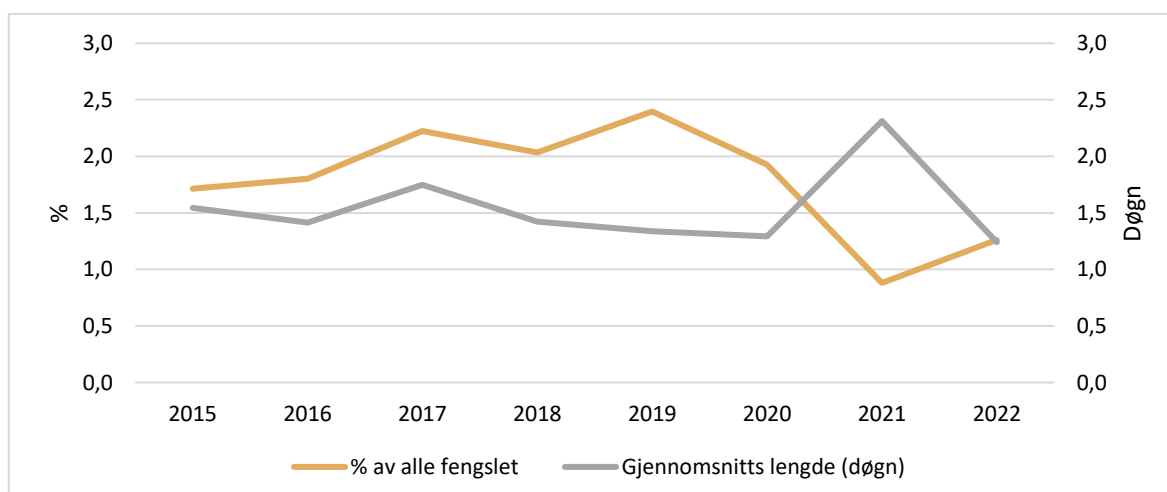
Figur 19 Gjennomsnittlig antall isolasjonsdøgn begrunnet med 'Hindre skade på seg selv og andre', blant kvinner og menn som hadde minst én registrert hendelse, per år i perioden 2015-2022.



9.5.6. Utelukkelse inntil 24 timer

Inntil 2019 så man en økning i antall personer som var registrert isolert med henvisning til §39 - 'Utelukkelse inntil 24 timer' fra 1,7% (209 personer) til 2,4% av alle fengslet (265 personer) (Figur 20). Heretter var det et fall frem mot 2021 hvor under 1% ble registrert som isolert med denne kategori (77 personer). I 2022 var dette tilfelle for 1,3 % av fengselspopulasjonen (108 personer).

Figur 20 Andel av fengselspopulasjonen med minst en isolasjonshendelse begrunnet med 'Utelukkelse inntil 24 timer' (venstre akse) og gjennomsnittlig antall isolasjonsdøgn begrunnet med denne årsaken (høyre akse), per år i perioden 2015-2022.



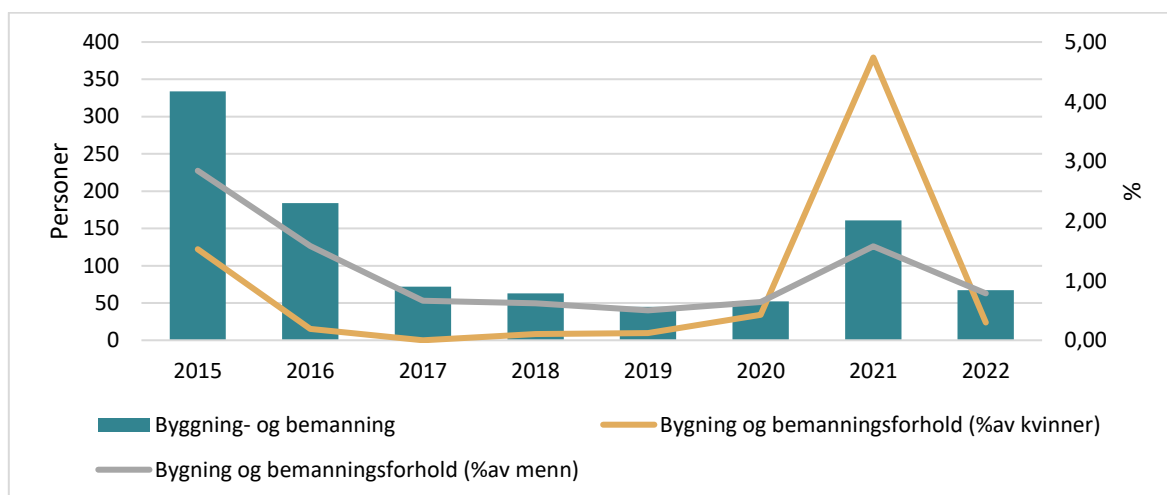
Vi har utregnet den samlede tiden som hvert individ ble besluttet isolert med henvisning til §39, og har ikke sett særskilt på hvor mange hendelser som varte mer enn 24 timer. Personer som har flere hendelser av denne type kan derfor ha vært isolert i mer enn 24 timer totalt, selv om de enkelte

hendelser var på under 24 timer. Den gjennomsnittlige tid per person gjennom hele studieperioden var 1,5 døgn, men i 2021, hvor bare 77 personer ble isolert på dette grunnlag, økte gjennomsnittstiden til 2,3 døgn (Figur 20).

9.5.7. Bygnings- og bemanningsforhold

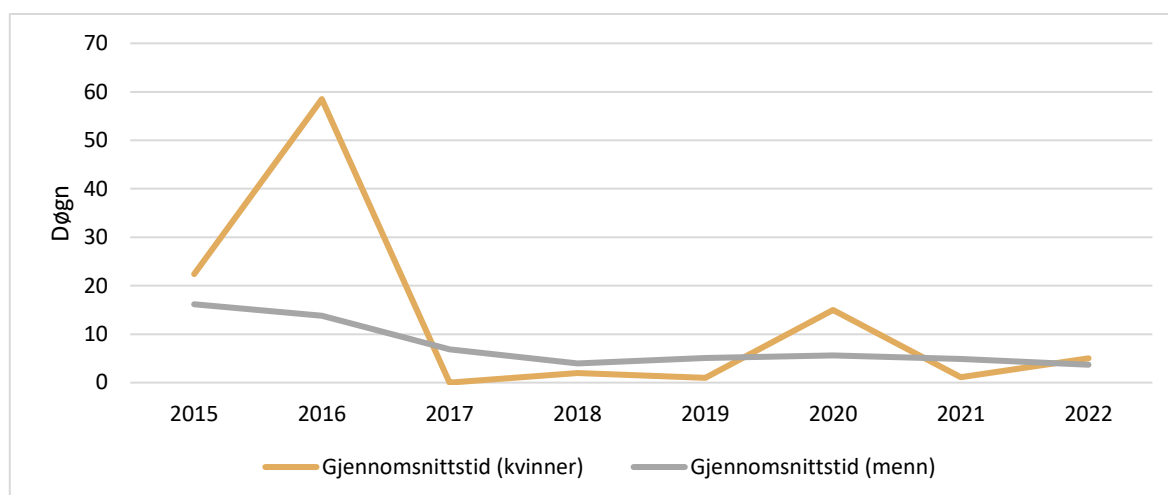
I perioden 2015-2019 var det et fall i antall personer som ble besluttet isolert begrunnet med 'Bygning- og bemanning', fra 334 personer til 45 personer (Figur 21). I 2020 og frem, og særlig i 2021, økte bruken av denne isolasjonsbegrunnelse igjen. Økningen sees både for menn og kvinner, men var størst for kvinner. I 2021 var det i alt 161 personer som ble isolert på grunn av bygnings- og bemanningsforhold, herav 32 kvinner (20%).

Figur 21 Antall personer med minst en registrert isolasjonshendelse begrunnet med 'Bygning- og bemanning' (venstre akse), og andelen av fengselspopulasjonen blant hhv. kvinner og menn som opplevde denne typen isolasjon (høyre akse), per år i perioden 2015-2022.



Gjennomsnittlig antall døgn per person med isolasjon begrunnet med bygnings- og bemanningsmessige forhold falt gjennom perioden, men med noen vesentlige unntak, særlig for kvinner i årene 2016 og 2020 (Figur 22).

Figur 22 Gjennomsnittlig antall isolasjonsdøgn begrunnet med 'Bygning- og bemanning', blant kvinner og menn som hadde minst én registrert hendelse, per år i perioden 2015-2022.



9.5.8. Isolasjon av personer på forvaring

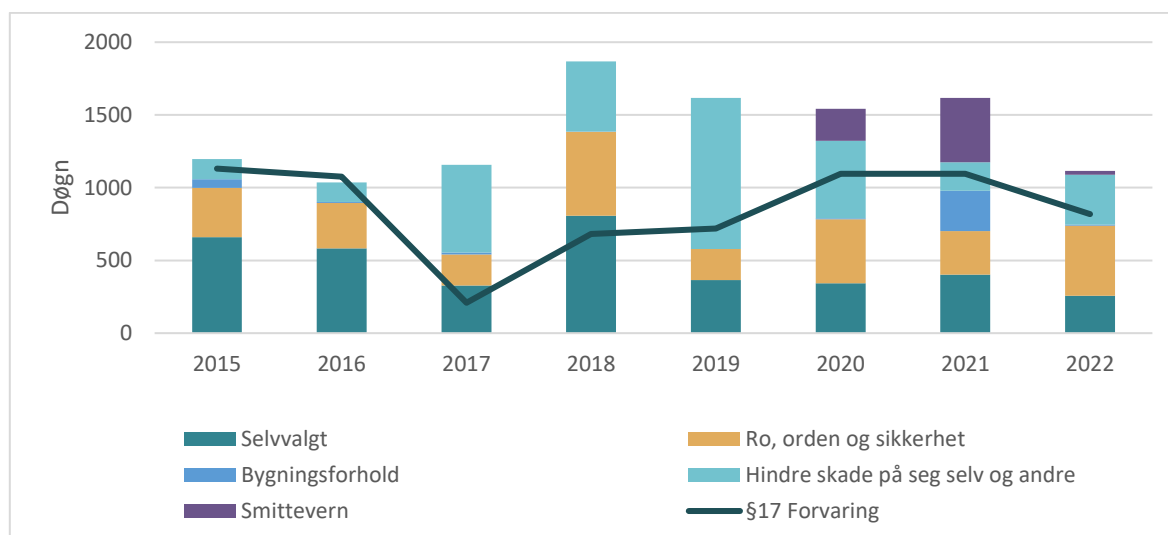
I perioden 2015 til 2022 var det totalt 332 personer som ble dømt til forvaring, hvilket utgjorde 0,7 % av den totale fengselspopulasjonen. Personer som er isolert under forvaring utgjør dermed en svært liten andel av den samlede fengselspopulasjonen, men de opplever ofte isolasjonsopphold med lang varighet. Selv om forvaringsdømte primært skal isoleres i henhold til §17, 2. ledd, som gjelder for personer i forvaring og avdelinger med særlig høy sikkerhet, blir isolasjonen av denne gruppen ofte registrert under andre isolasjonsårsaker.

Fra 2017 til 2022 var mindre enn 0,1 % av den totale fengselspopulasjonen registrert med isolasjon i henhold til §17. Hendelser med denne isolasjonsårsaken hadde en gjennomsnittlig varighet på 150 dager per år, med det lengste oppholdet i 2020 på 244 dager. Som vist i Tabell 5, var det betydelig variasjon i antall isolasjonsdager per hendelse, spesielt for isolasjon registrert under §17.

Som tidligere nevnt, dekker §17-hendelsene imidlertid ikke all isolasjon av personer dømt til forvaring. Som illustrert i Figur 23, ble personer dømt til forvaring også registrert med isolasjon i henhold til andre årsaker i Straffegjennomføringsloven. Videre viser Figur 23 de hyppigste årsakene til isolasjonsdøgn blant personer innsatt på forvaring, sammenlignet med antall isolasjonsdøgn begrunnet med §17. Som figuren viser, hadde personer på forvaring oftest flere isolasjonsdøgn registrert med andre isolasjonsårsaker enn §17. Samlet sett sto personer dømt til forvaring for en stor andel av isolasjonsdøgnene blant den samlede fengselspopulasjonen. Dette gjelder spesielt 'Selvvalgt isolasjon' og 'Hindre skade på seg selv og andre'. I gjennomsnitt sto personer dømt til forvaring for eksempel for 23% av isolasjonsdøgn begrunnet med 'Hindre skade på seg selv og andre' og 12% av døgn med 'Selvvalgt isolasjon'. I 2021 sto personer dømt til forvaring for 41% av

isolasjonsdøgn begrunnet med 'Bygning- og bemanning'. Om man bare ser på de seks hyppigste årsakene til isolasjonshendelser for forvaringsdømte (som ses i Figur 23), bidro disse til 12% av alle isolasjonsdøgn besluttet av Kriminalomsorgen for hele fengselspopulasjonen, i perioden fra 2015 til 2022.

Figur 23 De fire isolasjonsårsaker med flest registrerte isolasjonsdøgn ('Selvvalgt', 'Ro, orden og sikkerhet', 'Bygning- og bemanning', 'Hindre skade på seg selv og andre' og 'Smittevern' (lagdelt søyle), samt isolasjon begrunnet med §17 (mørk linje), blant personer idømt forvaring, 2015 til 2022 (n=332).



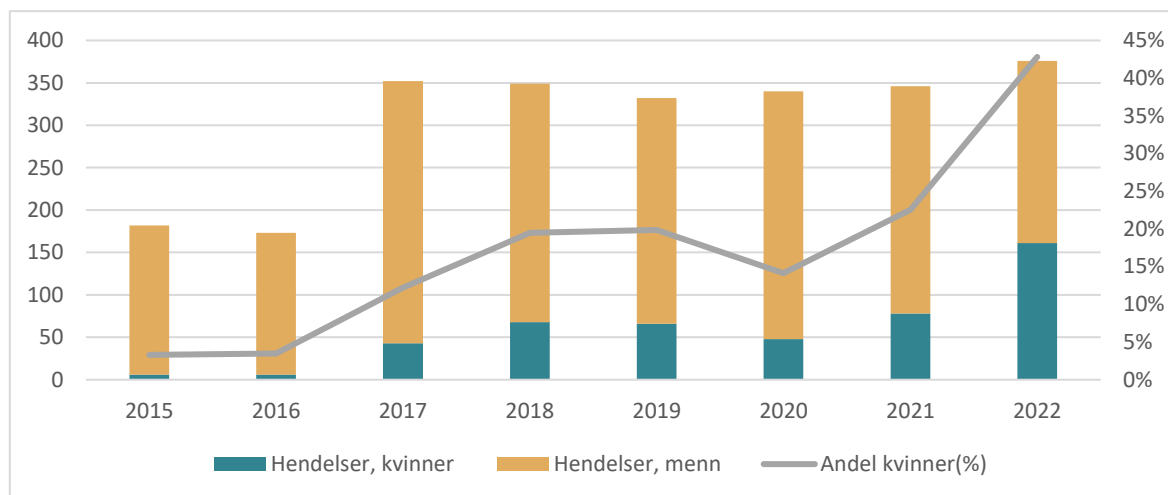
9.5.9. Sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng

I vårt materiale var det fra 2015-2022 registrert 2525 hendelser med sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng. Det årlige antall hendelser med sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng har økt gjennom perioden, fra under 200 om året i 2015 og 2016, til omkring 350 i årene 2017 til 2021 og til 407 i 2022 (Figur 24). Tall fra Kriminalomsorgens årsrapport viser at rundt 5% av disse hendelsene er anbringelser på sikkerhetsseng, mens hovedparten er anbringelser på sikkerhetscelle [33]. Andelen av hendelser med sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng som involverer kvinner har økt gjennom perioden. I 2015-2016 var det under 5% av hendelser med sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng som involverte kvinner, men i 2022 var det over 40% som involverte kvinner. Til sammenligning utgjorde kvinner i 2022 under 8% av den samlede fengselspopulasjon.

Våre tall for antall hendelser med sikkerhetscelle og sikkerhetsseng avviker fra antall rapportert i Kriminalomsorgens årsrapport for 2022 hvor det rapporteres om totalt 3119 hendelser, altså 23 % flere enn i vårt materiale [33]. I perioden 2015-2017 rapporterer KDI vesentlig flere hendelser enn vi har funnet i vårt materiale, mens forskjellen er mindre i de påfølgende årene. Dette skyldes sannsynligvis en endring i registreringspraksis i 2019, og at ikke alle vedtak om sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng ble registrert i KOMPIS. Vi har ingen opplysninger om antall individer eller kjønn for

de nesten 600 hendelsene som mangler i vårt materiale. Derfor må tolkningen av utviklingen i bruken av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng ses i lys av denne underregistreringen, spesielt for årene 2015-2017.

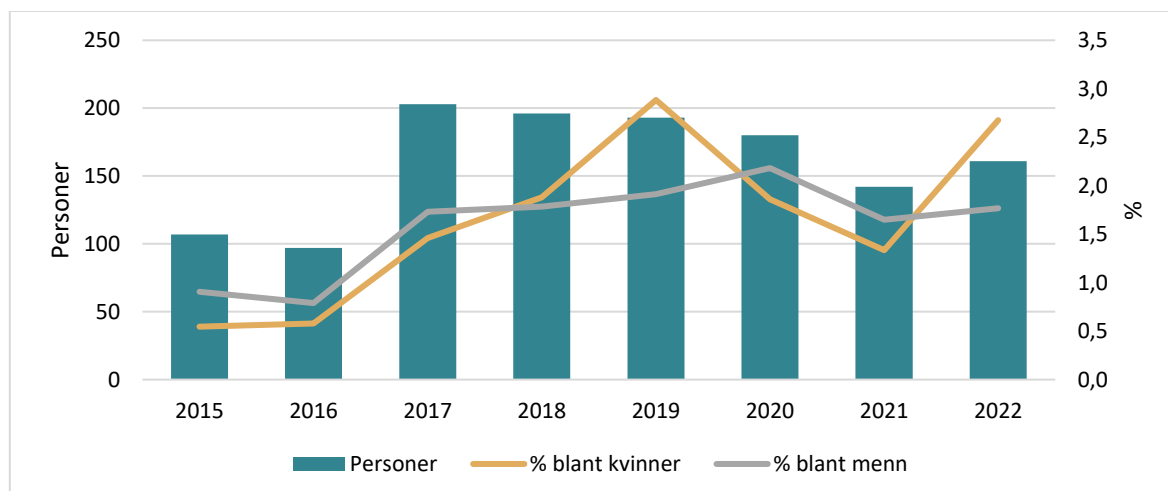
Figur 24 Antall hendelser med sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng for hhv. kvinner og menn* (venstre akse), og andelen av registrerte hendelser med sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng som involverte kvinner (høyre akse), i 2015-2022.



*Antall hendelser for personer uten registrert kjønn: 2015-2018=0, 2019=15, 2020=17, 2021=12 og 2022=31.

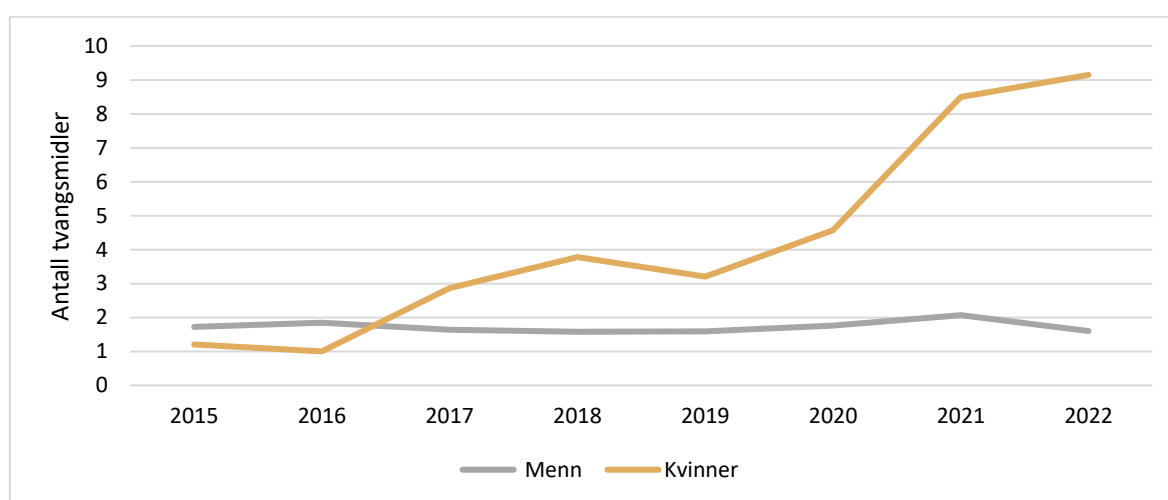
Antall unike personer med sikkerhetscelle eller sikkerhetssenghendelser lå på rundt 100 personer i 2015 og 2016, 180-200 personer i 2017-2020 og mellom 140-160 i 2021 og 2022 (Figur 25). Disse personene utgjør en liten, men økende andel av fengselspopulasjonen. I starten av perioden utgjorde de under 1% av fengselspopulasjonen, men fra 2017 og tiden fremover utgjør de nesten 2% av den totale fengselspopulasjon.

Figur 25 Antall personer med minst en registrert sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng hendelse per år (venstre akse), og andelen av fengselspopulasjonen blant hhv. kvinner og menn som opplevde denne typen isolasjon (høyre akse), per år i perioden 2015-2022.



Samtidig som andelen personer registrert med sikkerhetscelle eller sikkerhetssenghendelser har økt, har også antall hendelser blant personer med sikkerhetscelle eller sikkerhetssenghendelser økt, fra 1,7 hendelser pr person per år i 2017 til 2,5 i 2022. Dette skjuler imidlertid vesentlige kjønnsforskjeller. Som vist i Figur 26, gjelder økningen i antall hendelser per person per år kun kvinner. Gjennom hele perioden hadde menn et gjennomsnittlig antall hendelser på under 2 per person per år. For kvinner har gjennomsnittet økt, fra omtrent en hendelse per person per år til over 9 sikkerhetscelle eller sikkerhetssenghendelser per person per år.

Figur 26 Gjennomsnittlig antall registrerte hendelser med sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng blant menn og kvinner som har hatt minst én av disse tvangsmidler, per år i perioden 2015-2022.



Det er viktig å merke seg, at når det gjelder bruken av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, særlig blant kvinner, så dreier dette seg om en liten gruppe med stor variasjon i antall hendelser innenfor gruppen. De 20% av kvinnene med flest hendelser i 2022 stod for 75% av alle hendelser med sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng blant kvinner, noe som tilsvarer en tredjedel av alle sikkerhetscelle- eller sikkerhetssenghendelser for begge kjønn i 2022.



DEL 4

10. Diskusjon

Denne rapporten presenterer for første gang en samlet oversikt over omfanget av administrativt besluttet isolasjon i norske fengsler. Gjennom data rapportert i KOMPIS, har vi hatt tilgang til alle registreringer av isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen og av domstolene, for alle personer som var fengslet i et norsk fengsel i perioden 2015 til 2022. Med dette har vi kunne beskrive utviklingen av den registrerte isolasjonen i perioden, både for den totale mengden av registrert isolasjon og spesifikt for isolasjon besluttet av henholdsvis domstolene og Kriminalomsorgen. Vi har beskrevet både varigheten av de enkelte hendelser, antall personer med ulike typer av isolasjonshendelser og den samlede mengde av registrert isolasjon per person. En stor fordel ved å ha tilgang til data på individnivå, er muligheten til å følge alle personer med isolasjonshendelser og måle det samlede omfanget av registrert isolasjon per person per år, i antall døgn. Gjennom kobling av informasjon om administrativ besluttet isolasjon til nPRIS kohorten, har vi samtidig kunnet se på utvikling i den registrerte isolasjonen opp mot den generelle utvikling i den norske fengselspopulasjon.

Bedre kunnskap om omfanget og utviklingen av administrativt besluttet isolasjonen generelt og særlig knyttet til begrunnelsen for isolasjon, vil gjøre det mulig å planlegge og tilpasse forebyggende tiltak mer hensiktsmessig. Samtidig er god statistikk på omfanget av isolasjon en forutsetning for å monitorere konsekvensene av isolasjon og effekten av eventuelle forebyggende tiltak over tid.

I tillegg til å beskrive omfanget av registrert isolasjon, adresserer denne rapporten også Kriminalomsorgens registrering av isolasjon og utfordringene knyttet til denne registreringen. I det følgende vil vi diskutere disse utfordringene og hvordan registreringen påvirker vår kunnskap om isolasjon, og resultatene som er presentert i denne rapporten.

Underestimering av fengselsdøgn

Rapportens estimater av andelen av fengselsdøgn som ble tilbrakt i administrativt besluttet isolasjon må betraktes som konservative estimater. I våre beregninger er det inkludert et høyere antall fengselsdøgn enn det som rapporteres i Kriminalomsorgens årsstatistikk. Dette medfører en generell overrapportering på mellom 2,5 % og 5,6 % flere fengselsdøgn per år, sammenlignet med Kriminalomsorgens årsstatistikk. Overrapporteringen av fengselsdøgn skyldes trolig to hovedfaktorer. For det første kan feilregistreringer i overgangen mellom varetekt og soning føre til at dager utenfor fengsel feilaktig regnes som fengselsdøgn. For det andre er det sannsynlig at vi har overestimert antall fengselsdøgn for personer som overføres til §12-soning i institusjon. Kriminalomsorgens statistikk ekskluderer disse døgnene, men vårt datamateriale har ikke hatt nødvendig informasjon for å gjøre det samme. Årlig gjennomføres det mellom 40 000-50 000 §12-døgn i institusjon, svarende til omkring 3,5% av alle fengselsdøgn [33]. Personer som er overført til §12 vil ikke være i risiko for administrativ besluttet isolasjon så lenge de er på behandlingsinstitusjon. Vår overestimering av

fengselsdøgn medfører derfor en underestimering av omfanget av isolasjon på mellom 0,01-0,16 prosentpoeng¹⁷.

Manglende informasjon om forebygging, kompenserende tiltak eller aktivisering

Kriminalomsorgen har et særskilt ansvar for å forebygge de negative konsekvensene av isolasjon, uavhengig av isolasjonens årsak. I henhold til formålsparagrafen i Straffegjennomføringsloven¹⁸ er Kriminalomsorgen forpliktet til å tilrettelegge tiltak som avhjelper negative virkninger av isolasjon. Spesifikt angir §46, 2. ledd, at slike tiltak særlig skal prioriteres for å motvirke negative konsekvenser av isolasjon under varetekt.

For personer som er besluttet isolert av Kriminalomsorgen, er det påkrevd at de får tilsyn flere ganger daglig, og retningslinjene spesifiserer at tilsynet, som utgangspunkt, skal skje én gang i timen. Negative virkninger skal forebygges eller avhjelpes, noe som kan innebære at innsatte får utvidet tilgang til lufting eller fysisk aktivitet, sosialt samvær med ansatte, eller besøk av venner, familie eller representanter fra sivilsamfunnsorganisasjoner, for å motvirke skadevirkningene av isolasjon. [2, 29].

I vårt datamateriale har vi ikke hatt informasjon om hvilke tiltak som har vært tilbudt i forbindelse med administrativt besluttet isolasjon. Personer kan derfor være registrert som isolert, samtidig som personen har hatt eller fått tilbud om kompenserende tiltak. Vi har i midlertidig ingen opplysninger tilgjengelig for å anslå omfanget av disse tiltak.

Registrering av isolasjon besluttet av domstolene

Våre resultater kan ikke sammenlignes direkte med tallene på isolasjon under varetektsfengsling publisert i Kriminalomsorgens årsstatistikk (som eksempelvis sett i Kriminalomsorgens årsstatistikk 2022 s. 13-14). Dette på grunn av ulik metode brukt for å telle antall varetektsfengslinger. Mens vi har sett på isolasjon blant alle som var varetektsfengslet i løpet av hvert år, rapporterer Kriminalomsorgen på andelen som var underlagt fullstendig isolasjon blant alle *avsluttede* varetektsfengslinger pr år. I Kriminalomsorgens årsstatistikk rapporterer de en litt høyere andel med isolasjon sammenlignet med våre estimater, men dette kan skyldes de to ulike måter å oppgjøre isolasjon på.

Som tidligere forklart (i avsnitt 8.2) kan informasjon om varigheten av isolasjon besluttet av domstolene ikke automatisk hentes ut fra KOMPIS. For å estimere varigheten, krever det med den nåværende registreringspraksisen, en manuell gjennomgang av alle hendelser som inneholder

¹⁷ Den største forskjell så vi i 2020, hvor bruken av Kriminalomsorgens antall fengselsdøgn ville betydd at 2,89% av fengselsdøgn ble tilbrakt i isolasjon, mens våre beregninger viste at dette gjaldt 2,73% av alle fengselsdøgn, altså en prosentvis forskjell på 5,6% (Se **Tabell 6** i supplerende materiale for komplett sensitivitetanalyse).

¹⁸ Straffegjennomføringsloven §2 3. ledd

fullstendig isolasjon. I omkring 15% av hendelsene var det ikke mulig å finne et eksakt sluttidspunkt for isolasjonen besluttet av domstolene. For å ta høyde for den manglende informasjonen, har vi gjennomført en justering av estimatene, med antakelsen om at de hendelsene som vi mangler informasjon for, gjennomsnittlig ville hatt samme varighet som de vi har informasjon om.

Våre estimater inkluderer all isolasjon besluttet av domstolene i forbindelse med fengslingskjennelse. Vi har derimot ikke mulighet til å inkludere eventuell tid i arrest før varetektsfengsling. I tillegg er det i praksis også forskjell på hvor mye tid som faktisk ble tilbrakt i isolasjon blant de som var besluttet isolert. Kriminalomsorgen er forpliktet til å redusere isolasjonens negative påvirkning og kan blant annet tilby aktiviteter eller ekstra utetid utenfor cellen. På lik linje som ved den kriminalomsorgspålagte isolasjon, har vi ikke opplysninger om hvorvidt en person har hatt eller fått tilbud om tiltak med hensikt om å motvirke de negative effektene av isolasjon. I tillegg har vi ikke inkludert tid tilbrakt under andre restriksjoner, som for eksempel brev- og besøksforbud, eller delvis isolasjon besluttet av domstolene, selv om disse restriksjonene også kan innebære en høy risiko for faktisk isolasjon.

Registrering av isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen

Det er særlig to utfordringer med Kriminalomsorgens registreringspraksis når det kommer til isolasjon besluttet av Kriminalomsorgen.

Den første utfordringen er knyttet til at isolasjonshendelser i noen tilfeller er registrert med mangelfull eller feil informasjon, noe som gjør det utfordrende å hente ut informasjon, eksempelvis om lengden på isolasjonen, på en systematisk måte. Dette gjelder blant annet bruken av tvangsmidlene sikkerhetscelle og sikkerhets seng, der vi ikke har hatt mulighet til å beregne varigheten. Vår gjennomgang av hendelser med sikkerhetscelle og sikkerhets seng viste at registreringen av sluttidspunkt for disse tiltakene ikke var tilstrekkelig systematisk. I beregningen av antall isolasjonsdøgn er derfor døgn tilbrakt på sikkerhetscelle eller sikkerhets seng ikke tatt med. Siden disse hendelser oftest har en varighet på under et døgn og de utgjør en liten andel av hendelsene, vil dette ha en begrenset betydning for det overordnede mål på omfanget av isolasjonsdøgn.

Et annet eksempel på misvisende registrering er isolasjon registrert som "Ro, orden og sikkerhet", selv om den var begrunnet med smittevern. Dette gjaldt særlig før tilføyelsen av §45 om smittevernhensyn i Straffegjennomføringsloven i 2020 [35].

Den andre utfordringen er knyttet til den isolasjon som forekommer uten vedtak eller vedtak som ikke registreres. Denne typen mangelfull registrering har blitt observert av Sivilombudet i flere besøksrapporter [36, 37]. Dette kan for eksempel gjelde personer som er besluttet delvis utelukket,

men som i praksis ikke har kontakt med fellesskapet eller på annen måte opplever meningsfull menneskelig kontakt i minimum to timer i døgnet. Det kan også gjelde personer som isolerer seg selv uten at det fattes vedtak, eller personer som venter på tilbakeføring til fellesskapsavdeling og som i mellomtiden tilbringer tid uten tilgang til fellesskapet uten at det fattes vedtak. Et tredje eksempel er forskjellen som vi har observert på antall hendelser med sikkerhetscelle og sikkerhetsseng som er registrert i KOMPIS og antallet rapportert i årsrapporten for KDI [33].

Kriminalomsorgen har rapportert antall personer isolert uten vedtak i sine månedlige statistikker frem til mai 2024 [24-27]. Dagsmålingene viste flere tilfeller særlig i årene 2015-2019, hvor halvparten av de isolerte personer var isolert uten noe vedtak [27]. I vår rapport har vi ikke hatt mulighet til å kartlegge omfanget av administrativ isolasjon uten vedtak, eller vedtak som ikke er registrert i KOMPIS. Det overordnede inntrykk av omfanget av under- og feilregistrering, er at dette kan være en vesentlig kilde til underestimering av omfanget av den Kriminalomsorgsbestemte isolasjon. Samtidig har vi et inntrykk av at omfanget av under- og feilregistreringer er redusert henover perioden 2015-2022.

Isolasjon av forvaringsdømte

Vår gjennomgang av isolasjonshendelser blant personer dømt til forvaring avdekket at det finnes ulike registreringspraksiser for denne gruppen innen Kriminalomsorgen. Det var uklart for oss når isolasjonshendelsene ble registrert med henvisning til den spesifikke §17-kategorien for forvaringsdømte, og når de ble registrert basert på andre utelukkelsesgrunnlag i Straffegjennomføringsloven. Vi observerte imidlertid at for menn ble §17 brukt omtrent like ofte som begrunnelsene i §37, mens kvinner dømt til forvaring konsekvent ble registrert med andre årsaker til utelukkelse.

Denne variasjonen i registreringspraksis for personer underlagt forvaring kan gjøre det utfordrende å få en klar forståelse av omfanget av isolasjon for denne gruppe.

Nye krav om ukeplaner og registrering av avvik

Som en del av Kriminalomsorgens isolasjonstiltak i 2023 [38] innførte man krav om utarbeidelsen av ukeplaner for alle innsatte som var helt utelukket. Samtidig innførte man krav om avviksregistrering av alle tilfeller hvor personer ikke fikk meningsfull menneskelig kontakt i minimum to timer i løpet av siste 24 timer, eller som takket nei til tilbud om dette [5]. Det har ikke vært publisert noen oversikt over antall avvik av denne typen, men denne registrering vil sannsynligvis kunne hjelpe med å få et mer helstøpt bilde av forekomsten av isolasjon. Samtidig har Sivilombudet rettet bekymring omkring risikoen for normalisering av to timers fellesskap frem for åtte timer, både for innsatte som er besluttet isolert og de som ikke er [12].

Betydning av endringer i registreringspraksis

Vår nåværende kunnskap tillater ikke en entydig vurdering av hvordan endringer i registreringspraksis påvirker beskrivelsen av den faktiske forekomsten av isolasjon. Ved utviklingen av Kriminalomsorgens registreringspraksis for isolasjon, er det avgjørende å ta hensyn til insentivstrukturer og de potensielle positive og negative konsekvensene av økt registrering. Dette innebærer en grundig forståelse av hvordan registrering av isolasjon utføres i praksis, og hvilke insentiver de enkelte institusjoner kan ha for å registrere ulike former for isolasjon.

Institusjoner som prioriterer registrering av isolasjon, kan feilaktig fremstå med en høyere forekomst av isolasjon sammenlignet med institusjoner som har mindre fokus på dette. På den ene siden kan dette skape en uheldig og demotiverende effekt på registreringspraksisen, noe som kan føre til redusert kvalitet på registreringen og dermed manglende oversikt over det faktiske omfanget av isolasjon. På den andre siden, kan økt fokus på registrering av isolasjon bidra til økt bevissthet og kunnskap om forekomsten av isolasjon på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Denne økte bevisstheten kan ha en forebyggende effekt, forutsatt at institusjonene har tilstrekkelige ressurser til å redusere bruk av isolasjon og implementere forebyggende tiltak.

11. Referanser

1. Den norske Dommerforening, *Veileder ved isolasjon*. 2023.
2. Sivilombudet, *Særskilt melding om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler*. 2019.
3. Sivilombudet, *Besøksrapport 2024 - Ringerike fengsel*. 2024.
4. Sivilombudet, *Besøksrapport 75 - Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt og Ullersmo fengsel, avdeling Zulu øst*. 2023, Sivilombudet.
5. KDI, *Rundskriv 3:2023 - Ukeplaner for utelukkede innsatte*. 2023.
6. KDI, *Rundskriv - ukeplaner for utelukkede innsatte*. 2023.
7. Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Innsatt og utsatt*. 2017.
8. The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), *21st General report of the CPT*. 2011: Strasbourg.
9. United Nations General Assembly, *United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (The Nelson Mandela Rules)*. 2016. **70**: p. 1-33.
10. Svendsen, V.G., et al., *Psychiatric morbidity among women in Norwegian prisons, 2010–2019: a register-based study*. BMC Psychiatry, 2023. **23**(1): p. 390.
11. Tverborgvik, T., et al., *Levekår, rus og psykisk helse blant personer som har vært fengslet eller gjennomført straff i samfunnet*. SERAF RAPPORT 2024. **5**.
12. Sivilombudet, *Særskilt melding til Stortinget om innlåsing og faktisk isolasjon i fengslene*. 2025, Sivilombudet: Oslo.
13. Christopher Wildeman, L.H.A., *Solitary confinement placement and post-release mortality risk among formerly incarcerated individuals: a populationbased study*. Lancet Public Health, 2020. **5**: p. e107–13.
14. Favril, L., J. Shaw, and S. Fazel, *Prevalence and risk factors for suicide attempts in prison*. Clinical Psychology Review, 2022. **97**: p. 102190.
15. Smith, P.S., *The Effects of Solitary Confinement on Prison Inmates: A Brief History and Review of the Literature*. Crime and Justice, 2006. **34**: p. 441-528.
16. Dellazizzo, L., et al., *Is mental illness associated with placement into solitary confinement in correctional settings? A systematic review and meta-analysis*. International Journal of Mental Health Nursing, 2020. **29**(4): p. 576-589.
17. Henry, B.F., *Disparities in use of disciplinary solitary confinement by mental health diagnosis, race, sexual orientation and sex: Results from a national survey in the United States of America*. Criminal Behaviour and Mental Health, 2022. **32**(2): p. 114-123.
18. Simes, J.T., B. Western, and A. Lee, *Mental health disparities in solitary confinement*. Criminology, 2022. **60**(3): p. 538-575.
19. United Nations Human Right Committee, *Concluding observations on the seventh periodic report of Norway*. 2018.
20. United Nations Committee against Torture, *Concluding observations on the eight periodic report of Norway*. 2018.
21. CPT, *Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)*. 2025, The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.
22. Smith, P.S. and W. Fuglesang, *Preventing the use of solitary confinement in prisons*. 2020.
23. Kriminalomsorgen. *Isolasjon*. 2025 <https://www.kriminalomsorgen.no/isolasjon.535936.no.html>. [sisert 2025 28.03]
24. Kriminalomsorgen, *Statistikk over isolasjon i Kriminalomsorgen - August 2022*.
25. Kriminalomsorgen, *Statistikk over isolasjon i Kriminalomsorgen - November 2022*.
26. Kriminalomsorgen, *Statistikk over isolasjon i Kriminalomsorgen - April 2023*. 2023.
27. Kriminalomsorgen, *Statistikk over isolasjon i Kriminalomsorgen - Mai 2024*. 2024.
28. Kriminalomsorgen. *Årsstatistikk 2005-2023*. 2024 <https://www.kriminalomsorgen.no/statistikk-og-publikasjoner.518716.no.html#> [sisert 2025 28.03].

29. Kriminalomsorgen, *Retningslinjer til straffegjennomføringsloven §37: Utelukkelse fra fellesskapet som forebyggende tiltak* 2019.
30. Høyland, T.K., *Straffegjennomføringsloven § 45 a bokstav c første punktum, Note (164)* 2022, Rettsdata
31. Bukten, A., et al., *PriSUD-Nordic—Diagnosing and Treating Substance Use Disorders in the Prison Population: Protocol for a Mixed Methods Study*. JMIR Res Protoc, 2022. **11**(3): p. e35182.
32. Justisdepartementet, *Kriminalomsorgens hjemmelsgrunnlag for behandling av personopplysninger*. 2008.
33. Kriminalomsorgsdirektoratet, *Årsrapport 2022*. 2023.
34. UiO. *Tjenester for sensitive data (TSD)*. 2022; <https://www.uio.no/tjenester/it/forskning/sensitiv/>.
35. Koronakommisjonen, *NOU 2021:6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien*, in *Norges offentlige utredninger*, 2021.
36. Sivilombudet, *Besøksrapport nr 81 - Trondheim fengsel og forvaringsanstalt, avdeling Nermarka*. 2024.
37. Sivilombudet, *Besøksrapport nr 82 - Indre Østfold fengsel, avdeling Eidsberg*. 2024.
38. Kriminalomsorgen. *Tiltak mot isolasjon 2023*.
<https://www.kriminalomsorgen.no/isolasjon.535936.no.html> [sitert 2025 28.03].

Supplerende materiale

Tabell 6 Sensitivitetsanalyse: Andel isolasjonsdøgn beregnet på grunnlag av antall fengselsdøgn rapportert i Kriminalomsorgens årsstatistikk for 2022, samt prosentpoengene forskjellen fra estimatene presentert i rapporten.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Domstolsbestemt isolasjon								
<i>(% av alle fengselsdøgn)</i>	0,52	0,49	0,48	0,57	0,44	0,51	0,35	0,46
Forskjell (%-poeng)	0,02	0,01	0,02	0,03	0,02	0,03	0,02	0,01
Kriminalomsorgsbestemt isolasjon								
<i>(% av alle fengselsdøgn)</i>	1,62	1,17	1,26	1,35	1,26	2,38	2,16	1,32
Forskjell (%-poeng)	0,05	0,03	0,06	0,07	0,06	0,13	0,11	0,03
Begge typer isolasjon								
<i>(% av alle fengselsdøgn)</i>	2,14	1,66	1,74	1,92	1,70	2,89	2,51	1,77
Forskjell (%-poeng)	0,07	0,05	0,08	0,09	0,08	0,16	0,12	0,04