

TILSYNSRÅDET FOR KRIMINALOMSORGEN

TILSYNSRAPPORT

Halden fengsel 17. oktober 2025

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| 1. Innledning | 3 |
| 1.1. Tilsynsrådet for kriminalomsorgen | 3 |
| 1.2. Gjennomføring av tilsynet..... | 3 |
| 2. Tilsynsrådets vurderinger | 4 |
| 2.1. Om Halden fengsel og innsattbefolkningen..... | 4 |
| 2.1.1. Avdelingene | 4 |
| 2.1.2. Bygningsmessige forhold | 4 |
| 2.1.3. Dom, varetekt og forvaring..... | 6 |
| 2.1.4. Aldersgrupper..... | 7 |
| 2.1.5. Innsatte med utenlandsk bakgrunn | 7 |
| 2.1.6. Innsattes medvirkning | 8 |
| 2.1.7. Bemanning | 8 |
| 2.2. Aktivitet og tid utenfor cella | 9 |
| 2.2.1. Dagsplan | 9 |
| 2.2.2. Sysselsettings- og aktivitetstilbud | 10 |
| 2.3. Utelukkelse og selvisolering | 11 |
| 2.3.1. Innledning..... | 11 |
| 2.3.2. Oversikt..... | 12 |
| 2.3.3. Begrunnelse i vedtak..... | 13 |
| 2.3.4. To timers meningsfull menneskelig kontakt | 14 |
| 2.3.5. Vedtak om overføring til avdeling A | 15 |
| 2.3.6. Informasjon om fritt rettsråd | 16 |
| 2.4. Sikkerhetscelle og sikkerhetsseng | 16 |
| 2.4.1. Innledning..... | 16 |
| 2.4.2. Begrunnelse i vedtak..... | 17 |
| 2.4.3. Tilsynsprotokoller | 17 |
| 2.5. Selvdrapsrisiko og selvdrap | 18 |
| 2.6. Kontakt med familie og venner | 19 |
| 2.6.1. Innledning..... | 19 |
| 2.6.2. Ringetid..... | 19 |
| 2.6.3. Besøk | 20 |
| 2.7. Tilbakeføring..... | 20 |
| 3. Tilsynsrådets anbefalinger | 22 |
| 4. Tilbakemelding og oppfølging | 26 |

1. Innledning

1.1. Tilsynsrådet for kriminalomsorgen

Det nye nasjonale Tilsynsrådet for kriminalomsorgen ble etablert 1. januar 2025.¹ Tilsynsrådet er uavhengig i sitt arbeid og kan ikke instrueres om lovtolkning eller skjønnsutøvelse. Tilsynsrådet består av en fast ledelse på tre personer: Verna Rege Nilssen, Oddvar Thorbjørnsen Faltin og Tonje Lilaas Larsen. Den lokale forankringen er videreført gjennom Tilsynsrådets fylkesbaserte sammensetning med lokale medlemmer. Sivilrettsforvaltningen har oppgaven som sekretariat for Tilsynsrådet.

Tilsynsrådet skal føre tilsyn med at personer som er innsatt i kriminalomsorgens institusjoner, behandles i samsvar med gjeldende rett og at deres velferd ivaretas. Tilsynsrådet skal også føre tilsyn med at personer som gjennomfører varetekt eller straff utenfor institusjon, behandles i samsvar med gjeldende rett.

Tilsynsrådet kan ta opp saker av eget tiltak eller etter henvendelse fra innsatte, domfelte, siktede, botlagte, pårørende eller ansatte.

Tilsynsbesøket kan varsles på forhånd eller være uanmeldte. Domfelte og innsatte har rett til å kommunisere fortløig med Tilsynsrådet og sekretariatet.²

Tilsynsrådet og sekretariatet har taushetsplikt etter forvaltningsloven. Taushetsplikten omfatter også forhold av betydning for sikkerheten i kriminalomsorgens institusjoner eller for gjennomføringen av straff utenfor fengsel.³

Det skal skrives en tilsynsrapport etter hvert tilsyn.⁴

1.2. Gjennomføring av tilsynet

Fredag 17. oktober 2025 var Tilsynsrådet på tilsyn i Halden fengsel fra kl. 09:00 til 17:15.

Følgende personer deltok fra Tilsynsrådet:

- Oddvar Thorbjørnsen Faltin (nestleder).
- Tonje Lilaas Larsen (nestleder).
- Svein Leif Iversen (lokalt medlem).
- Bjarte Norheim (lokalt medlem).
- Adrian Leander Skagen (sekretariatet).
- Ane Grindstad (sekretariatet).

Halden fengsel ble varslet om tilsynsbesøket i brev 11. september 2025. Det ble innhentet dokumentasjon i forkant og etterkant av tilsynet.

Rapporten bygger i hovedsak på informasjon fra fengselsledelsen, samtaler med ansatte og innsatte, egne observasjoner og mottatt dokumentasjon.

Fengselet bistod velvillig under gjennomføringen av besøket.

Endelig tilsynsrapport er sendt til Halden fengsel 11. juni 2026.

¹ Tilsynsrådet for kriminalomsorgen er opprettet i medhold av straffegjennomføringsloven kapittel 2 A, se Prop. 46 L (2022–2023). Tilsynsrådets ansvar og oppgaver er nærmere regulert i forskrift om tilsynsrådet for kriminalomsorgen.

² Straffegjennomføringsloven § 9 a.

³ Straffegjennomføringsloven § 9 c første ledd.

⁴ Forskrift om tilsynsrådet for kriminalomsorgen § 7.

2. Tilsynsrådets vurderinger

2.1. Om Halden fengsel og innsattbefolkningen

2.1.1. Avdelingene

Halden fengsel er et høysikkerhetsfengsel for menn, med plass til 228 innsatte. Fengselet er delt opp i avdelingene A, B og C. Avdeling A er igjen delt inn i avdeling A1, A2, A3 og A4.

Avdeling A1 hadde 20 plasser og var en restriktiv avdeling for utagerende innsatte og innsatte som ikke fungerte i fellesskap med andre innsatte. A2 hadde åtte plasser, og var for innsatte som skulle overføres til avdeling B eller C eller innsatte som skulle skjermes fra andre innsatte. De innsatte på A2 skulle være godt kartlagt av fengselet, og dersom barn unntaksvis sonet i Halden fengsel var det på avdeling A2.

Avdeling A3 og A4 var mottaksavdelinger med henholdsvis 20 og åtte plasser.

Halden fengsel har i tillegg fire venteceller, fire forsterkede celler og tre sikkerhetsceller.

Halden fengsel oppga at fire av cellene på avdeling A1 i løpet av 2026 skal gjøres om til ett stort aktivitetsrom, og én av de forsterkede cellene skal gjøres om til et aktivitetsrom med tilstøtende røykebalkong. Det skal også oppføres en liten luftegård.

Avdeling B og C var fellesskapsavdelinger og hadde plass til 84 innsatte hver. Avdelingene var delt opp i boenheter med enten 10 eller 12 innsatte på hver boenhet.

2.1.2. Bygningsmessige forhold

Luftegårder og stråleluft

Luftegården i avdeling A var rektangulær med betong på tre av fire vegger. På den ene kortsiden var veggene i hovedsak et nettinggjærde med utsyn mot en skråning med berg og tær/buskas. Stråleluften i avdeling A var trekantformet, med betongvegger på begge langsidene og nettinggjærde på kortsiden med utsyn mot grøntareal.⁵ Alle luftegårdene var asfaltert. De var innredet med benker og hadde ingen overbygg til å beskytte innsatte mot nedbør. I enkelte av stråleluftene lå det søppel på bakken.

Luftegården i avdeling B og C var stor og hadde naturomgivelser rett utenfor. Den var innredet med benker til å sitte på og hadde takoverbygg som skjermet mot nedbør.

Tilsynsrådet vurderer at gode uteområder er et viktig tiltak for å ivareta normaliteten i straffegjennomføringen og for å forebygge at innsatte selvisolerer seg. Tilsynsrådet viser også til Kriminalomsorgsdirektoratets uttalelse om at «[d]et er stor forskjell på å ha utendørsaktiviteter, som lufting, ballspill, trening med mer i et område der det er grønt, utsikt, åpent og av en viss størrelse, kontra i et område som er innesperret med mur/gjærde og du kun ser himmelen».⁶ Sivilombudet har tidligere anbefalt at det sikres at de innsatte skjermes mot nedbør.⁷

⁵ Stråleluft er mindre avgrensede luftegårder, ofte på størrelse med en fengselscelle, som kan benyttes av enkeltinnsatte som er utelukket fra fellesskapet.

⁶ Kriminalomsorgsdirektoratet & Statsbygg, 2024, Fremtidig fengselskapasitet, s. 37.

⁷ Sivilombudet, 2024, Besøksrapport nr. 77: Halden fengsel, s. 22.

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- forbedrer uteområdene, herunder ved at det bygges leskur eller overbygg som beskytter de innsatte mot nedbør og dårlig vær og at noe asfalt erstattes med grøntareal.
- sikrer at luftegårdene er ryddige.
- at det anskaffes utstyr som kan tilrettelegge for aktivitet.

Sikkerhetsceller

Halden fengsel hadde tre sikkerhetsceller, hvorav én av disse hadde en sikkerhetsseng. Cellene hadde et lite vindu høyt oppe på veggen med utsyn mot himmelen. Det var ingen mulighet for å stenge lyset ute. Vinduet på en av cellene var knust. Alle cellene hadde klokke på veggen, men samtlige klokker gikk inntil omkring 15 minutter feil. De innsatte kunne ikke selv styre tilgang til vann. Det var også en sterk røyklukt inne på cellene og i korridoren utenfor.

På tilsynstidspunktet stod sikkerhetssengen rett innenfor døra til den første cella, og var synlig for innsatte som skulle inn på sikkerhetscella. Fengselet har opplyst at sikkerhetssengen ikke har vært brukt siden november 2018.

Tilsynsrådet vurderer at bruk av sikkerhetscelle er et svært inngripende middel som utgjør en stor risiko for isolasjonsskader etter kort tids bruk. Utformingen av cellene kan bidra til at belastningen blir større enn det som er strengt nødvendig. Sikkerhetssengen bør ikke være synlig for innsatte som skal inn på sikkerhetscella. Vi viser til at Sivilombudet i andre fengsler har anbefalt at sikkerhetssengen ikke skal være synlig for de innsatte.⁸ Vi viser også til at Sivilombudet tidligere har anbefalt at innsatte får tilgang til vann inne på sikkerhetscella.⁹

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- sørger for at innsatte skjermes for påtrengende røyklukt.
- sørger for at sikkerhetssengen ikke er synlig for innsatte som skal inn på sikkerhetscelle.
- stiller klokkene på sikkerhetscellene slik at de viser riktig tid.
- monterer skjerming på vinduene sånn at de innsatte kan stenge ute lys.
- gir innsatte tilgang til vann inne på cella.

Forsterkede celler

Halden fengsel hadde fire forsterkede celler som var innredet med toalett i rommet, seng, skap uten dører og TV. Cella Tilsynsrådet fikk se var i dårlig stand, med slitte vegger og slitt møblement. Det var ingen mulighet for å stenge lyset ute. Halden fengsel opplyste at de øvrige cellene var i samme tilstand.

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- setter i stand og forbedrer de forsterkede cellene.
- monterer skjerming på vinduene sånn at de innsatte kan stenge ute lys.

⁸ Sivilombudet, 2024, Besøksrapport nr. 78: Agder fengsel, avdeling Froland, s. 33.

⁹ Sivilombudet, 2024, Besøksrapport nr. 77: Halden fengsel, s. 37 og 41.

Ventilasjon

Tilsynsrådet fikk opplyst at ventilasjonen på cellene ble skrudd av på kveldene, og at det da ble svært tett luft inne på cellene. Tilsynsrådet fikk opplyst at ventilasjonen i fengselet ikke var rustet for særlig varme dager. Avdelingene B og C hadde ikke aircondition, og da temperaturen nærmet seg 30 grader om sommeren slo ventilasjonsanlegget seg av. Halden fengsel oppga at de forsøkte å kompensere med å ha full utlufting på avdelingene, men dette var ikke mulig inne på cellene. De innsatte skal ha fått tilbud om å kjøpe vifte for egne penger.

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- oppgraderer ventilasjonssystemet og sørger for god ventilasjon, både inne på cellene og inne på avdelingene.
- deler ut vifter på cellene uten at de innsatte belastes for det.

K-bygg og Y-bygg

Halden fengsel sitt kulturbygg (K-bygget) hadde gymsal, treningsrom og helligrom. Klokken inne på helligrommet gikk feil.

Yrkesbygget (Y-bygget) hadde skole, bibliotek, restaurant og matfag, trykkeri, kunst og håndverk, trevare og mekanisk avdeling.

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- stiller klokken på helligrommet slik at den viser riktig tid.

Besøksrom og besøkshus

Halden fengsel sin besøksavdeling bestod av 12 besøksrom i tillegg til ett ungdomsrom og ett familierom. Familie- og ungdomsrommene hadde dekor på en vegg, ellers var rommene og korridoren nokså sterile. Møblementet på flere av rommene var slitt, og det ble informert på tilsynet om at det var bestilt nytt.

Halden fengsel hadde et besøkshus inne på fengselets område som de innsatte kunne booke for å ha besøk av familie og nærstående over for eksempel en helg. Huset lå nokså skjermet på området, og den innsatte hadde mulighet til å overnatte sammen med besøket.

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- sørger for at møbler og besøksfasiliteter holder en tilfredsstillende standard.
- ser på mulighetene for å dekorere besøkskorridoren.

2.1.3. Dom, varetekt og forvaring

Halden fengsel opplyste at en tredjedel av deres innsatte var varetektsfengslet. På tidspunktet for tilsynet hadde de åtte forvaringsdømte.

Halden fengsel opplyste at de forvaringsdømte enten var overført fra en forvaringsanstalt eller at de ble dømt til forvaring mens de satt på varetekt i Halden fengsel. Fengselet hadde hatt forvaringsdømte som satt i Halden fengsel i over to år. Fengselet oppga at de opplevde utfordringer med å gi de forvaringsdømte det tilbudet de skal ha.¹⁰

¹⁰ Forskrift om særreaksjonen forvaring § 3.

Tilsynsrådet mener det er bekymringsfullt at forvaringsdømte er innsatt på vanlig fengselsplass. Formålet med forvaringsstraffen er å gi den forvaringsdømte tiltak som muliggjør endring av den adferden som begrunnet forvaringsdommen.¹¹ Tilsynsrådet vurderer at det er en risiko for at ventetid på forvaringsplass kan skape en unødvendig lang straffegjennomføring for den forvaringsdømte. Tilsynsrådet viser ellers til Sivilombudets kritikk av at forvaringsdømte ikke får det straffegjennomføringstilbudet de har krav på.¹²

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- jobber for rask overføring av forvaringsdømte til forvaringsanstalter.
- gir forvaringsdømte et tilbud som sikrer deres soningsprogresjon.

2.1.4. Aldersgrupper

I perioden 17. september 2024 til 17. september 2025 hadde Halden fengsel hatt to innsatte under 18 år, 28 personer i alderen 18 til 20 år og 37 innsatte i alderen 21 til 24 år. Per 17. september 2025 hadde ikke fengselet noen innsatte under 18 år, mens de hadde 30 innsatte mellom 18 og 24 år. Av de to mindreårige som sonet i fengselet i den angitte perioden, satt én av disse i mer enn 50 dager.

Barn skal ikke sone med voksne, utenom der dette anses å være til barnets beste.¹³ Unntaket skal tolkes snevert.¹⁴

Tilsynsrådet vurderer at det er en høy sannsynlighet for at Halden fengsel har brutt Barnekonvensjonen når barn har sonet mer enn 50 dager i deres fengsel.

Halden fengsel opplyste at de ikke hadde et etablert ungdomsteam. Fengselet informerte om at de skal få en ungdomsansvarlig som skal ha ansvar for å følge opp de unges tilbakeføring, og fengselet håpet at de i løpet av 2026 ville få et team på seks personer til å følge opp unge innsatte.

Fengselet opplyste at de unge innsatte var plassert rundt på alle avdelinger, og at dette er av hensyn til at det totalt sett skaper mest ro for de innsatte. Tilsynsrådet fikk videre opplyst at enkelte eldre innsatte opplevde at de yngre skapte mye støy og uro på avdelingene.

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- etablerer et ungdomsteam for unge innsatte mellom 18 og 24 år.
- sikrer at barn ikke soner i Halden fengsel.
- sørger en verdig soning for alle, og at det opprettholdes ro og orden på avdelingene.

Tilsynsrådet ber om tilbakemelding på

- status for etablering av ungdomsteam.

2.1.5. Innsatte med utenlandsk bakgrunn

Blant de innsatte i Halden fengsel, var 39 % utenlandske statsborgere.

Fengselet opplyste at de i perioden 31. august 2024 til 31. august 2025 hadde brukt kr 7 000 på tolketjenester og at de hadde en egen språkbank blant de ansatte. Fengselet informerte

¹¹ Forskrift om særreaksjonen forvaring § 2.

¹² SOM-2023-4092.

¹³ Barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav c.

¹⁴ FNs barnekomité, 2019, General Comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system, avsnitt 92.

videre om at de hadde avsatt et vesentlig høyere budsjett for tolketjenester enn det som var brukt. Tilsynsrådet fikk informasjon om at enkelte innsatte selvisolerer seg blant annet på grunn av utfordringer med språk, og at innsatte brukes som tolk for hverandre.

Halden fengsel skal bruke tolk når «det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste».¹⁵ Sivilombudet har uttalt at god kommunikasjon er sentralt for å ivareta de innsatte, ved at det kan forebygge konflikt, tvangsbruk, selvskading og selvdrap.¹⁶

Basert på den store andelen av utenlandske innsatte i Halden fengsel, opplysninger om at innsatte selvisolerer på grunn av språkutfordringer og det beskjedne beløpet brukt på tolketjenester, vurderer Tilsynsrådet at det er risiko for at Halden fengsel ikke benytter tolk i alle tilfeller hvor det er påkrevd etter tolkeloven. Tilsynsrådet vurderer dessuten at bruk av tolk også utover de tilfeller som er påkrevd etter tolkeloven § 6, kan bidra med å bedre den dynamiske sikkerheten i fengselet.

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- sørger at alle innsatte kan gjøre seg forstått med innholdet i vedtak og informasjon fra fengselet.
- bruker tolk når det er «nødvending» etter tolkeloven § 6, men også vurderer å bruke tolk der det ikke er påkrevd for å sikre at alle innsatte har god kunnskap om interne rutiner og retningslinjer ved fengselet.
- unngår at andre innsatte brukes som tolk.

2.1.6. Innsattes medvirkning

Halden fengsel hadde et tillitsvalgtoorgan, kontaktutvalget (heretter KU), som vanligvis bestod av åtte medlemmer. På tilsynstidspunktet bestod KU av sju medlemmer. Noen av disse var valgt av de innsatte på den aktuelle avdelingen, mens andre hadde blitt utpekt av de ansatte. Det var ingen representant fra avdeling A. KU møttes én gang i måneden og de hadde møter med fengselsledelsen to ganger i året. KU var ikke representert i fengselsledermøter. Fengselsledelsen tok ikke opp saker med KU på eget initiativ.

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- sørger for at innsatte selv får velge hvem som skal representere dem i KU.
- sørger for at KU har en representant fra avdeling A, eller med erfaring fra avdeling A.
- involverer de innsatte i saker som angår dem, og at KU involveres i forkant av beslutninger som berører de innsattes soningshverdag.

2.1.7. Bemanning

Halden fengsel opplyste at de per tilsynsbesøket hadde 32 ledige fengselsbetjentstillinger. Manglende betjenter gjorde at fengselet måtte ty til ufaglærte vikarer. Halden fengsel opplevde at det var krevende å rekruttere faglærte betjenter. Tilsynsrådet har fått informasjon om at de ansatte opplevdes utilgjengelig på avdelingene, blant annet slik at de ansatte ikke evnet å opprettholde ro og orden i fellesskapstiden.

Alle innsatte i Halden fengsel fikk en kontaktbetjent. Denne fulgte cella den innsatte satt på. Tilsynsrådet fikk opplyst at Halden fengsel ikke lenger hadde en ordning med

¹⁵ Tolkeloven § 6 første ledd andre punktum.

¹⁶ Sivilombudet, 2025, Bruk av tolk i norske fengsler, s. 13.

sekundærkontaktbetjent i tilfelle kontaktbetjenten hadde fravær. Tilsynsrådet fikk også opplyst at innsatte opplevde at kontaktbetjentene ikke var tilgjengelige på jobb.

Halden fengsel har hatt 43 avlyste fremstillinger til helsetjenester i perioden 1. januar til 20. september 2025. Ni av disse ble avlyst på grunn av bant annet manglende forberedelser, at timen ble endret til gjennomføring i permisjon eller etter løslatelse, at timen ble endret til telefonkonsultasjon eller at den ble avlyst av behandler. Halden fengsel opplyste at årsaken til avbestillingen av de 34 øvrige timene i hovedsak var på grunn av bemanning, og at det i disse tilfellene ble bestilt ny time.

Fremstillinger til helsetjenester som avlyses er svært uheldig, og kan føre til forverring av den innsattes helsetilstand. Det kan også påvirke den innsattes rehabilitering og være en brems i den innsattes progresjon i tilbakeføringsarbeidet.

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- sørger for at ansatte er tilstede og tilgjengelige på avdelingene.
- styrker kontaktbetjentordningen, og sørger for at kontaktbetjentene er tilgjengelig for de innsatte.
- vurderer om kontaktbetjenten kan følge den innsatte framfor cella til den innsatte.
- sørger for at innsatte får gjennomført avtaler med helsetjenesten.
- sikrer at helsepersonell er involvert i vurderingen av om avlysning er forsvarlig.
- sørger for at innsatte ikke må vente lenge på ny fremstilling dersom den blir avlyst.

2.2. Aktivitet og tid utenfor cella

2.2.1. Dagsplan

Etter straffegjennomføringsloven § 17 første ledd har innsatte som utgangspunkt rett til fellesskap med andre innsatte under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i fritiden. Den europeiske torturforebyggingskomiteen (CPT) anbefaler at alle innsatte tilbys minimum åtte timer utenfor cella hver dag.¹⁷

Hvor mye fellesskap hver enkelt innsatt får, avhenger i hovedsak av dagsplanene til fengslet og særskilte vedtak om utelukkelse fra fellesskap. Også den innsattes valg om ikke å delta i fellesskap (selvisolasjon) har betydning for mengden fellesskap for den innsatte.¹⁸

Tabellen under viser utlåsning som fremgår av dagsplanen på hver avdeling:

| Avdeling | Ukedag | Antall timer daglig utlåsning |
|--|---------|-------------------------------|
| A1 | hverdag | 2 timer og 33 minutter* |
| | helg | 3 timer |
| A2 | hverdag | 7 timer og 41* |
| | helg | 8 timer og 30 minutter |
| A3 og A4 med verksted | hverdag | 6 timer og 18 minutter* |
| | helg | 5 timer og 47,5 minutter* |
| A3 og A4 hvis verkstedet var stengt | hverdag | 4 timer og 30 minutter* |
| | helg | 5 timer og 47,5 minutter* |
| B1 til B4 og C1 til C4 med dagtilbud | hverdag | 11 timer og 15 minutter* |
| | lør. | 7 timer og 40 minutter |
| | søn. | 9 timer og 10 minutter |

¹⁷ Europarådet, 2017, 26th General Report of the CPT, CPT/ Inf (2017) 5, avsnitt 58.

¹⁸ Om utelukkelse og selvisolasjon, se punkt 2.3.

| | | |
|---|---------|--------------------------|
| B1 til B4 og C1 til C4 uten dagtilbud | hverdag | 4 timer og 39 minutter* |
| | lør. | 7 timer og 40 minutter |
| | søn. | 9 timer og 10 minutter |
| B5 til B8 og C5 til C8 med dagtilbud | hverdag | 11 timer og 15 minutter* |
| | helg | 9 timer og 10 minutter |
| B5 til B8 og C5 til C8 uten dagtilbud | hverdag | 4 timer og 39 minutter* |
| | helg | 9 timer og 10 minutter |

* Timeantallet i tabellen baserer seg på et gjennomsnitt i den angitte perioden.

Tabellen viser at bare enkelte boenheter i avdelingene B og C innfridde CPTs anbefaling om minimum åtte timers fellesskap hver dag.

Sivilombudet påpekte i sin besøksrapport fra Halden fengsel at utstrakt innlåsing øker risikoen for konflikt og utrygghet for innsatte og ansatte i fengselet. Det påvirker også relasjons-, sikkerhets- og tilbakeføringsarbeid negativt.¹⁹

Etter Sivilombudets besøk i 2023 har Halden fengsel økt utlåsingstiden for de innsatte i avdeling B og C på hverdagene. Utlåsingstiden for innsatte på avdeling A1 har blitt noe kortere og utlåsingstiden for innsatte på avdelingene A3 og A4 som ikke var i verkstedet har økt. Utover dette synes utlåsningstiden å være nokså uendret siden Sivilombudets besøk.²⁰

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- sørger for at innsatte kan tilbringe minst åtte timer utenfor cella hver dag.
- øker utlåsingstiden på avdeling A1.

2.2.2. Sysselsettings- og aktivitetstilbud

Innledning

Etter straffegjennomføringsloven § 18 skal kriminalomsorgen tilrettelegge for at de innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid.

Sysselsettingstilbud

I Halden fengsel var det kun de innsatte på avdeling B og C som hadde tilbud om sysselsetting på dagtid. De innsatte på avdelingene A3 og A4 hadde tilbud om lavterskel verksted.

Halden fengsel hadde 216 aktivitetsplasser. Sysselsettingstilbudet bestod av arbeidsdrift, undervisning og programvirksomhet. I tillegg arbeidet enkelte innsatte som ganggutter. I 2024 var i gjennomsnitt 80 % av de innsatte i Halden fengsel sysselsatt. Per andre tertial i 2025 var 84 % sysselsatt. Sysselsettingsprosenten inkluderte både sysselsetting på heltid (aktivitet på minst fire timer) og på deltid (aktivitet på minst to timer). Fengselet visste ikke hvor mange prosent som hadde sysselsetting på heltid.

Halden fengsel tok opp at deres utfordring ikke var antall plasser for aktivitet, men kapasiteten til å drifte aktivitetstilbudene. Økonomiske begrensninger gjorde det vanskelig for fengselet å dekke opp alt fravær.

¹⁹ Sivilombudet, 2024, Besøksrapport nr. 77: Halden fengsel, s. 31.

²⁰ Sivilombudet, 2024, Besøksrapport nr. 77: Halden fengsel, s. 30 og 31.

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- sørger for å øke kapasiteten på sysselsettingen slik at alle innsatte får tilbud om sysselsetting.
- fører statistikk over hvor mange innsatte som er sysselsatt på heltid.

Aktivitetstilbud

Det fremgår av dagsplanene til Halden fengsel at de innsattes aktivitetstilbud var avhengig av hvilken avdeling de var plassert på. En del av aktivitetene foregikk i K-bygget med gymsal og treningsrom. Enkelte avdelinger hadde også tilbud om Y-bygg med bibliotek og handling i sin dagsplan. Fengselsledelsen opplyste at gjennomføring av luft og aktivitet i K-bygget krevde samme bemanning.

Alle innsatte på avdeling A hadde tilbud om å benytte K-bygget én dag i uka. De innsatte på avdeling A2 hadde også mulighet til å trene på sin egen avdeling på hverdagene. Avdeling A hadde ikke tilbud om Y-bygg.

Avdelingene B og C hadde tilbud om å benytte K-bygget to ganger i uka, i tillegg til Y-bygget én gang i uka. De innsatte som ikke deltok på K-bygg ble i stedet låst inne på egen celle.

Ingen av avdelingene hadde aktivitet annet enn fellesskap og luft i helgene. Som følge av at det var færre på jobb i helgen, var det som oftest vanskelig å gjennomføre aktivitet i K-bygget.

Halden fengsel er et nyere fengsel med mange fasiliteter og stor plass. Tilsynsrådet fikk imidlertid inntrykk av at mange fasilitetene kun var tilgjengelige for et fåtall av de innsatte som ble fulgt opp av aktivitetsteamet (med omkring åtte til 13 innsatte). Frisbeegolfbanen hadde kun blitt brukt av flere innsatte til ett arrangement sommeren 2025. Fengselet hadde også en drivhushage, men denne ble kun brukt av de innsatte som hadde dette som sysselsetting.

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- utnytter fengselets fasiliteter og sørger for at flere innsatte kan benytte seg av aktivitetstilbudet.
- gir innsatte på avdeling A tilgang til Y-bygget.

2.3. Utelukkelse og selvisolering

2.3.1. Innledning

Etter straffegjennomføringsloven § 37 kan fengselet beslutte å utelukke en innsatt i visse situasjoner. Utelukkelsen må være nødvendig for å forebygge en uønsket situasjon, og skal ikke brukes som en reaksjon på den innsattes atferd.²¹ Det skal besluttes delvis utelukkelse dersom det anses tilstrekkelig.²²

Fengselet skal også fatte vedtak om utelukkelse dersom den innsatte selv ikke ønsker å være en del av fellesskapet (selvisolasjon).²³

²¹ Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) s. 164 og Johannes Flisnes Nilsen, 2024, Karnov lovkommentar til straffegjennomføringsloven § 37 i note 2.

²² Straffegjennomføringsloven § 37 tredje ledd.

²³ Straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd.

Utelukkelsen skal ikke opprettholdes lenger enn nødvendig, og det skal påses at ingen blir «påført unødig skade eller lidelse».²⁴ Fengslet må blant annet vurdere risikoen for helseskade ved utelukkelse ut ifra den enkelte innsattes situasjon. Særlig gjelder dette psykisk syke innsatte, som Mandela-reglene anbefaler at ikke utelukkes fra fellesskap overhodet der dette vil forverre den innsattes tilstand.²⁵ Utelukkelse kan være svært skadelig både umiddelbart og over tid, og risikoen øker jo lengre utelukkelsen varer og jo mer uforutsigbar den er.²⁶

Innsatte som er utelukket fra fellesskapet, enten av fengselet eller av eget ønske, skal tilbys minimum to timer meningsfull menneskelig kontakt hver dag.²⁷ Mandela-reglene stiller krav til hva slags kontakt som anses som «meningsfull».²⁸ Også innlåsing av kortere varighet enn 22 timer kan være i strid med menneskerettighetene.²⁹

2.3.2. Oversikt

Halden fengsel har i perioden fra 15. september 2024 til 15. september 2025 fattet 179 vedtak om utelukkelse, som ikke er utelukkelse på grunn av bygnings- og bemanningsmessige forhold etter straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd.

Fordelingen av vedtak og hjemmel fremgår av tabellen under:

| Hjemmel for utelukkelsen | Antall vedtak | Antall timer utelukket |
|--|---------------|------------------------|
| Hindre fortsatt særlig negativ påvirkning av miljøet i fengselet ³⁰ | 7 | 765 |
| Hindre skade på innsatte selv eller vold/trusler mot andre ³¹ | 57 | 8 682 |
| Hindre betydelig materiell skade ³² | 3 | 820 |
| Hindre straffbare handlinger ³³ | 0 | 0 |
| Opprettholde ro, orden og sikkerhet ³⁴ | 105 | 6 741 |
| Innsattes eget ønske ³⁵ | 6 | 22 |
| Handling som sannsynlig kan føre til reaksjon etter visse bestemmelser ³⁶ | 1 | 1 |
| Totalt | 179 | 17 031 |

Fengselsledelsen ved Halden fengsel orienterte om at bemanningsutfordringer har medført økt innlåsing av de innsatte. På grunn av lavere sykefravær etter sommerferien i 2025 hadde

²⁴ Straffegjennomføringsloven § 37 fjerde ledd og sjuende ledd første punktum.

²⁵ Penal Reform International og Human Rights Centre University of Essex, 2017, Essex Paper 3: Initial Guidance on the Interpretation and Implementation of the UN Nelson Mandela Rules, s. 88.

²⁶ EMD Babar Ahmad og andre mot Storbritannia 10. april 2012 (24027/07 m.fl.), avsnitt 207.

²⁷ Europarådet, 2019, 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) from 28 May to 5 June 2018, CPT/Inf (2019) 1, avsnitt 82.

²⁸ Uttrykket må tolkes i god tro og det kan ikke begrenses til kontakt som følger av fengselets rutiner, etterforskning eller medisinsk nødvendighet, jf. Penal Reform International og Human Rights Centre University of Essex, 2017, Essex Paper 3: Initial Guidance on the Interpretation and Implementation of the UN Nelson Mandela Rules, s. 88 og 89

²⁹ LB-2024-181288.

³⁰ Straffegjennomføringsloven § 37 første ledd bokstav a.

³¹ Straffegjennomføringsloven § 37 første ledd bokstav b.

³² Straffegjennomføringsloven § 37 første ledd bokstav c.

³³ Straffegjennomføringsloven § 37 første ledd bokstav d.

³⁴ Straffegjennomføringsloven § 37 første ledd bokstav e.

³⁵ Straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd.

³⁶ Straffegjennomføringsloven § 39.

de færre innlåsingar på bakgrunn av bemanningsutfordringer etter dette, men fengselet anså seg fremdeles veldig sårbare.

Halden fengsel opplyste at de i perioden fra 15. september 2024 til 15. september 2025 hadde 2 604 utelukkelse på grunn av bygnings- eller bemanningsmessige forhold etter straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd. Fengselet hadde totalt 15 779 timer med utelukkelse basert på dette grunnlaget. Det ble samtidig opplyst at det per 25. september 2025 var to pågående utelukkelse med bakgrunn i bygnings- eller bemanningsmessige forhold, og antall pågående timer for disse var på 6 048.

I perioden fra 25. september 2024 til 25. september 2025 ble det dermed fattet til sammen 2 785 vedtak om utelukkelse på til sammen 38 858 timer, hvorav tre vedtak var aktive med til sammen 6 850 timer.

Tilsynsrådet er godt kjent med at bemanning og bygningsmessige forhold kan være en utfordring for å tilrettelegge for fellesskap og tid utenfor cellene for de innsatte i fengselet. Tilsynsrådet anbefaler likevel at Halden fengsel sørger for at alle innsatte kan tilbringe minst åtte timer utenfor cella, både på hverdag og i helg. Særlig bør det sørges for mer utlåsing på avdeling A1. Tilsynsrådet anbefaler også at Halden fengsel arbeider for å redusere bruken av utelukkelse på grunn av bygning- og bemanningsmessige forhold.

Videre vurderer Tilsynsrådet at det totale omfanget av utelukkelse ved Halden fengsel er høyt.

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- jobber for å redusere antall utelukkelse, herunder utelukkelse på grunn av bygnings- og bemanningsmessige forhold.
- jobber for å begrense lengden på utelukkelse.

Tilsynsrådet bemerker at straffegjennomføringsloven § 37 første ledd bokstav e er den hyppigst anvendte bestemmelse Halden fengsel bruker ved utelukkelse av innsatte. Straffegjennomføringsloven § 37 første ledd bokstav e anses som en sekkebestemmelse, men atferd som foranlediger bruk av den «må være av tilnærmet samme alvorlighetsgrad som de øvrige alternativene a til d i første ledd.»³⁷ Bestemmelse legger imidlertid opp til et stort skjønn hos fengselet som er utfordrende å overprøve i etterkant.

Tilsynsrådet vil på generelt grunnlag oppfordre Halden fengsel til å anvende de øvrige hjemlene i straffegjennomføringsloven § 37 første ledd der det er grunnlag for det. Tilsynsrådet vurderer at vurderingene etter disse bestemmelse i større grad kan etterprøves, og dermed ivaretar rettssikkerheten til den innsatte i større grad.

2.3.3. Begrunnelse i vedtak

I forbindelse med tilsynet fikk Tilsynsrådet oversendt Halden fengsels to siste vedtak om hel utelukkelse begrunnet i straffegjennomføringsloven § 37 første ledd bokstav e om opprettholdelse av ro, orden og sikkerhet. I begge vedtak var det beskrevet en konkret hendelse som bakgrunn for utelukkelse, herunder truende oppførsel og skadeverk. I begge tilfeller returnerte den innsatte til cella etter beskjed om det. I begge vedtak fremgår det at sikkerhetsmessige forhold var vurdert opp mot belastningen med utelukkelse og at det var vurdert mindre inngripende tiltak som delvis utelukkelse, men at det ikke var funnet sikkerhetsmessig forsvarlig. Det var ikke vurdert tiltak som kunne gjøre utelukkelse mindre

³⁷ Johannes Flisnes Nilsen, 2024, Karnov lovkommentar til straffegjennomføringsloven § 37 i note 9.

inngripende for den innsatte. Vedtaket anga ikke lengde på utelukkelsen, men presiserte at lengden ville bli vurdert etter nærmere undersøkelser var gjort og forklaring var opptatt.

Tilsynsrådet vurderer at vedtakene hadde mangelfull begrunnelse for hvorfor utelukkelsen var nødvendig for å opprettholde ro, orden og sikkerhet. I begge tilfeller syntes situasjonen å være avklart ved at den innsatte trakk seg tilbake på cella. Vedtakene hadde ingen vurdering av hva som gjorde at utelukkelsen var et nødvendig tiltak utover situasjonen der og da, eller hva slags etterfølgende/fremtidig forhold utelukkelsen var ment å forhindre. Tilsynsrådet vurderer at en mangelfull begrunnelse av hva utelukkelsen er ment å forebygge får konsekvenser for vurderingen av om mindre inngripende tiltak kan være tilstrekkelige alternativer og om utelukkelsen er forholdsmessig.

Tilsynsrådet finner også at vedtakene hadde mangelfull vurdering av forholdsmessighet og mindre inngripende tiltak. Selv om det fremgår at belastningen overfor den innsatte og mindre inngripende vedtak var vurdert, var det ingen konkret begrunnelse opp mot den aktuelle innsatte og situasjonen. Vedtakene synes på dette punkt å være en standardformulering som ikke begrunnes eller utdypes nærmere.

Tilsynsrådet bemerker videre at det i vedtakene heller ikke var vurdert tiltak rettet mot den innsatte som kunne sikre at utelukkelsen ble mindre belastende. Bruk av kompensierende tiltak vil kunne medføre at utelukkelsen sett under ett blir mindre inngripende enn en utelukkelse uten tiltak rettet mot den innsatte.

Tilsynsrådet understreker at mangelfull begrunnelse skaper usikkerhet om hvilke vurderinger som er foretatt og øker risikoen for uriktige beslutninger. Begrunnelsen er også avgjørende for at den innsatte skal ha en reell mulighet til å få overprøvd fengselets vurderinger. Mangelfull begrunnelse i vedtak om utelukkelse påvirker på denne måten den innsattes rettssikkerhet i en svært sårbar situasjon.

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- foretar en konkret vurdering av utelukkelsens forholdsmessighet, hvor konkrete potensielle skadevirkninger er en del av vurderingen.
- inntar fengselets vurdering av nødvendighetskriteriet og utelukkelsens forholdsmessighet i begrunnelsen i sine vedtak om utelukkelse.
- foretar en konkret vurdering av tilstrekkeligheten av mindre inngripende tiltak, og om det foreligger kompensierende tiltak som kan gjøre utelukkelsen mindre inngripende.

2.3.4. To timers meningsfull menneskelig kontakt

Halden fengsel opplyste at de i perioden 25. september 2024 til 25. september 2025 registrerte 95 avvik hvor innsatte ikke fikk tilbud om minst to timer meningsfull menneskelig kontakt i løpet av 24 timer. De registrerte også 108 avvik hvor innsatte i samme periode har takket nei til tilbud om minimum to timer meningsfull menneskelig kontakt i løpet av 24 timer.

Halden fengsel oppga at enkelte av avvikene var falske fordi reell aktivitet ikke var registrert. Fengselet vurderte at de ville kunne redusere antallet avvik ved å sørge for bedre rutiner for registrering.

Halden fengsel oppga videre at i flere av avvikene var den innsatte registrert med meningsfull menneskelig kontakt med for eksempel én time og femti minutter. Fengselet ville tilstrebe at de som var nære å ha to timer registrert aktivitet skulle få for eksempel en ekstra røykepause eller lignende slik at det ble minst to timer med meningsfull menneskelig kontakt.

Tilsynsrådet påpeker at små mengder kontakt med andre mennesker, for eksempel røykepauser, ikke i seg selv vil tilfredsstillende minstekravet til meningsfylt menneskelig kontakt selv om den totale tiden blir to timer. Ikke alle aktiviteter som medfører utlåsning, som for eksempel en røykepause eller luft, oppfyller kravet til meningsfylt menneskelig kontakt. Kontakten må komme i tillegg. Kontakten skal dessuten fortrinnsvis være kontinuerlig heller enn kort og avbrutt.³⁸

Tilsynsrådet understreker at to timer meningsfylt kontakt er et minstekrav. Dersom Halden fengsel finner rom til å utvide tiden noe for innsatte med mindre enn to timer, bør fengselet også forsøke å finne det tilsvarende rommet for innsatte med to timer meningsfylt menneskelig kontakt, slik at utelukkelsen ikke blir mer inngripende enn nødvendig.³⁹

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- sikrer at alle innsatte får tilbud om minimum to timer meningsfull menneskelig kontakt hver dag.
- sørger for gode rutiner for journalføring av innsattes aktivitet.
- utarbeider retningslinjer for hva som kan anses som meningsfull menneskelig kontakt.

2.3.5. Vedtak om overføring til avdeling A

I Halden fengsel innebar en overføring av en innsatt fra fellesskapsavdelingene B eller C til avdeling A1 at den innsatte fikk betydelig redusert utlåsningstid. I tillegg mistet den innsatte skoletilbud og annet sysselsettingstilbud.

Per 15. september 2025 hadde Halden fengsel tre aktive utelukkelsesvedtak. Én av disse gjaldt en innsatt som satt på en av de forsterkede cellene. For Tilsynsrådet fremstår det dermed som at øvrige innsatte på avdeling A1 ikke hadde vedtak om hel eller delvis utelukkelse ved overflytting til avdelingen. Videre oppga fengselet at flere innsatte ble sittende på avdeling A1 selv om vedtak om utelukkelsene var opphevet, i påvente av ledige plasser på de andre avdelingene.

Overføring fra en fellesskapsavdeling til en restriktiv avdeling med begrenset utlåsning og uten tilbud om skole eller sysselsetting, innebærer et inngrep i den innsattes privat- og familieliv.⁴⁰ Overføringen må derfor ha hjemmel i lov, ha et legitimt formål og være nødvendig.⁴¹

FNs torturkomité har tidligere kritisert Norge for at begrensninger i fellesskapet som i realiteten utgjør en de facto isolasjon, ikke er gjort med grunnlag i individuell vurdering og med hjemmel i lov.⁴² Når det ikke fattes vedtak om overføring fra en fellesskapsavdeling til en restriktiv avdeling med begrenset fellesskap, begrenses både dokumentasjonen rundt eventuelle vurderinger som er foretatt og etterprøvbareheten av beslutningen. Dette er begge viktige forutsetninger for å ivareta de innsattes rettssikkerhet. Mangelen på vedtak om hel eller delvis utelukkelse ved overføring til avdeling A ble også påpekt i Sivilombudets besøksrapport.⁴³

³⁸ Penal Reform International og Human Rights Centre University of Essex, 2017, Essex Paper 3: Initial Guidance on the Interpretation and Implementation of the UN Nelson Mandela Rules, s. 89.

³⁹ Grunnloven § 102 første ledd.

⁴⁰ Grunnloven § 102 første ledd og Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8.

⁴¹ Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8 nr. 2.

⁴² FNs torturkomité, 2018, Concluding observations on the eighth periodic report of Norway, CAT/C/NOR/CO/8, avsnitt 17.

⁴³ Sivilombudet, 2024, Besøksrapport nr. 77: Halden fengsel, s. 32 og 33.

Tilsynsrådet vurderer at overføring fra fellesskapsavdeling til avdeling A1 i realiteten innebærer at den innsatte i alle fall utelukkes delvis fra fellesskapet, og at det derfor skal fattes vedtak om overføringen. Videre vurderer Tilsynsrådet at innsatte bør overføres til en annen avdeling så fort grunnlaget for utelukkelsen bortfaller og utelukkelsen oppheves, slik at de ikke blir de facto isolert lenger enn det som er nødvendig. Tilsynsrådet vurderer at manglende vedtak ved overføring til avdeling A1 og forsinket overføring til fellesskapsavdeling så fort grunnlaget for utelukkelse opphører, utgjør en risiko for at Halden fengsel Grunnloven og menneskerettighetene.⁴⁴

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- treffer vedtak om hel eller delvis utelukkelse ved overføring til avdelinger med betydelig mindre fellesskap og hvor de mister sysselsettings- og aktivitetstilbud.
- sørger for rask overføring til en fellesskapsavdeling når grunnlaget for utelukkelse på avdeling A1 opphører.

2.3.6. Informasjon om fritt rettsråd

Under tilsynet kunne ikke Tilsynsrådet observere noen form for informasjon om innsattes rett til fritt rettsråd ved utelukkelse som varer over 24 timer.⁴⁵

Når regelverket rundt straffegjennomføring oppdateres er innsatte avhengige av at fengselet informerer dem om de nye reglene.

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- sikrer at de innsatte er kjent med retten til fritt rettsråd i saker om utelukkelse over 24 timer.

2.4. Sikkerhetscelle og sikkerhetsseng

2.4.1. Innledning

Bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng er de mest inngripende midlene et fengsel kan benytte overfor en innsatt. Etter straffegjennomføringsloven § 38 kan fengselet beslutte å bruke sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng for å oppnå et nærmere bestemte formål i bestemmelsens første ledd bokstav a til f. Sikkerhetsseng og sikkerhetscelle skal bare brukes dersom det er «strengt nødvendig» og andre mindre inngripende tiltak enten «forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelig».⁴⁶ Det skal gjøres en fortløpende vurdering av om bruken kan opprettholdes, og det skal påses at ingen blir «påført unødig skade eller lidelse».⁴⁷

I enda større grad enn ved utelukkelse påløper det en særskilt risiko for skade for innsatte som plasseres på sikkerhetscelle eller i sikkerhetsseng.⁴⁸ Den innsattes konkrete risiko for helseskade må derfor være en del av forholdsmessighetsvurderingen, og «så vidt mulig» skal det innhentes uttalelse fra lege som skal tas i betraktning ved vurderingen.⁴⁹

I perioden fra 15. september 2024 til 15. september 2025 har Halden fengsel brukt sikkerhetscelle til sammen 11 ganger med til sammen 292 timer. Varigheten varierte fra 3 til 62 timer. Halden fengsel har ikke brukt sikkerhetsseng siden november 2018.

⁴⁴ Grunnloven § 102 første ledd og Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8 nr. 2.

⁴⁵ Rettshjelploven § 11 første ledd nr. 9 første punktum.

⁴⁶ Straffegjennomføringsloven § 38 tredje ledd første punktum.

⁴⁷ Straffegjennomføringsloven § 38 tredje ledd andre og siste punktum.

⁴⁸ Se nærmere under punkt 2.3.1.

⁴⁹ Straffegjennomføringsloven § 38 tredje ledd tredje punktum.

2.4.2. Begrunnelse i vedtak

Tilsynsrådet har fått oversendt to vedtak om bruk av sikkerhetscelle i Halden fengsel. Begge vedtak var hjemlet i straffegjennomføringsloven § 38 første ledd bokstav a om å avverge alvorlig angrep eller skade på person, men bare ett av vedtakene hadde hjemmelen uthevet i fet skrift. Begge vedtak beskrev en forutgående situasjon, men med varierende grad av detaljer og konkretisering. Ingen av vedtakene viser til uttalelse som er innhentet fra lege.

Det ene vedtaket viste konkret til tilfeller av vold og konkrete trusler om vold. Videre viste vedtaket til alternative tiltak som var vurdert og/eller utprøvd, blant annet ved at det ble forsøkt dialog og vurdert bruk av forsterket celle i stedet. Den innsatte ble tilsett av personell fra helseavdelingen drøyt tre timer etter plassering på sikkerhetscelle.

Det andre vedtaket viste til at den innsatte truet og var utagerende, men det var begrensede beskrivelser av atferden og innholdet i truslene. Det var beskrevet at den innsatte ble forsøkt roet ned, men ikke på hvilken måte. Den innsatte ble gjentatte ganger instruert om å gå inn på egen celle, og det ble derfor anvendt pepperspray før han ble ført på sikkerhetscelle. Den innsatte ble fratatt klærne, med unntak av truse og t-skjorte. Det fremgår videre at det var vurdert, men ikke ansett forsvarlig, å sette den innsatte på egen eller en annen celle i stedet for sikkerhetscelle. Den innsatte fikk tilbud om samtale med sykepleier.

Tilsynsrådet vurderer at særlig det andre vedtaket var mangelfullt begrunnet, noe som gjør det vanskelig å vurdere om det er foretatt en forsvarlig vurdering i den konkrete saken. En vag situasjonsbeskrivelse medfører at det er vanskelig å vurdere om tvangsmiddelene som ble anvendt var «strengt nødvendig» for å avverge alvorlig angrep eller skade.⁵⁰ Det gjør det også vanskelig å vurdere om bruken av både pepperspray, sikkerhetscelle og fratakelse av klær var nødvendig og forholdsmessig i den konkrete situasjonen. Tilsynsrådet påpeker at bruk av pepperspray og fratakelse av klær er tiltak som er egnet til å gjøre bruk av sikkerhetscelle mer inngripende og nedverdiggende for den innsatte. Manglende begrunnelse av de strenge vilkårene som stilles i straffegjennomføringsloven, gjør at den innsattes rettssikkerhet begrenses i en svært sårbar situasjon, og øker risikoen for menneskerettsbrudd.⁵¹

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- begrunner vedtak om sikkerhetscelle med en konkret beskrivelse av situasjonen.
- sikrer at vilkårene om nødvendighet og forholdsmessighet vurderes konkret opp mot den aktuelle situasjonen, hvor potensielle skadevirkninger hos den innsatte er en del av vurderingen.
- foretar en konkret vurdering av hvilke mindre inngripende tiltak som har vært forsøkt, eller som anses åpenbart å være utilstrekkelig, og på hvilken måte.
- «så vidt mulig» innhenter uttalelse fra lege som tas i betraktning ved beslutning om bruk av bruk av sikkerhetscelle.

2.4.3. Tilsynsprotokoller

Tilsynsrådet har fått tilsendt tilsynsprotokollene for bruk av sikkerhetscelle knyttet til de to vedtakene om bruk av sikkerhetscelle som ble oversendt. Kun den ene innsatte hadde en samtale med helse, men det er uklart hva slags helsepersonell den innsatte snakket med. Den andre fikk tilbud om å snakke med sykepleier, men det er notert at den innsatte var «selektiv i hørselen» og var opptatt av blant annet peppersprøyen som ble brukt mot ham.

⁵⁰ Straffegjennomføringsloven § 38 første ledd og tredje ledd første punktum.

⁵¹ Grunnloven §§ 93 andre ledd og 102 første ledd og Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 3 og artikkel 8.

Denne innsatte satt på sikkerhetscelle i 42 timer, og ble ikke tilsett av helsepersonell mens han satt der. I henhold til internasjonale standarder skal isolerte innsatte tilses av helsepersonell hver dag.⁵²

Det er ikke protokollført at de innsatte ble tilbudt lufting. Alle innsatte har i utgangspunktet rett på minst én time luft hver dag,⁵³ og Sivilombudet har anbefalt at alle innsatte i sikkerhetscelle bør få mulighet til å være ute i friluft hvor det er «sikkerhetsmessig forsvarlig».⁵⁴

Det er heller ikke protokollført om, og eventuelt når, det var vurdert at vedtaket om bruk av sikkerhetscelle skulle opprettholdes eller en begrunnelse for tilsynsfrekvensen eller endring av denne. Det følger av Kriminalomsorgsdirektoratets retningslinjer at dette skal protokollføres.⁵⁵

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- gir ett nytt tilbud om samtale med helse dersom den innsatte først avslår.
- tilstreber å innhente en uttalelse fra lege mens sikkerhetscella er i bruk.
- sikrer at innsatte på sikkerhetscelle blir tilsett av helsepersonale minst én gang om dagen.
- vurderer om det er forsvarlig å gjennomføre luft for de som sitter på sikkerhetscelle, og at vurderingen føres inn i protokollen.
- fortløpende vurderer opprettholdelse av vedtak om sikkerhetscelle, og at vurderingen føres inn i protokollen.
- fortløpende vurderer tilsynsfrekvensen, og at vurderingen føres inn i protokollen.

2.5. Selvdrapsrisiko og selvdrap

Halden fengsel har rapportert om tre selvdrapsforsøk knyttet til to innsatte og 11 tilfeller av alvorlig selvskading knyttet til sju innsatte i perioden fra 15. september 2024 til 15. september 2025. Halden fengsel har ikke hatt noen selvdrap i den angitte perioden.

I forbindelse med tilsynet sendte Halden fengsel de fem siste innkomstkartleggingene forut for 1. oktober 2025. I samtlige skjema var det krysset «ja» på ett eller flere spørsmål som utgjorde risikofaktorer for selvdrap. I alle tilfeller var det også fylt ut et skjema med tiltaksliste ved risiko for selvdrap/selvskading. I to av fem skjemaer var det ikke krysset av på det oppsummerende spørsmålet om at det fantes risikofaktorer for selvdrap. I to tilfeller var det vurdert at det skulle være sporadisk tilsyn, mens det i de øvrige tilfellene ble vurdert at det ikke var nødvendig med tiltak.

Tilsynsrådet har også fått oversendt dokumentasjon knyttet til en innsatt hvor Halden fengsel ble bekymret for den innsattes helse. Fengselet iverksatte tilsyn med den innsatte, men det ble ikke opprettet en tiltaksplan. Etter den påfølgende natten opplyste den innsatte at han hadde forsøkt å skade seg selv. Det fremgår ikke av tilsynsprotokollen eller av den innsattes kompis-journal at den innsatte fikk tilbud om helsehjelp. Først fem dager etter at tilsyn ble iverksatt ble den innsatte tilsett av helsepersonell.

⁵² Europarådet, 2020, Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules, Rec(2006)2-rev, punkt 43.2 og FNs generalforsamling, 2016, United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules), A/RES/70/175, punkt 46 nr. 1.

⁵³ Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) s. 157.

⁵⁴ Sivilombudet, 2019, Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler, Dokument 4:3 (2018/19), s. 65.

⁵⁵ Kriminalomsorgen, 2023, Retningslinjer til straffegjennomføringsloven: 38 Bruk av tvangsmidler i fengsel, punkt 38.7.4.

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- sørger for riktig utfylling av kartleggings skjema ved innkomst.
- sørger for å følge opp med en tiltaksplan i alle tilfeller hvor det identifiseres risiko for selvdrap og selvskading.
- vurderer andre tiltak enn tilsyn.

Tilsynsrådet ber om tilbakemelding på

- Halden fengsels rutiner knyttet håndtering av innsatte som har selvdrops- og selvskaderisiko, både hva gjelder kontakt med helse og ved oppfølging gjennom tiltaksplan.
- Halden fengsels rutiner for samtaler med helsepersonell i forbindelse med innkomst i Halden fengsel.

2.6. Kontakt med familie og venner

2.6.1. Innledning

Det følger av straffegjennomføringsloven at innsatte som hovedregel skal kunne motta besøk og benytte telefon for å ringe innenfor tilmålt ringetid.⁵⁶ Det er videre vanlig at innsatte tilbys mulighet til å gjennomføre digitalt besøk ved bruk av nettbrett i fengsel (videosamtaler).

2.6.2. Ringetid

Halden fengsel opplyste at de innsatte hadde en ringetid på 42 minutter per uke. Dette er noe mer enn minstekravet på 30 minutter ringetid per uke.⁵⁷ Tilsynsrådet har fått opplyst at Halden fengsel hadde noen telefoner hvor de innsattes samtaler ble påvirket av dårlige telefonlinjer.

Sivilombudet har uttalt at de innsattes kontakt med familie og venner er viktig for den innsattes psykiske helse og for å forebygge selvdrap, i tillegg til at det kan bidra til tilbakeføringsarbeidet og forebygge ny kriminalitet.⁵⁸ Den innsattes nettverk utenfor fengselet, særlig mindreårige barn, kan dessuten ha et eget behov for kontakt med den innsatte.⁵⁹ Den europeiske torturforebyggingskomiteen (CPT) har anbefalt at de innsattes mulighet for kontakt med omverden utvides.⁶⁰

Tilsynsrådet ser positivt på at Halden fengsel innvilger mer ringetid enn minstekravet. Tilsynsrådet vurderer likevel at 42 minutter ringetid per uke utgjør en svært begrenset mulighet til å opprettholde kontakt med familie og venner.

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- vurderer å utvide ringetiden for de innsatte.
- foretar individuelle vurderinger av om enkelte innsatte bør få utvidet ringetid, særlig innsatte med mindreårige barn eller som har familie og venner i utlandet.
- bytter ut gamle telefoner med nyere telefoner med bedre telefonlinje.

⁵⁶ Straffegjennomføringsloven §§ 31 og 32.

⁵⁷ Straffegjennomføringsforskriften § 3-29 andre ledd.

⁵⁸ Sivilombudet, 2025, Innsattes mulighet for kontakt med familie og venner, s. 7 og 8.

⁵⁹ Sivilombudet, 2025, Innsattes mulighet for kontakt med familie og venner, s. 8.

⁶⁰ Europarådet, 2025, 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) from 21 to 31 May 2024, CPT/Inf (2025) 03, avsnitt 141.

2.6.3. Besøk

Halden fengsel opplyste at de innsatte kunne ha ett besøk i uka med en varighet på en og en halv time. Innsatte med mindreårige barn kunne få to besøk av samme varighet. I tillegg kunne de innsatte ha én videosamtale på nettbrett og de kunne bruke besøkshuset for overnattingsbesøk med nærstående.⁶¹

Tilsynsrådet fikk opplyst at de innsatte opplevde at de ikke fikk ha fysisk besøk dersom de hadde hatt videosamtale på nettbrett, og motsatt. På omvisningen observerte Tilsynsrådet at telefonrom stod ubrukt og i stedet ble brukt som lagerrom.

Fengselsledelsen opplyste at besøkshuset var et populært tilbud som var booket hver helg fra fredag til søndag. Videre opplyste fengselet at husket kunne bookes i ukedag eller en utvidet langhelg dersom den innsattes familie eller nærstående hadde lang reisevei. Fengselet prioriterte innsatte med lengre dommer som ikke var i permisjonsrutine, og det ble opplyst at det ikke krevdes store ressurser for å drifte besøkshuset. Tilsynsrådet har fått opplyst at en del av de innsatte ikke var kjent med at besøkshuset var tilgjengelig i ukedager.

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- vurderer om telefonrom som brukes som lager i stedet kan innrettes som rom for videosamtaler.
- vurderer å gå til anskaffelse av flere nettbrett.
- informerer de innsatte om muligheten for å bruke besøkshuset også i ukedager.

Tilsynsrådet ber om tilbakemelding på

- om ansatte i Halden fengsel er kjent med at et besøk i form av enten fysisk besøk eller videosamtale ikke utelukker det andre.

2.7. Tilbakeføring

Det fremgår av Halden fengsels tertialrapport for andre tertial 2025 at fengselet hadde et målkrav om 100 BRIK-kartlegginger for både fengselet og overgangsboligen. Per 31. august 2025 hadde de gjennomført 55 kartlegginger med de innsatte i fengselet, mens ti kartlegginger var påbegynt.

Halden fengsel opplyste at de i løpet av perioden 17. september 2024 til 17. september 2025 løslot til sammen 100 innsatte direkte fra fengselet. 62 av disse ble løslatt på endt tid, og 21 på prøve etter to tredjedels tid. Halden fengsel oppga at flere innsatte kunne blitt overført til fengsel med lavere sikkerhetsnivå dersom de hadde hatt ledige plasser.

Tilsynsrådet anser det som uheldig at innsatte blir værende lenger i et høysikkerhetsfengsel enn det som er nødvendig på grunn av plassmangel i institusjoner med lavt sikkerhetsnivå. Dette er ekstra uheldig i kombinasjon med at sysselsettingstilbud, aktiviteter og programvirksomhet kan utgå som følge av lav bemanning i fengselet. Lav grad av overføring til lavere sikkerhetsnivå bidrar til å forsinke progresjonen i tilbakeføringsarbeidet. Tilsynsrådet påpeker at en sentral oppgave for kriminalomsorgen er å legge til rette for at den straffedømte gis mulighet til å endre livsførsel og hindre tilbakefall.⁶² En gradvis tilbakeføring

⁶¹ Se punkt 2.1.2 om besøksfasilitetene i Halden fengsel.

⁶² Forskrift om straffegjennomføring § 1-2 første ledd.

til samfunnet er derfor sentralt. For å sikre dette er BRIK og ander former for kartlegging av de innsatte viktige verktøy.

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- sikrer at alle innsatte har progresjon i tilbakeføringsarbeidet.
- sikrer at ingen innsatte sitter på høysikkerhetsfengsel lenger enn nødvendig.
- sørger for god kartlegging av de innsatte for å sikre tilrettelegging av tilbakeføringsarbeidet for den enkelte.

3. Tilsynsrådets anbefalinger

Tilsynsrådet mener at Halden fengsel må sørge for at innsattes rettigheter og velferd ivaretas, uavhengig av overordnede rammebetingelser. Våre anbefalinger og punkter vi ønsker tilbakemelding på gjentas her:

Bygningsmessige forhold

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- forbedrer uteområdene, herunder ved at det bygges leskur eller overbygg som beskytter de innsatte mot nedbør og dårlig vær og at noe asfalt erstattes med grøntareal.
- sikrer at luftegårdene er ryddige.
- at det anskaffes utstyr som kan tilrettelegge for aktivitet.
- sørger for at innsatte skjermes for påtrengende røyklukt.
- sørger for at sikkerhetssengen ikke er synlig for innsatte som skal inn på sikkerhetscelle.
- stiller klokken på sikkerhetscellene slik at de viser riktig tid.
- monterer skjerming på vinduene sånn at de innsatte kan stenge ute lys.
- gir innsatte tilgang til vann inne på cella.
- setter i stand og forbedrer de forsterkede cellene.
- monterer skjerming på vinduene sånn at de innsatte kan stenge ute lys.
- oppgraderer ventilasjonssystemet og sørger for god ventilasjon, både inne på cellene og inne på avdelingene.
- deler ut vifter på cellene uten at de innsatte belastes for det.
- stiller klokken på helligrommet slik at den viser riktig tid.
- sørger for at møbler og besøksfasiliteter holder en tilfredsstillende standard.
- ser på mulighetene for å dekorere besøkskorridoren.

Dom, varetekt og forvaring

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- jobber for rask overføring av forvaringsdømte til forvaringsanstalter.
- gir forvaringsdømte et tilbud som sikrer deres soningsprogresjon.

Aldersgrupper

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- etablerer et ungdomsteam for unge innsatte mellom 18 og 24 år.
- sikrer at barn ikke soner i Halden fengsel.
- sørger en verdig soning for alle, og at det opprettholdes ro og orden på avdelingene.

Tilsynsrådet ber om tilbakemelding fra Halden fengsel på

- status for etablering av ungdomsteam.

Innsatte med utenlandsk bakgrunn

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- sørger at alle innsatte kan gjøre seg forstått med innholdet i vedtak og informasjon fra fengselet.
- bruker tolk når det er «nødvending» etter tolkeloven § 6, men også vurderer å bruke tolk der det ikke er påkrevd for å sikre at alle innsatte har god kunnskap om interne rutiner og retningslinjer ved fengslet.
- unngår at andre innsatte brukes som tolk.

Innsattes medvirkning

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- sørger for at innsatte selv får velge hvem som skal representere dem i KU.
- sørger for at KU har en representant fra avdeling A, eller med erfaring fra avdeling A.
- involverer de innsatte i saker som angår dem, og at KU involveres i forkant av beslutninger som berører de innsattes soningshverdag.

Bemanning

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- sørger for at ansatte er tilstede og tilgjengelige på avdelingene.
- styrker kontaktbetjentordningen, og sørger for at kontaktbetjentene er tilgjengelig for de innsatte.
- vurderer om kontaktbetjenten kan følge den innsatte framfor cella til den innsatte.
- sørger for at innsatte får gjennomført avtaler med helsetjenesten.
- sikrer at helsepersonell er involvert i vurderingen av om avlysning er forsvarlig.
- sørger for at innsatte ikke må vente lenge på ny fremstilling dersom den blir avlyst.

Dagsplan

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- sørger for at innsatte kan tilbringe minst åtte timer utenfor cella hver dag.
- øker utlåsingstiden på avdeling A1.

Sysselsettings- og aktivitetstilbud

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- sørger for å øke kapasiteten på sysselsettingen slik at alle innsatte får tilbud om sysselsetting.
- fører statistikk over hvor mange innsatte som er sysselsatt på heltid.
- utnytter fengselets fasiliteter og sørger for at flere innsatte kan benytte seg av aktivitetstilbudet.
- gir innsatte på avdeling A tilgang til Y-bygget.

Utelukkelse og selvisolering

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- jobber for å redusere antall utelukkelse, herunder utelukkelse på grunn av bygnings- og bemanningsmessige forhold.
- jobber for å begrense lengden på utelukkelse.
- foretar en konkret vurdering av utelukkelseens forholdsmessighet, hvor konkrete potensielle skadevirkninger er en del av vurderingen.
- inntar fengselets vurdering av nødvendighetskriteriet og utelukkelseens forholdsmessighet i begrunnelsen i sine vedtak om utelukkelse.
- foretar en konkret vurdering av tilstrekkeligheten av mindre inngripende tiltak, og om det foreligger kompenserende tiltak som kan gjøre utelukkelse mindre inngripende.
- sikrer at alle innsatte får tilbud om minimum to timer meningsfull menneskelig kontakt hver dag.
- sørger for gode rutiner for journalføring av innsattes aktivitet.
- utarbeider retningslinjer for hva som kan anses som meningsfull menneskelig kontakt.
- treffer vedtak om hel eller delvis utelukkelse ved overføring til avdelinger med betydelig mindre fellesskap og hvor de mister sysselsettings- og aktivitetstilbud.
- sørger for rask overføring til en fellesskapsavdeling når grunnlaget for utelukkelse på avdeling A1 opphører.
- sikrer at de innsatte er kjent med retten til fritt rettsråd i saker om utelukkelse over 24 timer.

Sikkerhetscelle og sikkerhetsseng

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- begrunner vedtak om sikkerhetscelle med en konkret beskrivelse av situasjonen.
- sikrer at vilkårene om nødvendighet og forholdsmessighet vurderes konkret opp mot den aktuelle situasjonen, hvor potensielle skadevirkninger hos den innsatte er en del av vurderingen.
- foretar en konkret vurdering av hvilke mindre inngripende tiltak som har vært forsøkt, eller som anses åpenbart å være utilstrekkelig, og på hvilken måte.
- «så vidt mulig» innhenter uttalelse fra lege som tas i betraktning ved beslutning om bruk av bruk av sikkerhetscelle.
- gir ett nytt tilbud om samtale med helse dersom den innsatte først avslår.
- tilstreber å innhente en uttalelse fra lege mens sikkerhetscella er i bruk.
- sikrer at innsatte på sikkerhetscelle blir tilsett av helsepersonale minst én gang om dagen.
- vurderer om det er forsvarlig å gjennomføre luft for de som sitter på sikkerhetscelle, og at vurderingen føres inn i protokollen.
- fortløpende vurderer opprettholdelse av vedtak om sikkerhetscelle, og at vurderingen føres inn i protokollen.
- fortløpende vurderer tilsynsfrekvensen, og at vurderingen føres inn i protokollen.

Selvdrapsrisiko og selvdrap

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- sørger for riktig utfylling av kartleggings skjema ved innkomst.
- sørger for å følge opp med en tiltaksplan i alle tilfeller hvor det identifiseres risiko for selvdrap og selvskading.
- vurderer andre tiltak enn tilsyn.

Tilsynsrådet ber om tilbakemelding på

- Halden fengsels rutiner knyttet håndtering av innsatte som har selvdraps- og selvskaderisiko, både hva gjelder kontakt med helse og ved oppfølging gjennom tiltaksplan.
- Halden fengsels rutiner for samtaler med helsepersonell i forbindelse med innkomst i Halden fengsel.

Ringetid

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- vurderer å utvide ringetiden for de innsatte.
- foretar individuelle vurderinger av om enkelte innsatte bør få utvidet ringetid, særlig innsatte med mindreårige barn eller som har familie og venner i utlandet.
- bytter ut gamle telefoner med nyere telefoner med bedre telefonlinje.

Besøk

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- vurderer om telefonrom som brukes som lager i stedet kan innrettes som rom for videosamtaler.
- vurderer å gå til anskaffelse av flere nettbrett.
- informerer de innsatte om muligheten for å bruke besøkshuset også i ukedager.

Tilsynsrådet ber om tilbakemelding på

- om ansatte i Halden fengsel er kjent med at et besøk i form av enten fysisk besøk eller videosamtale ikke utelukker det andre.

Tilbakeføring

Tilsynsrådet anbefaler at Halden fengsel

- sikrer at alle innsatte har progresjon i tilbakeføringsarbeidet.
- sikrer at ingen innsatte sitter på høysikkerhetsfengsel lenger enn nødvendig.
- sørger for god kartlegging av de innsatte for å sikre tilrettelegging av tilbakeføringsarbeidet for den enkelte.

4. Tilbakemelding og oppfølging

Halden fengsel har fått mulighet til å kommentere faktaopplysningene i rapporten innen 1. juni 2026. Fengselet er også bedt om å redegjøre for sin oppfølging av rapportens anbefalinger innen 15. august 2026, som vil publiseres sammen med tilsynsrapporten.