



DET KONGELEGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 46 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffegjennomføringsloven
(tilsynsråd for kriminalomsorga)

Innhald

1	Hovudinnhaldet i proposisjonen	5	8	Oppnemning av medlemar til tilsynsrådet	33
			8.1	Gjeldande rett	33
2	Bakgrunn	6	8.2	Framlegg i utgreiinga og høyringsnotatet	33
2.1	Kritikk mot gjeldande ordning	6	8.3	Synet til høyringsinstansane	34
2.2	Utgreiing frå professor Eivind Smith, Universitetet i Oslo	7	8.4	Vurdering frå departementet	34
2.3	Høyring om forslag til nye reglar ..	8			
3	Rettslege rammer for handsaming av innsette og domfelte	10	9	Godtgjering til medlemar av tilsynsrådet	39
3.1	Overordna regelverk	10	9.1	Gjeldande rett	39
3.2	Straffegjennomføringslova og prinsippa for gjennomføring av straff	10	9.2	Framlegg i utgreiinga og høyringsnotatet	39
3.3	Internasjonale standardreglar	11	9.3	Synet til høyringsinstansane	39
3.4	Reglar om gjennomføring av straff for mindreårige	11	9.4	Vurdering frå departementet	39
4	Tilsynsordningar i andre land ..	13	10	Sekretariat for tilsynsrådet	41
4.1	Danmark	13	10.1	Gjeldande rett	41
4.2	Sverige	13	10.2	Framlegg i utgreiinga og høyringsnotatet	41
4.3	England og Wales	13	10.3	Synet til høyringsinstansane	41
			10.4	Vurdering frå departementet	42
5	Er det behov for eksternt og uavhengig tilsyn med kriminalomsorga?	15	11	Handsaming av personopplysingar, teieplikt og deling av informasjon	44
5.1	Gjeldande rett	15	11.1	Gjeldande rett	44
5.2	Framlegg i utgreiinga og høyringsnotatet	17	11.2	Framlegg i utgreiinga og høyringsnotatet	45
5.3	Synet til høyringsinstansane	17	11.3	Synet til høyringsinstansane	46
5.4	Vurdering frå departementet	17	11.4	Vurdering frå departementet	47
6	Mandatet til tilsynsrådet	20	12	Særleg om tilsyn som vedkjem barn og unge	50
6.1	Kva verksemder skal tilsynsrådet føre tilsyn med?	20	13	Økonomiske og administrative konsekvensar	51
6.2	Kva for tema kan tilsynsrådet føre tilsyn med?	23	14	Merknader til dei einskilde føresegna	52
6.3	Kva for avgjerdsmynde skal tilsynsrådet ha?	26			
7	Organisering av arbeidet i tilsynsrådet	28		Forslag til lov om endringar i straffegjennomføringslova (tilsynsråd for kriminalomsorga)	55
7.1	Organisering som eitt eller fleire tilsynsråd	28			
7.2	Tilsynsfrekvens	29			
7.3	Organisering av tilsynsarbeidet	31			



DET KONGELEGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 46 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringar i straffegjennomføringsloven (tilsynsråd for kriminalomsorga)

*Tilråding frå Justis- og beredskapsdepartementet 3. mars 2023,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Støre)*

1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

Proposisjonen inneheld forslag til nye reglar om tilsynsråd for kriminalomsorga. Departementet foreslår å vidareføre eksternt tilsyn med kriminalomsorga, og legg fram forslag til nye reglar for uavhengigheit, oppnemning, mynde og organisering av tilsynsrådet, saman med prosessuelle reglar og enkelte materielle rettar og plikter knytt til gjennomføring av tilsyn. Dei nye reglane er

foreslått som eit nytt kapittel 2 A i Lov om gjennomføring av straff 18. mai 2001 nr. 21 (straffegjennomføringsloven). I det følgjande blir nemninga «straffegjennomføringslova» brukt.

Framlegget skil seg på nokre punkter frå forslaget i høyringsnotatet. Dette vil bli drøfta i dei enkelte kapitla.

2 Bakgrunn

2.1 Kritikk mot gjeldande ordning

Bakgrunnen for arbeidet med ny regulering av tilsynsråd for kriminalomsorga, er at det er betydelege svakheiter ved gjeldande ordning.

Fengselslovutvalet peika allereie i 1988 på at tilsynsråda gjennomførte få besøk, mangla mynde og var for dårleg samansett. I NOU 1988: 37 *Ny fengselslov* foreslo utvalet å oppheve ordninga (side 95). Departementet foreslo likevel å vidareføre ordninga, då eit fleirtal av høyringsinstansane var positive til tilsynsråda.

I innstillinga til gjeldande straffegjennomføringslov støtta Justiskomiteen ei lovfesting av regionale tilsynsråd (Innst. O. nr. 60 (2000–2001) punkt 6.2):

Komiteen har merket seg at rettssikkerheten for innsatte blir styrket gjennom denne loven, og at de mest inngripende tiltakene overfor de innsatte blir mer omfattende lovregulert. Komiteen mener dette er bra, siden innsatte er i en helt spesiell situasjon hvor man er underlagt myndighetsutøvelse, og kan bli utsatt for tvangstiltak som er svært inngripende for en person. Av samme grunn er det viktig at det lages systemer som bidrar til at innsattes tillit til denne utøvelsen av makt er så god som mulig. Da er det viktig å ha uavhengige organer som fører tilsyn med virksomheten, og som innsatte kan henvende seg til i fortrolighet. Komiteen støtter derfor en lovfesting av regionale tilsynsråd. Det må følges opp om disse fungerer tilfredsstillende.

I St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker* sa departementet følgjande om tilsynsråda i punkt 16 på side 199:

Selv om tilsynsordningen ble vurdert for bare få år siden, i forbindelse med straffegjennomføringsloven av 2001, mener departementet ordningen bør gjennomgå i forhold til kravene om å være en aktiv kontrollinstans med kompetanse og ressurser som sikrer tilstrekkelig innsyn i kriminalomsorgens virksomhet. Både

praktiske og prinsipielle sider av tilsynsvirksomheten bør vurderes.

I ei gjennomgang av årsmeldingar frå tilsynsråda frå åra 2007–2011, som blei utført av Sivilombodet (tidlegare Sivilombodsmannen), blei det avdekkja fleire funn. Frå fråsegn 19. mars 2013 kan nemnast utfordringar knytt til rekruttering, sein oppnemning og utskifting av medlemar, at tilsynsråda har eit uklart mandat og at medlemane får for dårleg opplæring og manglar rettleiing. Rapportering til Kriminalomsorgas sentrale forvaltning (Kriminalomsorgsdirektoratet) har vore ujamn og mangelfull hos fleira av råda.

I Prop. L 105 (2015–2016) *Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen m.m.)* blei det sagt i punkt 5.1.4.4 på side 23:

På bakgrunn av blant annet Sivilombudsmanens uttalelser vurderer departementet å sette ned et bredt sammensatt utvalg som skal komme med forslag til hvordan tilsynsordningen i fremtiden bør organiseres og innrettes. Målet er en uavhengig tilsynsordning som tilfredsstiller dagens krav til et forsvarlig tilsyn med kriminalomsorgen.

Sivilombodet har òg peikt på alvorlege svakheiter med tilsynsordninga i Dokument 4:3 (2018/19) *Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler*, der det på side 80 heiter:

Tilsynsrådsordningen tilfredsstiller ikke standardene fastlagt i De europeiske fengselsreglene eller Mandelareglene. Det er ikke en ordning som sikrer et systematisk og jevnlig tilsyn, med de rammer som er nødvendig for å kunne ivareta innsattes rettssikkerhet etter internasjonale menneskerettsstandarder. At Norge mangler tilstrekkelige tilsynsordninger for fengslene, har store konsekvenser for ivaretagelsen av og muligheten for kontroll med forholdene for isolerte innsatte [...].

I meldinga tilrår Sivilombodet at tilsynsordninga styrkast ved å lovfeste eit mandat som sikrar systematisk og jamleg tilsyn, i tråd med internasjonale menneskerettsstandardar.

Kritikken av gjeldande tilsynsrådsordning kan samanfatta slik:

- Mangelfull regulering av mandatet og uavhengigheita til rådet.
- Dei regionale tilsynsråda arbeider ulikt, og omfanget av og kvaliteten i arbeidet varierer, utan at dette er sakleg grunngeve.
- Tilsynsråda manglar sekretariatsfunksjon og eit system for arkivering og oppbevaring av personopplysningar.
- Det manglar rutinar for erfaringsutveksling og opplæring av nye medlemmar av tilsynsråda.
- Det manglar ein kanal for fortruleg kommunikasjon mellom tilsynsråd og innsette mellom tilsynsbesøka.
- Det er utfordrande å rekruttere og halde på medlemmar.

Kriminalomsorgsdirektoratet har i lengre tid arbeida med utkast til føringar for tilsynsråda og utkast til nye retningslinjer til lova og forskrifta.

2.2 Utgreiing frå professor Eivind Smith, Universitetet i Oslo

I november 2019 ga departementet professor Eivind Smith i oppdrag å greie ut ulike spørsmål om ordninga med tilsynsråd for kriminalomsorga. Mandatet for utgreiinga var utforma slik:

1. Gir en beskrivelse av tilsynsrådenes virksomhet i dag.
2. Utreder om det er behov for tilsynsrådene for kriminalomsorgen i tillegg til klageadgangen etter forvaltningsloven og de øvrige kontroll- og tilsynsordningene som foreligger, herunder hvilke forpliktelser om dette som ligger i Grunnloven eller konvensjoner som Norge har sluttet seg til.
3. Vurderer og beskriver hvordan en særskilt tilsynsordning bør organiseres, og hvilket mandat et særskilt tilsynsorgan bør ha. Blant annet må utredningen vurdere og ta stilling til om tilsynet skal omfatte enkeltvedtak som kan påklages, om tilsynsorganet må eller bør ha tilgang til personopplysninger om personer som gjennomfører straff uavhengig av samtykke fra den enkelte, og hvilke kvalifikasjoner de som skal gjennomføre tilsynet minimum bør ha. Utredningen bør sammenholde egne forslag med

den kritikken som er fremsatt mot dagens ordning.

4. Vurderer om et eventuelt behov for en særskilt tilsynsordning kan ivaretas av offentlig forvaltning utenfor kriminalomsorgen.
5. Formulerer forslag til de lovendringer anbefalingen eventuelt vil kreve.

Utgreiinga inneheld mellom anna ei skildring av verksemda til tilsynsråda i dag. I utgreiinga er hovudpunkta i kritikken frå ulike hald samanfatta slik (side 21–22):

- Mandatet må klargjøres
 - Skal det omfatte annet og mer enn forholdet til lov og rett?
 - Skal det omfatte forholdet til internasjonale menneskerettighetsstandarder?
 - Hvordan skal arbeidsdelingen være mellom den særlige tilsynsfunksjonen og andre former for tilsyn og kontroll?
- Uavhengighet
 - Tilsynsrådenes uavhengighet av kriminalomsorgen må avklares og sikres.
- Mandatet må lovfestes
 - Lovfesting er nødvendig for å sikre nødvendig uavhengighet.
 - «Retningslinjer» mv. kan ikke erstatte lov (med eventuell forskrift).
 - Dette gjelder uansett om de fastsettes av departement eller direktorat.
- Sammensetning
 - Det har vært vanskelig å finne egnede medlemmer.
 - Det har vært vanskelig å holde på oppnevnte medlemmer gjennom perioden.
 - Sammensetningen må reflektere oppgavene slik de følger av mandatet.
 - Tilsynsrådenes medlemmer er for dårlig kvalifisert for oppgaven.
 - Sammenheng med opplæring, veiledning og ressurser?
 - Sammenheng med de økonomiske rammevilkårene?
 - Behov for jurister i ledelsen, men ikke nødvendigvis dommere.
 - Lederen bør ikke være dommer.
 - Behov for medlemmer med erfaring fra kriminalomsorgen?
- Opplæring mv.
 - Manglende veiledning om hva oppdraget innebærer.
 - Manglende veiledning om det regelverket som tilsynet skal bidra til respekten for.

- Manglende oppfølging i oppnevningsperioden.
- Manglende tilrettelegging for erfaringsutveksling mellom nye og gamle medlemmer.
- Kontinuitet
 - Reglene om oppnevningsperiode mv. sikrer ikke nødvendig kontinuitet.
 - Praksis mht. oppnevning sikrer ikke nødvendig kontinuitet.
 - Praksis mht. oppnevning sikrer ikke nødvendig kapasitet.
- Ressurser
 - Må reflektere mandatet og behovet for god rekruttering.
 - De økonomiske rammebetingelsene må bli klarere og bedre.
 - Medlemmene må sikres tilstrekkelig tid på oppgaven.
 - Kravet om samtykke for innsyn i saksdokumenter hindrer adekvat tilsyn.
 - Uklarhet om taushetsplikts omfang.
 - Manglende arkiv.
- Uklar struktur
 - Inadekvat organisering.
 - Umotiverte ulikheter mellom tilsynsrådernes praksis.
 - Umotiverte ulikheter i arbeidsmetoder.
 - Utilstrekkelig rapportering.

I utgreiinga «Tilsynsråd for kriminalomsorgen: Status og reform» 31. mars 2020 kom professor Smith med framlegg om ny regulering av tilsynsordninga.

2.3 Høyring om forslag til nye reglar

I november 2020 sendte departementet forslag til nye reglar om tilsynsråd for kriminalomsorga på høyring. Departementet følgde opp mange av framlegga frå professor Smith. Sjølv om fleire høyringsinstansar etterlyser ei breiare utgreiing av ordninga for tilsyn med kriminalomsorga, er dei likevel positive til den styrkinga av tilsynsråda som framlegget inneheld. Det er kome inn 26 høyringssvar, og 22 inneheld merknader til dei ulike endringsframlegga. Gjeldande rett, framlegg frå professor Smith, forslag frå departementet og merknader frå høyringsinstansane blir gjort greie for under kvart tema.

Høyringsnotatet blei sendt til:

Arbeids- og sosialdepartementet
Barne- og familiedepartementet
Finansdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Kulturdepartementet
Kunnskapsdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Datatilsynet
Digitaliseringsdirektoratet
Domstoladministrasjonen
Folkehelseinstituttet
Statsforvalterne
Helsedirektoratet
Statens helsetilsyn
Kriminalomsorgsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Norges institusjon for menneskerettigheter
Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Sekretariatet for konfliktrådene
Sivilombudet
Statens sivilrettsforvaltning
Utlendingsdirektoratet

Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø
Høgskolen i Innlandet
Høgskolen i Molde
Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter
Politi høgskolen
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Sør-Øst Norge

Advokatforeningen
Akademikerne
Amnesty International Norge
Den norske Dommerforening
Den norske Helsingforskomité
Det norske menneskerettighetshuset
Fellesorganisasjonen
Forsvarergruppen av 1977
For Fangers Pårørende
Gatejuristnettverket
Hovedverneombudet i kriminalomsorgen
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Juristforbundet
Jussbuss
Jussformidlingen i Bergen
Jusshjelpa i Midt-Norge
Jusshjelpa i Nord-Norge

Kirkens Bymisjon
Kriminalomsorgens Yrkesforbund
Kriminalomsorgens Lederforbund
Landsforeningen for voldsofre
Landsorganisasjonen i Norge
Norsk Fængsels- og Friomsorgsforbund
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Norsk Tjenestemannslag
Politiets Fellesforbund
Politijuristene
Rettspolitisk forening
Røde Kors
Stine Sofies Stiftelse
Straffedes organisasjon i Norge (SON)
Støttesentrene for kriminalitetsutsatte
WayBack
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

Departementet har motteke realitetsmerknader frå:

Barneombodet
Datatilsynet

Domstoladministrasjonen
Kriminalomsorgsdirektoratet og alle fem regionane
Likestillings- og diskrimineringsombodet
Noregs institusjon for menneskerettar (NIM)
Sivilombodet
Statens helsetilsyn
Statens sivilrettsforvaltning
Tilsynsrådet for kriminalomsorgen, region vest

Advokatforeningen
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Jussbuss
Jussgruppen Wayback
Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter
Norsk Fængsels- og Friomsorgsforbund
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Ole Jonny Nodeland
Rettspolitisk forening
Straffedes Organisasjon i Norge (SON)
Stine Sofies Stiftelse
Advokat Ulrik Hegnar

3 Rettslege rammer for handsaming av innsette og domfelte

3.1 Overordna regelverk

Fridomen til menneska er verna på fleire områder både i nasjonal og internasjonal rett. Einskilde inngrep er forbode, og andre inngrep må oppfylle ulike krav i regelverket for å vere lovleg.

Eit døme på det første er forbodet mot tortur i FNs konvensjon mot tortur og annan grufull, umenneskeleg eller nedverdiggande handsaming eller straff 10. desember 1984. Noreg har slutta seg til tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon, OPCAT, som er ei internasjonal menneskerettsleg avtale som har som føremål å verne menneske som er fråtekne fridomen mot tortur og annan grufull, umenneskeleg eller nedverdiggande handsaming eller straff. Eit slikt unntakslaut forbod er òg slått fast i Europarådet sin konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggjende friheter (EMK) artikkel 3 som, saman med FNs barnekonvensjon, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, FNs kvinnekonvensjon og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, gjeld med forrang føre anna lovgiving, jf. menneskerettslova § 3 jf. § 2.

Ulike former for fridom er verna både i Grunnlova og i internasjonale konvensjonar. Bevegingsfridom, yringsfridom, religionsfridom, vern av heim, kommunikasjon og familieliv og forbod mot diskriminering, er døme på slikt vern. Vernet er ikkje absolutt, men unntak må grunnast i nærare bestemte vilkår. Det same gjeld for å fengsle eller ta frå nokon fridomen. Det følgjer av Grunnlova § 94 at:

Ingen må fengslast eller bli fråteken fridomen på anna vis utan i dei tilfella og på den måten som lovene fastset. Fridomstapet må vere naudsynt og ikkje utgjere eit mishøveleg inngrep.

Inngrep i fridomen og dei rettane som er verna, krev at både materielle og prosessuelle vilkår er oppfylte. Nasjonale og internasjonale reglar set ramma for korleis innsette og domfelte kan handsamast når dei er fråtekne fridomen.

3.2 Straffegjennomføringslova og prinsippa for gjennomføring av straff

Lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. (Straffegjennomføringslova) med tilhøyrande forskrifter og retningslinjer, inneheld reglar for kva innskrenkingar som kan setjast i verk, kva inngrep som kan gjerast og korleis rettstryggleiken til domfelte og innsette skal ivaretakast.

Reglane byggjer på fleire prinsipp som er gjort gjeldande for korleis straff skal gjennomførast i Noreg. Det gjeld for det første eit *normalitetsprinsipp*, som seier at tilværa i kriminalomsorga skal skilja seg minst mogleg frå tilværa for personar som ikkje er innsette eller fråteke fridomen. Unntak frå rettar som gjeld i samfunnet må ha heim i lov og vere grunngeve i gjennomføring av fridomstapet (sjå innstilling frå Fengselsutvalet i NOU 1988: 37 (ny fengselslov) punkt 3 side 14 og St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* punkt 3.5 side 22.

For det andre kjem prinsippet om at domfelte og innsette har dei *same rettane som andre borgarar*, til dømes rett til helsehjelp, utdanning, velferdsteneste og samvær med barn og foreldre. Ein konsekvens av dette er at kriminalomsorga òg må forhalde seg til lover og reglar på desse områda, og har ei plikt til å leggje til rette for samarbeid med kommunale, regionale og private tenesteytarar i sine institusjonar, jf. straffegjennomføringslova § 4.

Her kjem òg reglane om vern av korrespondanse, heim og familie, religionsfridom og yringsfridom inn saman med andre menneskerettar.

Eit tredje prinsipp er *likskapsprinsippet*, som skal motverke diskriminering. Dette gjeld generelt, men blir spesielt synleg ved handsaming av minoritetar i kriminalomsorga. Døme på minoritetar er kvinner, barn, samiske innsette og andre som fell inn under eit av diskrimineringsgrunnlaga som er stilt opp i likestillings- og diskrimineringslova 16. juni 2017 nr. 51 § 6. Lova gjeld uavhengig av om ein er i eller utafør kriminalomsorga.

Eit fjerde prinsipp som ligg til grunn er *nærleiksprinsippet*, som inneber å vere innsett nærast mogleg heimlassen. Dette er mellom anna heimla i straffegjennomføringslova § 11 første ledd om innsetjing.

Felles for alle dei nemnde prinsippa er at dei saman med konkret regelverk legg føringar på kva praksis og prosedyrar kriminalomsorga kan innføre.

3.3 Internasjonale standardreglar

Det finst fleire anerkjende internasjonale instrument som ikkje reknast som bindande regelverk, men som inneheld oppmodingar og standardar som alle avtalepartar er samd om. Reglane er ofte døme på god praksis.

Slike reglar er mellom anna «FNs minimumsregler for behandling av innsatte» (Mandela-reglane), «FNs regler for behandling av kvinnelige innsatte og ikke-frihetsberøvende tiltak for kvinnelige lovbrytere» (Bangkokreglane), «FNs regler for beskyttelse av mindreårige som er fratatt friheten» (Havanareglane) og rekommandasjon frå Ministerkomiteen i Europarådet om De europeiske fengselsreglene.

Reglane står juridisk sett i ei noko anna stilling enn EMK, ved at dei ikkje har formell status som norsk rett. Men Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har ved fleire høve nytta Mandela-reglane som del av grunnlaget for avgjerd om isolasjon i fengsel, og norske domstolar har referert til Mandela-reglane i avgjerd om kva konsekvensar isolasjon skal få for varetektsinnsette, jf. til dømes sak i Gulating lagmannsrett LG-2018-120758 og Høgsterett si avgjerd HR-2019-2048-A i same sak, der anke over avgjerda frå lagmannsretten blei forkasta. Dei nemnde instrumenta inneheld til dels detaljerte føresegner om minimumsstandardar, rettar og plikter.

3.4 Reglar om gjennomføring av straff for mindreårige

Det finst særskilde reglar om trygging av barn både i og utanfor straffegjennomføringa. I Grunnlova § 104 er det reglar om barns rett til utvikling og å få uttala seg i spørsmål som vedkjem det, og at det beste for barnet skal vere eit grunnleggjande omsyn i alle saker som omhandlar barn. Korresponderande rettar finst i FNs barnekonvensjon artikkelane 12, 2 og 3.

Konvensjonen inneheld òg særskilde reglar for rettane til barn i strafferettspleia, sjå artikkel 40 og for barn som er fråteken fridomen, sjå artikkel 37. Artikkel 37 bokstav b flg. seier at partane skal sikre at:

- b) intet barn ulovlig eller vilkårlig berøves sin frihet. Pågripelse, frihetsberøvelse eller fengsling av et barn skal skje på lovlig måte og skal bare benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom,
- c) ethvert barn som er berøvet friheten, skal behandles med menneskelighet og med respekt for menneskets iboende verdighet og på en måte som tar hensyn til barnets behov i forhold til dets alder. Særlig skal ethvert barn som er berøvet sin frihet, holdes atskilt fra voksne, med mindre det motsatte anses å være det beste for barnet, og det skal ha rett til å opprettholde forbindelsen med sin familie gjennom brevveksling og besøk, unntatt under særlige omstendigheter,
- d) ethvert barn som er berøvet sin frihet, skal ha rett til omgående juridisk og annen egnet bistand, samt rett til å prøve lovligheten av frihetsberøvelsen for en domstol eller annen kompetent, uavhengig og upartisk myndighet og til å få en rask avgjørelse på en slik sak.

FNs barnekomité har utarbeida fleire generelle kommentarar til konvensjonen, mellom anna CRC/C/GC/10 om barn som er i konflikt med lova. Kommentaren er oppdatert i CRC/C/GC/24.

I Generell kommentar nr. 24 avsnitt 92 flg. finst prinsippa for handsaming av barn som er fråteken fridomen. Her er det mellom anna eit forbod mot isolasjon og ei plikt til å leggje til rette for fysiske omgivnader som tar omsyn til behova til barn. Barn må få høve til å delta i fysisk aktivitet, sport, fritidsaktivitetar og få moglegheit til kunstnarisk verksemd. Det skal leggjast til rette for kontakt med barn på same alder, hyppig kontakt med familie, vener og å få kome heim på besøk. Bruk av tvang og makt skal aldri vere ein straff, og alltid skje med tilsyn frå medisinsk personale og berre skje som siste utveg. Når det gjeld tilsyn heiter det i avsnitt 95 bokstav i og j at:

- (i) Every child should have the right to make requests or complaints, without censorship as to the substance, to the central administration, the judicial authority or other proper independent authority, and to be informed of the

response without delay. Children need to know about and have easy access to these mechanisms;

(j) Independent and qualified inspectors should be empowered to conduct inspections on a regular basis and to undertake unannounced inspections on their own initiative; they

should place special emphasis on holding conversations with children in the facilities, in a confidential setting;

Tilsyn som vedkjem barn i ei eller anna form, er omfatta av den særskilde reguleringa.

4 Tilsynsordningar i andre land

Ved ein revisjon av norsk tilsynsordning er det nyttig å sjå på kva for løysingar andre land har vald for tilsyn med kriminalomsorga.

4.1 Danmark

I Danmark fører Justisministeriet tilsynet med kriminalforsorgen på linje med tilsyn med andre underliggjande verksemder. Folketingets ombudsmand har tradisjonelt gjennomført hyppigare og meir systematiske tilsynsbesøk med stader kor personar er fråteke fridomen enn det norske Sivilombodet. Saman med Dansk institut mot tortur (DIGNITY) og Institut for menneskerettigheder (IMR) er det frå 2009 gjennomført tilsyn som følgje av FN's torturkonvensjon. Folketingets Ombudsmand fekk i 2012 eit eige Børnekontor, som fokuserer på gjennomføring av barnekonvensjonen i dansk rett.

Ut over dette, legg ikkje det danske systemet opp til ytterlegare eksternt tilsyn med kriminalforsorgen.

4.2 Sverige

I Sverige er det ikkje etablert ei særskild tilsynsmynde, men det er lagt fram forslag om dette i SOU 2015-57. Forslaget inneber at det etablerast eit uavhengig forvaltningsorgan, som ikkje er underlagt instruksjonsmynde frå departementet eller kriminalvorden. Uavhengigheita til tilsynsorganet blir òg trekt fram som viktig, ved at det sjølv styrer sitt arbeide, og vel ut saker og korleis dei skal handterast ut frå risikoanalysar. Tilsynsorganet skal føre systematisk tilsyn med at lover og bindande forskrifter blir respekterte, men òg anna verksemd i kriminalvorden er omfatta. Forslaget har vore høyrte, men det ligg framleis ikkje føre ein proposisjon frå svenske styresmakter.

4.3 England og Wales

I England og Wales er det eit fleirmaska system for tilsyn og inspeksjonar med stader kor personar er fråteke fridomen. Independent Monitoring Boards (IMB) er en samansetning av mange lokale råd der frivillige ubetalte utan krav til fagkompetanse besøker sin institusjon 3-4 gongar pr. månad. De har berre ansvar for ein einskild institusjon, og det omfattar òg internering av utlendingar i Detention Center og på flyplassar. Råda skal ha tilgang til lokala, og innsette som ønskjer det. Fengselsadministrasjonen skal yte ei viss bistand til inspeksjonane. IMB skal føre tilsyn med alle sider ved livet til dei innsette, utan krav til at det skal haldast opp mot lov og rett. IMB kan ikkje avseie bindande fråsegn, men kan ta opp problemstillingar med fengsla, og adressera dei sentralt til styret eller sentralleddet The National Chair.

Råda skal rapportera, og regionale medlemmar skal støtte verksemda og vere bindeledd mellom lokale Boards og The National Chair og styret.

HM Inspectorate of Probation fører tilsyn med straffedømte som gjennomfører straff utanfor institusjon, til dømes med fotlenkje. Enkelte straffar spesialtilpassa for ungdommar, tilbakeføring og frigang er tema for tilsyn frå dette organet.

HM Inspectorate of Prisons (fengselsinspektoratet) førar tilsyn med lukka institusjonar, og omfattar alle fengsel og arrestar, og interneringsanstaltar for utlendingar. The Chief Inspector blir utnemnd av kongen på åremål for fire år, og er rekruttert på grunn av si erfaring. Sjølv om midla kjem frå budsjettet til justisministeren, er inspektoratet uavhengig av parlament og regjering. Etter inspeksjonane blir merknader offentleggjort, og inspektoratet utarbeidar årsmeldingar og kan fremje særskilde meldingar til ministeren. Årsmeldinga skal ministeren sende til parlamentet, og sjefsinspektøren blir ofte kalla inn til høyring. Særskilde meldingar må ministeren svare på offentleg innan 48 dagar.

Inspektoratet har ein stab på om lag 70 personar, kor av sekretariatet hjelper med planlegging av arbeidet, førebuing av publikasjonar, er kontaktpunkt for innsette og andre og støttar inspek-

sjonsverksemda. Research-avdelinga analyserer funn frå inspeksjonane, fengselsombodet og lagar statistikk og analyser som blir brukt i val av tilsynsobjekt og metode. I tillegg er det fem tverrfaglege team, og eitt helseteam. Kven som deltar i den enskilde inspeksjonen, avheng av erfaringa med institusjonen og storleiken på han. Det blir ikkje stilt yrkeskvalifikasjonar, men lagt vekt på relevant erfaring. God løn samanlikna med andre statstilsette fører til god rekruttering.

The Prison Ombudsman er eit uavhengig organ som handsamar klagar frå domfelte og innsette og granskar alle dødsfall på stader kor personar er fråteken fridomen, uavhengig av dødsårsak. Ordninga i England og Wales er nærare kommentert i Tilsynsråd for kriminalomsorgen, status og reform punkt 9.3 på side 50 flg.

5 Er det behov for eksternt og uavhengig tilsyn med kriminalomsorga?

5.1 Gjeldande rett

5.1.1 Generelt om kontrollen med kriminalomsorga

Verkemiddel for å sikre ei god og rettssikker straffegjennomføring, er eit tenleg regelverk, tilstrekkelege ressursar og ein god fagleg standard på arbeidet i kriminalomsorga og hjå andre instansar som yter tenester til domfelte og innsette. Den faglege standarden blir hovudsakleg utvikla og oppretthalde gjennom utdanning, opplæring, styring og kontroll internt i etatane.

Mange rettar og plikter i straffegjennomføringa er enkeltvedtak. Innsette kan søkje om gode som frigang, framstilling, overføring til lågare sikkerheitsnivå, permisjon eller prøvelauslating. Viss kriminalomsorga skal setje i verk inngrep mot innsette, som utelukking frå fellesskapet, bruk av tvangsmiddel eller gje disiplinærreaksjonar, føreset det som hovudregel at det blir fatta eit enkeltvedtak. Dei fleste enkeltvedtak i kriminalomsorga blir fatta i driftseiningane (fengsel eller friomsorgskontor). Desse kan klagast på til den aktuelle regionen i kriminalomsorga. Enkelte vedtak blir fatta av regionen, og kan klagast på til Kriminalomsorgsdirektoratet. Langvarig bruk av tvang eller utelukking frå fangefellesskapet skal kriminalomsorga sjølv melde inn til overordna nivå.

Det følgjer av punkt 2.2 i hovudinstruks til Kriminalomsorgsdirektoratet, fastsett av Justis- og beredskapsdepartementet i medhald av reglement for økonomistyring i staten § 3, at Kriminalomsorgsdirektoratet «gjennom tilsynsvirksomhet, behandling av enkeltsaker og etablering av et internkontrollsystem, [skal] sørge for rettstrygghet og lik behandling av sakene til innsatte og domfelte.»

Kravet til internkontroll er presisert i hovudinstruksjonen punkt 3.2:

Kriminalomsorgsdirektoratets interne styring og kontroll skal være tilpasset virksomhetens

egenart, risiko og vesentlighet. Internkontrollen skal gi rimelig grad av sikkerhet for at Kriminalomsorgsdirektoratet har målrettet og effektiv drift, pålitelig rapportering og at lover og regler overholdes, jf. Bestemmelsene pkt. 2.4. Internkontrollen skal vidare legge til rette for læring og forbedring, og sikre at virksomheten utvikles.

Som ledd i dette arbeidet, inngår det alminnelege ansvaret for tilsyn med underordna verksemd. Regionane utfører tilsyn med fengelseiningar og friomsorga, og Kriminalomsorgsdirektoratet fører tilsyn med regionane.

Verksemda i kriminalomsorga er òg underlagd eksternt kontroll. Sivilombodet er Stortinget sin uavhengige kontrollinstans, som har som føremål å søkje å sikre at borgarane ikkje blir utsette for urett frå offentleg forvaltning. Kriminalomsorga er omfatta av kontrollen frå ombodet. Innsette kan klage til ombodet både når dei meiner det er gjort feil i vedtak og ved manglande svar eller sein sakshandsaming. Ombodet kan gje ei ikkje-bindande fråsegn og kritisere både rettsbruken, sakshandsaminga og utøving av skjøn. Det er tradisjon for at forvaltninga lojalt følgjer opp kritiske merknader frå ombodet.

For fleire sentrale konvensjonar på menneskerettsfeltet, er det etablert internasjonale organ som skal overvake at dei deltakande statane overheld sine plikter. Dei mest sentrale i denne samanhengen er FN's Torturkomité (CAT) og Europarådets Torturkomité (CPT). Komiteane utarbeidar ein rapport med merknader og tilrådingar etter besøk i dei ulike landa.

Som nemnd i punkt 3.1 slår FN's konvensjon mot tortur og annan grufull, umenneskeleg eller nedverdiggande handsaming eller straff 10. desember 1984 fast at tortur er absolutt forbode, og at det aldri kan gjerast unntak frå dette forbodet. Eit av krava i tilleggsprotokollen til FN's torturkonvensjon, OPCAT, er at det etablerast ein nasjonal mekanisme for å ivareta rettane og pliktene fastsett i konvensjonen. Oppgåva som nasjonal føre-

byggingseining for å kontrollere at Noreg held seg innafør det som er lovleg handsaming etter konvensjonen, er lagt til Sivilombodet, og frå 2014 har fengsla fått jamlege besøk frå Førebyggingseininga. Under besøka undersøker Førebyggingseininga korleis rettane til innsette blir ivareteke og at innsette ikkje blir utsette for tortur eller annan grufull, umenneskeleg eller nedverdiggande handsaming eller straff. Etter kvart besøk blir det utarbeida ein rapport med merknader og anbefalingar til eininga. Sivilombodet leverer årsmeldingar til Stortinget, og kan òg sende særskilde meldingar i spesielle høve. Dette har blitt gjort mellom anna i 2019 om tilhøva kring menneskeleg kontakt og isolasjon i fengsel.

Kriminalomsorga blir òg kontrollert av domstolane, enten direkte eller indirekte. Mest direkte gjelder dette ved søksmål frå innsette som krev at retten tar stilling til om kriminalomsorga har handla urett overfor ein domfelt. Eksempel her kan vere saker om bruk av tvangsmiddel og utelukkning frå fangefellesskapet (isolasjon). Men også saker om kroppsvitasjon, fortsatt varetektsfengsling og lauslating frå forvaring er eksempel på situasjonar der kriminalomsorga vurderast av domstolane. På nærare vilkår kan også ein sak som vedkjem kriminalomsorga bli handsama av internasjonale domstolar, mellom anna Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD).

5.1.2 Særskild om tilsynsråd

Ordninga med eigne tilsynsråd for kriminalomsorga er av gammal årgang. Allereie i lov om fengselsvesenet og om tvangsarbeid av 12. desember 1903 § 8 blei det innført eit alminneleg kontrollorgan, tilsynsråda, som etter nærare fastsette reglar skulle føre tilsyn med handsaminga av innsette. Grunngevinga for ordninga var å etablere eit uavhengig tilsynsorgan for å sikre kontroll frå samfunnets side med at gjeldande regelverk ble overhaltdt i handsaminga av innsette.

Tilsynsordninga blei vidareført i lov om fengselsvesenet av 12. desember 1958 nr. 7 § 5 og er i dag fastsett i straffegjennomføringslova § 9. Ordninga blei foreslått oppheva av fengselsutvalet i NOU 1988: 37 Ny fengselslov. Samstundes blei det foreslått å etablere ei sjølvstendig og uavhengig klagenemnd, organisatorisk skild frå det ordinære forvaltningsapparatet, og å utvide åtgangen til fri rettshjelp for fangar om tilhøve under straffegjennomføringa. Ordninga med tilsynsråd blei likevel vidareført i gjeldande straffegjennomføringslov, med følgjande grunngeving (Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 6.5.5. på side 46-47):

Et hensyn som taler for å opprettholde en ordning med tilsynsråd er at kriminalomsorgen utøver en myndighet som er svært inngripende i forhold til den enkelte. Spesielt gjelder dette i forhold til de som må utholde varetekt eller fengselsstraff i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Sammenlignbare etater som utøver tvangsmakt, som for eksempel psykiatrien, har også et uavhengig tilsynsorgan. Det er heller ikke alle innsatte som er like flinke til å orientere seg i systemet og bruke de muligheter de har til å fremme klager på vedtak de er uenig i. Spesielt ressursvake innsatte antas derfor å være en gruppe som en tilsynsordning kan være med på å fange opp.

Det å oppheve ordningen med tilsynsråd for lukkede fengsler vil kunne komme i strid med internasjonale bestemmelser på området. I Europarådets rekommendasjon nr. R (87) 3 (de europeiske fengselsregler) uttales under del 1 «Grunnleggende prinsipper» at kvalifiserte og erfarne inspektører jevnlig skal inspisere fengselsanstalter og fengselstjeneste. Det antas at man her har ment personer som er uavhengig av fengselsadministrasjonen, slik at dette ikke umiddelbart kan dekkes opp av departementets inspeksjonstjeneste. Arbeidsoppgavene til ovennevnte inspektører skal i særlig grad, i følge de europeiske fengselsregler, være å undersøke hvorvidt fengslene ledes i samsvar med gjeldende lover og forskrifter.

Etter grundig vurdering har departementet kommet til at man ønsker å etablere et tilsynsråd tilknyttet hver region etter omorganiseringen. Ved denne vurderingen har man lagt betydelig vekt på tilbakemeldingen fra høringsinstansene, som nesten uten unntak går inn for å videreføre en ordning med tilsynsråd. Da departementet går inn for at rådene skal ha tilknytning til hver enkelt region, vil det være naturlig at ordningen omfatter både fengselsvesenet og friomsorgen. En tilsynsordning tilknyttet hver region foreslås lovfestet i lovutkastet § 9.

Etter straffegjennomføringslova § 9 skal tilsynsråda føre tilsyn med fengsel og friomsorgskontor, og med handsaminga av domfelte og innsette. Direktoratet avgjer den geografiske ansvarsdelinga. I dag er det eit tilsynsråd i kvar av dei fem regionane i kriminalomsorga. Nærare føringar for tilsynsråda finst i forskrift til straffegjennomføringslova 22. februar 2002 nr. 183 og retningslinjer til nemnde lov og forskrift. Kriminalomsorgsdi-

rektoratet har i lengre tid arbeida med føringar for tilsynsrådet og nye retningslinjer til lova og forskrifta.

Det går fram av forskrift til straffegjennomføringslova § 2-3 at Justis- og beredskapsdepartementet nemner opp leiar, nestleiar og minst to medlemar med varamedlemar for kvart råd. Oppnemninga gjeld for to år. Medlemane og varamedlemane av tilsynsrådet nemnast opp etter forslag frå statsforvaltaren. Minst eitt av medlemane må vere eller ha vore dommar.

Tilsynsråda tar opp spørsmål og problemstillingar direkte med fengselet eller friomsorgskontoret. Det er nedfelt i retningslinjene til straffegjennomføringslova at tilsynsråda ved utgangen av kvart år skal sende årsmelding kor dei gjer greie for arbeidet ved det enkelte fengsel og friomsorgskontor til regionen. Regionen sender årsmeldinga vidare til Kriminalomsorgsdirektoratet med fråsegn. Det følgjer av retningslinjene punkt 9.2 og 9.3 at tilsynsråda kan ta opp saker på eige initiativ, eller etter kontakt med innsette og domfelte. Medlemane har tilgang til bygningar, områder og rom kor innsette oppheld seg, og kan krevje opplysingar om handsaming av innsette. Eit medlem av tilsynsrådet har rett til å snakke med domfelte og innsette som sjølv ønskjer det.

Dersom innsette samtykkjer, følgjer det av forskrift til straffegjennomføringslova § 2-3 andre ledd at tilsynsrådet har rett til å delta på møter og krav på innsyn i saksdokument.

5.2 Framlegg i utgreiinga og høyringsnotatet

I utgreiinga om tilsynsordninga vurderer professor Smith at Noreg ikkje er folkerettsleg forplikta til å etablere ytterlegare tilsyn med kriminalomsorga enn det som Førebyggingseininga hjå sivilombodet utfører. Samstundes meiner han at det er naudsynt med eksternt tilsyn med kriminalomsorga for å oppfylle oppmodingane i fleire minimumsstandardar for handsaming av personar som er fråteke fridomen. Tilsynsordninga må organiserast slik at ho får eit minimum av formell uavhengigheit.

Departementet slutta seg til dette og foreslo i høyringsnotatet ein meir utførleg lovregulering av tilsynsordninga enn vi har i dag. Omsynet til uavhengigheit kjem til uttrykk mellom anna i forslag om at loven slår fast at tilsynsrådet er uavhengig i sitt arbeid, og at tilsynsverksemda skal planleggjast og gjennomførast av tilsynsrådet sjølv. Tilsynsrådet avgjer kva saker dei skal

handsame og korleis sakene skal følgjast opp. Tilsynsrådet kan ikkje instruerast om lovtolkning eller utøving av skjøn, og leiar, nestleiar og minst eitt anna medlem skal nemnast opp av Kongen i statsråd. Det er òg eit forslag om at personar som har ei særleg tilknytning til tilsette eller innsette i den eininga som skal sjåast til, ikkje skal delta i tilsynet. Dette, saman med reglar om unntak frå teieplikta slik at naudsynte opplysingar kan vidareformidlast til medlemar av tilsynsrådet, var meint å tydeleggjere uavhengigheita til tilsynsrådet.

5.3 Synet til høyringsinstansane

Sjølv om fleire høyringsinstansar etterlyser ei breiare utgreiing av ordninga for tilsyn med kriminalomsorga, er alle likevel positive til at tilsynsråda skal vidareførast og bør styrkast. Både *Kriminalomsorgsdirektoratet* med underliggjande einingar, *Sivilombodet* og *Advokatforeningen* er mellom dei som uttaler seg om temaet. Dei meiner at uavhengigheit er viktig for at tilsynsrådet skal fylle sin funksjon.

Sivilombodet peiker på to høve, nemleg at:

[E]t uavhengig tilsyn i all hovedsak må kunne avgjøre sine egne prioriteringer basert på de funn og erfaringer som tilsynet gjør. For det andre at budsjettmessige rammer i seg selv vil utgjøre et sentralt premiss for tilsynets reelle uavhengighet. Uten tilstrekkelige midler vil tilsynet i realiteten kunne være forhindret fra å foreta forsvarlige og riktige prioriteringer for sitt arbeid.

Argumentet om at den faktiske uavhengigheita er avhengig av ressursar, går igjen hos fleire instansar, òg mellom kriminalomsorgseiningane. I tillegg foreslår *Sivilombodet* å lovfeste at departementet offentleggjer eventuelle instruksar til tilsynsrådet samstundes som dei blir gjeve.

5.4 Vurdering frå departementet

Grunnlova inneheld både reglar for når ein person kan bli fråteken fridomen, og for dei rettar han har om han blir fråteken fridomen. I Grunnlova § 92 går det fram at staten skal «respektere og sikre» menneskerettane i Grunnloven og «i for Norge bindande traktatar om menneskerettigheter.» At staten «respekterer» inneber at menneskerettane må liggje til grunn ved regelutvikling og når sys-

tem for til dømes straffegjennomføring blir utforma. Å «sikre» inneber ei aktivitetsplikt ved at staten må ta ei aktiv rolle for å sjå til at menneskerettane blir oppfylte. Eit eksternt tilsyn med kriminalomsorga vil kunne vere eit av fleire ledd i oppfyltinga av sikringsplikta.

Som nemnd i punkt 3.1 inneheld Grunnlova eigne reglar om menneskerettar, som rett til vern om privatliv, familieliv og kommunikasjon, vern mot yringsfridom, vern av integritet og forbod mot tvangsarbeid, slaveri, tortur og anna umenneskeleg eller nedverdige handsaming eller straff.

Dei same rettane er gjenteke i fleire internasjonale konvensjonar. Departementet viser til at det er eit gjennomgåande krav i dei internasjonale konvensjonane Noreg er bunden av, at konvensjonspartane må treffe lovgjevingsmessige, administrative og andre hensiktsmessige tiltak for at dei konkrete pliktene skal virkeliggjerast og gjennomførast, sjå mellom anna FN's konvensjon om barnets rettigheter artikkel 4 og FN's konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 2. Sikringsplikta er ei aktivitetsplikt og inneber òg å etablere naudsynte mekanismar for å sikre at menneskerettane blir oppfylte etter sitt innhald.

Gjennom å slutte seg til internasjonale konvensjonar, har Noreg forplikta seg til å ha eit system med jamlege besøk av uavhengige internasjonale og nasjonale organ til stader der personar er fråteke fridomen, for å førebyggje tortur og annan gruffull, umenneskeleg eller nedverdige handsaming eller straff. Førebyggjingsseininga hjå Sivilombodet er etablert som ledd i oppfyltinga av desse forpliktingane.

Det følgjer av generell kommentar nr. 24 (CRC/C/GC/24) frå FN's barnekomité avsnitt 95 bokstav j at barn som er fråteke fridomen skal få regelmessige besøk frå uavhengige kvalifiserte inspektørar. Prinsippa og standardane i Mandela-, Bangkok- og Havanareglane og dei europeiske fengselsreglane er oppmodingar og ikkje rettsleg bindande. Samstundes er det eit uttrykk for god praksis som landa har slutta seg til. Både i Mandela-reglane og i dei europeiske fengselsreglane er det føresegn om at internt tilsyn med fengsla i regi av kriminalomsorga sjølv må supplerast med inspeksjonar frå eit organ som er uavhengig av fengselsadministrasjonen.

I utgreiinga om tilsynsrådsordninga slår professor Smith som nemnd fast at Noreg ikkje er folkerettsleg forplikta til å etablere eit særskild, uavhengig tilsyn for fengsel mv. med eit breiare mandat enn det Førebyggjingsseininga hjå Sivilombodet

har. Eit spørsmål blir då om verksemda til førebyggjingsseininga har same nedslagsfelt som tilsynsråda har. Avgrensinga mot tortur, gruffull og nedverdige handsaming eller straff vil ikkje omfatte alle tilhøve som tilsynsråda tradisjonelt har kome med merknader til.

Sjølv om Sivilombodet spelar ei viktig rolle i dette arbeidet, meiner departementet at mandatet til førebyggjingsseininga ikkje dekkjer alle nasjonale eller internasjonale forpliktingar som staten har i si handsaming av personar som er fråteke fridomen.

Jo meir makt som styresmaktene brukar mot enkeltindividet, dess viktigare er det å sikre at maktbruken held seg innafor lovlege rammar. Ubalansen i makttilhøva mellom staten og domfelte eller innsette, er eit sterkt argument for ei tilsynsordning. God og treffsikker internkontroll skal utførast av verksemda sjølv, og vil ikkje i same grad sikre ekstern kontroll. Eit eksternt tilsyn med kriminalomsorga vil vere ein av fleire mekanismar som er eigna til å vareta styresmaktene si plikt til å sikre innsette sine rettar. I utgreiinga om tilsynsrådsordninga siterer professor Smith ei fråsegn frå Sivilombodet i 2013 om at tilsynsråda mange stader ser ut til å fungere godt, og at dei synast å ha ein viktig funksjon og god påverknad på mange fengsel og andre einingar i kriminalomsorga.

Departementet meiner, som professor Smith, at viss staten fullt ut skal oppfylle føringar i dei nemnde internasjonale instrumenta, må vi ha eit eksternt tilsyn med kriminalomsorga med eit meir omfattande mandat enn det Førebyggjingsseininga hjå Sivilombodet har.

Det er vektige grunnar som taler for å vidareføre eksternt tilsyn med kriminalomsorga, og departementet legg i den samanheng vekt på at vidareføringa har fått brei støtte i høyringa frå både kriminalomsorga, kontrollorgana og interesseorganisasjonar.

Eit sentralt grep for at det eksterne tilsynet skal bli effektivt, er å sikre uavhengigheita til tilsynsrådet. Krav om uavhengigheit følgjer både av dei europeiske fengselsreglane regel 93, Mandela-reglane regel 83 og Havanareglane regel 72. Uavhengigheita gjeld ikkje berre at tilsynet må skje av andre enn tilsette i kriminalomsorga, men òg at tilsynsverksemda må stå fritt i sitt val av tilsynsobjekt, og ha fri åtgang både til personane som er fråtekne fridomen og til dei stadene personane oppheld seg. Departementet ser nytta av at uavhengigheita blir tydeleggjort i lovteksten.

Departementet viser til at høyringsinstansane er samstemte om behovet for tydelegare regule-

ring av rådet si uavhengigheit, og opprettheld forslaget om å lovfeste både uavhengigheita og rammer for instruksjon frå departementet. Høyringsinstansane har gjeve uttrykk for bekymring om at forslaget om åtgang for departementet til å instruere om omfang av tilsynsverksemd og prioriteringar, kan svekke den reelle uavhengigheita til tilsynsrådet. Bakgrunnen for forslaget var at departementet på den måten har moglegheit til å stille minstekrav til omfanget av tilsynsverksemda, og samstundes ha kontroll over ressursbruken til tilsynsrådet. I høyringsrunden blir det argumentert for at ressurstildelinga regulerast best i budsjett og tildelingsbrev.

Departementet har vege forslaget opp mot behovet for uavhengigheit, og samanlikna med regelverk for anna tilsynsverksemd. Departementet har kome til at det ikkje er naudsynt å lovregulere instruksjonsmynde knytt til omfanget av arbeidet. Det er lagt vekt på at slike instruksar ikkje er lovfesta for andre statlege tilsynsverksemdar, og at ordinær styring via budsjett og ressurstildeling truleg er tilstrekkeleg som styringsmiddel og bør nyttast.

Departementet meiner det kan ha fleire fordelar å kunne instruere om å prioritere særskilte tilhøve eller problemstillingar. Dette vil gje moglegheit for å sikre eit intensivert tilsyn av tema eller verksemdar som til dømes tilhøva for mindreårige eller kvinnelege innsette, tvangsmiddelbruk, sjølvdrap og tilhøva i forvaringsanstaltar. Ein åtgang til å instruere på dette nivået, vil kome i møte kritikken frå mellom anna Sivilombodet om manglande verktøy for å gjennomføre systematiske tilsyn med ulike tema.

Samstundes er det tvillaust at ei prioritering av tema eller verksemdar vil føre til at noko anna må prioriterast ned. Spørsmålet blir kven som skal avgjere kva som skal prioriterast. I vurderinga er det nærliggjande å sjå til val av løysingar for andre sektorar som forvaltar og fører tilsyn med grunnleggjande rettar. Tilsynsverksemda i staten skjer

hovudsaklig ut frå risikovurderingar eller etter enkelthendingar. For tilsyn i utdanningssektoren er det eit samarbeid mellom Utdanningsdirektoratet og statsforvaltarane om felles nasjonale tilsyn (FNT) med nokre tema som går over ein fireårsperiode. Statens helsetilsyn og statsforvaltarane samarbeider om å velje ut tema, verksemdar og å lage rettleiar for landsomfattande tilsyn med helseteneste, barnevernteneste og sosiale teneste i Nav. Det er framleis statsforvaltarane som må gjere ei risikovurdering ved val av tilsynsobjekt. Dette kan vere ei naturleg tilnærming som Kriminalomsorgsdirektoratet og/eller departementet kan ta initiativ til når det gjeld internt tilsyn og kontroll med eigne einingar.

Dei nemnde tilsynsverksemdene har fleire roller, og dei er både klageinstans for avgjerd frå lågare nivå og har rettleiingsoppgåver knytt til befolkninga og forvaltninga. Tilsynsrådet for kriminalomsorga står utanfor forvaltningshierarkiet, og liknar i så måte meir på eksterne, uavhengige kontrollorgan, som Sivilombodet. Det er ikkje like aktuelt med overordna instruksjon om tema eller type verksemd for uavhengige tilsynsorgan som det foreslåtte tilsynsrådet for kriminalomsorga er eit døme på. Departementet vurderer det slik at mandatet til tilsynsrådet bør leggjast fast i lov. Utover dei minimumskrav som blir stilt opp i regelverket, får tilsynsrådet stå fritt i val av omfang og tema for tilsyn. Departementet foreslår å oppretthalde stadfestinga av tilsynsrådet si uavhengigheit og ramma for åtgang til instruksjon frå departementet. Departementet vidarefører ikkje forslaget i høyringa om ytterlegare instruksjonsmynde frå departementet

Forslaget om ein forskriftsheimel for å kunne gje utfyllande reglar om administrative høve er ikkje kommentert i særleg grad av høyringsinstansane. Forskriftsheimelen blir oppretthalde med einskilde tilføyningar i § 9 d, sjå proposisjonen punkt 11.4.1.

6 Mandatet til tilsynsrådet

6.1 Kva verksemdar skal tilsynsrådet føre tilsyn med?

6.1.1 Gjeldande rett

I straffegjennomføringslova § 9 er det bestemt at tilsynsrådet skal føre tilsyn med fengsel og friomsorgskontor. Tilsynet skal rettast mot handsaming av innsette og domfelte. Det er ikkje gjeve ytterlegare presiseringar i lova, berre ein forskriftsheimel for nærare reglar om arbeidet til tilsynsrådet.

I retningslinjene til straffegjennomføringslova punkt 9.1 er oppgåva formulert som «å føre tilsyn med fengsler, overgangsboliger og friomsorgskontor i regionen og med at behandlingen av de domfelte og innsatte skjer i samsvar med gjeldende rett». Tilsynsråda kan undersøkje tilhøva for innsette både generelt og meir spesifikt for den einkilde.

6.1.2 Framlegg i utgreiinga og høyringsnotatet

I utgreiinga om tilsynsrådsordninga tilrår professor Smith både ei innskrenking og ei utviding av arbeidsområdet til tilsynsrådet. Han peikar på fleire grunnar til at ordninga bør avgrensast til stader kor personar er tvungne til å opphalde seg. Smith grunngjev dette slik:

På kriminalomsorgens område slik det er angitt i straffegjennomføringsloven § 1, bør tilsynsområdet begrenses til virksomhet som primært gjelder tvungen frihetsberøvelse i fengsler mv., der statens særlige ansvar kommer på spissen. Det er også på dette området at muligheten til å bygge felles tilsynsrutiner og spesialkompetanse mv. er størst. (Smith, side 60)

I tillegg til fengsel, ungdomseiningar og forvaringsinstitusjonar, tilrår Smith at politiarrestar og utlendingsinternat, eller annan tvungen innkvartering for utlendingar, skal vere omfatta av tilsynsordninga.

Smith viser til opplysingar frå tilsynsråda sine årsmeldingar om at innsette som gjennomfører

straff i friare omgivadar med større tilgang på arbeid og utdanning, i liten grad tar kontakt med tilsynsråda.

Det er behov for tilsyn, kontroll med måloppnåelse mv. også for soning i samfunnet i form av prøveløslatelse i regi av friomsorgskontorene, program for ruspåvirket kjøring, elektronisk kontroll (fotlenke) mv. Men tilsyn med slike områder krever andre prioriteringer og metoder enn tilsyn med institusjoner for fysisk frihetsberøvelse. (Smith, side 60)

Departementet følgde ikkje opp framlegget til professor Smith om felles tilsynsråd for fengsel, politiarrestar og utlendingsinternat, og avgrensa forslaget til berre å gjelde dei institusjonane som kriminalomsorga har ansvar for. Det blei foreslått at tilsyn skulle skje til fengsel på alle sikkerhetsnivå, forvaringsanstaltar, ungdomseiningar og overgangsbustad. Dei som gjennomfører straff i samfunnet under kriminalomsorga sine friomsorgskontor skulle ikkje vere omfatta av ordninga. Føremålet var å gjere tilsynsfunksjonen meir tydeleg, og var ei erkjening av at tilsyn utanfor institusjonar krev andre metodar.

6.1.3 Synet til høyringsinstansane

Nokre høyringsinstansar, mellom anna *Sivilombodet*, *Noregs nasjonale institusjon for menneskerettar* og *Barneombodet*, støttar ikkje at tilsynsråda berre skal føre tilsyn med institusjonar under kriminalomsorga. *Sivilombodet* seier det slik:

Ombudsmannen etterlyser derimot en nærmere begrunnelse for at departementet ser bort fra argumentene i utredningen for en felles tilsynsordning for fengsel, politiarrest og utlendingsinternat. Forslaget om en felles tilsynsordning fremstår som å a flere gode grunner for seg, herunder muligheten for positive synergieffekter i form av effektivisering og kunnskapsakkumulering med bakgrunn i mange av likhetene mellom disse stedene. Som nevnt ovenfor, har ombudsmannen gjennom

sine besøk til alle de tre sektorene funnet mange av de samme utfordringene. I tillegg vil det spesielt mellom politiarrest og fengsler være flere overlappende risikoforhold: håndtering av selvmordsrisiko, risiko for at essensiell informasjon om den innsatte går tapt i overføring fra arrest til fengsel og samlet belastning, spesielt i lys av risiko for isolasjonsskader. Mye av den samme tilsynsmetodikken vil være aktuell alle disse stedene. Forslaget hadde, på denne bakgrunn, fortjent departementets nærmere vurdering.

Barneombodet er samd, og seier det slik:

Arrest, utlendingsinternat og fengsler har mange likheter, og det vil være mange fordeler ved å samle disse oppgavene. Det fremstår som en svakhet ved dagens system at det er fragmentert. Flere av tilsynsinstitusjonene har, ifølge professor Smiths utredning og andre kilder, få ressurser og strever med å få tilgang til rett kompetanse. Dette gjelder både tilsynsrådene for kriminalomsorgen og tilsynsrådet for politiets utlendingsinternat. Rapportene fra alle disse tilsynene fremstår som enten vanskelig tilgjengelige og/eller lite informative, og dermed er det ikke enkelt å få innsyn i arbeidet de utfører. Det synes som om et samlet, nasjonalt tilsynsorgan med ansvar for både utlendingsinternat, arrester, fengsler og eventuelt andre instanser kunne vært en svært god løsning.

Advokatforeningen og tilsynsrådet region vest peikar på at det kan vere ein fordel å få på plass eit nasjonalt tilsyn med kriminalomsorga før ein samlar tilsynet for fleire verksemdar. *Advokatforeningen* argumenterer med at politiarresttilsyn primært går ut på å inspisere lokale og hente inn loggar, og er meir retta mot sjølv forvaringa enn mot rettar og velferda til dei innsette.

Endringsforslaget som har fått betydeleg meir merksemd er forslaget om å avgrense arbeidsområdet til tilsyn berre med fengsel, ungdomseiningar, forvaringsanstaltar og overgangsbustader, og ikkje med friomsorga. *Jussbuss*, *JURK* og *Jussgruppa Wayback* trekker fram fordelar med avgrensinga. Medlemane av tilsynsrådet utviklar spisskompetanse på området og god kjennskap til fengselssystemet. Det kan gi ei reell styrking, viss avgrensinga fører til meir ressursar til tilsyn med fengsla.

Sivilombodet har ingen innvendingar mot avgrensinga, og peikar på at tilsyn utanfor fengsel

krev andre metodar, noko som får tilslutning frå fleire instansar. Avgrensinga får støtte frå *Rettspolitisk forening* og *Norsk fengsels- og friomsorgsforbund*.

Nokre høyringsinstansar, mellom anna *Barneombodet* og *Norsk forening for kriminalreform* etterlyser eit alternativ til tilsyn med dei som utheld straff utanfor fengsel. *Straffedes organisasjon i Norge* trekk fram at det er viktig med eit eksternt tilsyn for personar som gjennomfører straff i samfunnet, og peikar på at redsel for gjeninnsetting dersom straffedømde seier ifrå eller klagar, gjer det viktig med eit uavhengig kontaktpunkt. Det at stadig fleire no skal gjennomføre straff utanfor fengsel, er trekt fram som eit argument mot å avgrense mot tilsyn med friomsorga. *Kriminalomsorgsdirektoratet* viser til målsetjinga om at halvparten av straffedømde skal gjennomføre straff utanfor fengsel, saumlaus straffegjennomføring og at det òg er store innskrenkingar i fridomen for dei som gjennomfører straff utanfor fengsel.

Både *Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS)*, *Likestillings- og diskrimineringsombodet* og fleire regional argumenterer med at den foreslåtte avgrensinga gjer at andre einingar kor personar er fråteke fridomen ikkje er omfatta. Dette gjeld for det første den statleg finansierte refusjonsordninga for forvaringsdømde. Dette er lauslating av forvaringsdømde på vilkår om opphald i institusjon eller kommunal bustad utover eit år. Slik lauslating er aktuelt for personar som har psykiske utfordringar, utviklingshemming eller rusavhengigheit, og treng oppfølging utover det som kan gjevast av sosialtenesta. Lauslating med dette vilkåret inneber tett oppfølging, og at man kan bringast tilbake mot sin vilje. Ordninga blir beskrive slik av *Kriminalomsorga region vest*:

Dette er domfelte som er i såkalte «enmannsfengsler», som kan ha for eksempel 2:1 bemaning, ikkje få gå ut uten følge, som kan ha restriksjoner på besøk, alkohol- og rusforbud, forbud eller restriksjoner på bruk av PC og mobiltelefon, og de kan være i ordningen i mange år, noen ganger livet ut.

I tillegg blir det peikt på at ansvar for gjennomføring av straff i institusjon etter straffegjennomføringslova § 12 er overlatt til friomsorga, og at det er viktig med eksternt tilsyn med vilkåra for slik gjennomføring.

6.1.4 Vurdering frå departementet

Departementet ser at det er fleire gode argument for å ha eit felles tilsyn for stader kor personar er fråteke fridomen. Internasjonal innramming er mykje den same, og tema for tilsyn med mellom anna innkvartering, bruk av tvang, handsaming og kontroll frå tilsette, fellesskap, kontakt med omverda og tilgang til tenester frå andre sektorar likeins. I England og Wales fører fengselsinspektoratet tilsyn med alle former for arrestar.

Samstundes er det fleire særtrekk ved fengselsopphald som ikkje så lett finst igjen i politiarrest og utlendingsinternat. For det første er det oftare snakk om eit lengre opphald enn i politiarrest, noko som krev tilsyn med andre tema. Fleirtalet av innsette i fengsel skal etter kvart ut å leve i det norske samfunnet, noko som ikkje er tilfelle for fleirtalet av utlendingane som blir internerte. Rettane til velferdsteneste som opplæring, helse- og omsorgsteneste er snevrare for personar utan lovleg opphald i Noreg enn for personar som er fråteken fridomen, men har lovleg opphald i riket. Å etablere ei felles tilsynsordning krev nærare utgreiing. Departementet meiner at det no er på høg tid å styrke tilsynsordninga for kriminalomsorga, i lys av den kritikken som har kome og dei klare svakheitene ved gjeldande ordning. Departementet vurderer at ei endring av tilsynsordninga for kriminalomsorga ikkje bør vente til ei slik eventuell utgreiing er gjort, men ser ikkje bort frå at det kan bli aktuelt å vurdere at tilsynsordninga på eit seinare tidspunkt kan inkludere andre stader kor personar er fråtekne fridomen.

Primært skal tilsyn med straffegjennomføringa skje gjennom internkontroll og tilsyn internt i kriminalomsorga, men det er òg som nemnd i punkt 5.4 behov for ein ekstern kontrollfunksjon, i tillegg til den generelle funksjonen som ligg i verksemda til domstolane og Sivilombodet. Departementet er samd med høyringsinstansane i at det er behov for tilsyn og kontroll med gjennomføring av straff uavhengig av om ho skjer i institusjon eller ikkje. Spørsmålet blir då om same organ bør føre tilsyn med all straffegjennomføring som kriminalomsorga har ansvaret for.

Sjølv om oppgåvene til kriminalomsorga ikkje er heildøgnsbaserte utanfor fengsel, har dei framleis oppgåver som inneber kontroll og oppfølging av straffedømte. Fleire av inngrepa domfelte må tole, gjeld grunnleggjande menneskerettar, som retten til privatliv, vern av integritet og innskrenking av bevegingsfridom. Vidare er det fleire av dei same sårbare gruppene, mellom anna psykisk sjuke, rusavhengige og barn og unge, som gjen-

nomfører straff både i og utanfor fengsel. Det er stor samanheng mellom dei to hovudformene for verksemdene til kriminalomsorga. Gjennomføringa av straff vil i mange tilfelle starte med eit opphald i fengsel, for så å gå over til gjennomføring i samfunnet, til dømes i form av gjennomføring med elektronisk kontroll (fotlenkje). Det er ei sentral oppgåve for kriminalomsorga å sørgje for ein hensiktsmessig progresjon i straffa for den einskilde, inkludert gode overgangar mellom gjennomføringsformer.

Straffegjennomføring i regi av friomsorga skjer hovudsakleg ikkje i institusjonar eller på friomsorgskontoret, men ved at domfelte bur heime og gjennomfører ulike aktivitetstiltak utanfor heimen. I slike omgivnader er det ikkje like naturleg å gjennomføre stadlege tilsyn. Samstundes er innskrenkinga av fridomen som ligg i fengselsstraffa og forvaringsreaksjonen meir omfattande og inngripande enn kva domfelte må forhalde seg til ved gjennomføring av straff i samfunnet.

Departementet finn likevel større grunn til å skilje mellom dei som gjennomfører straff i eller utanfor ein institusjon. Tilsynsrådet si primære besøksverksemd må framleis skje til institusjonar kor personar blir innlåste, og kan hentast tilbake med tvang. Friomsorga administrerer slike institusjonar, mellom anna for forvaringsdømte som blir lauslaten på vilkår om å ta opphald i kommunal bustad eller institusjon ut over eitt år, jf. straffelova § 45 første ledd bokstav c. Det er jamt 16-18 personar som lever under slike vilkår til ei kvar tid. Sjølv om domfelte er lauslatt, kan denne forma for lauslating innebere stor grad av innskrenking i fridomen. Sidan kriminalomsorga er part i dei avtalane som blir inngått med kommunar eller private aktørar, og regionalt nivå har det sikkerheitsmessige ansvaret for opphaldet, er det naturleg at tilsynsrådet fører tilsyn med ordninga og besøkjer institusjonane.

Straffegjennomføringslova opnar for at den domfelte kan søkje om å gjennomføre straff i sjukehus eller i ein annan institusjon for handsaming av til dømes rusutfordringar. Slike institusjonar er ikkje underlagt reglane i straffegjennomføringslova og fell ikkje under kriminalomsorga sitt ansvarsområde. Dei er vidare underlagt tilsyn frå andre styresmakter, til dømes statsforvaltaren. Tilsynsrådet skal ikkje føre tilsyn med institusjonar som ikkje heilt eller delvis ligg under kriminalomsorga sitt ansvarsområde. Både det einskilde fengsel og friomsorga kan ha ansvar og oppgåver knytt til straffegjennomføring i institusjonar utanfor kriminalomsorga. Kriminalomsorga si handsaming av domfelte i desse høve vil i likskap med

kriminalomsorga sitt øvrege ansvarsområde vere underlagt tilsynsrådet.

Tilsyn utanfor institusjonar kan krevje andre metodar og innfallsvinklar. Tilsyn med friomsorga si handtering av personar som gjennomfører straff i samfunnet, kan i større grad skje etter ønskje frå konkrete domfelte som uhindra av kontroll kan kontakte tilsynsrådet, eller ut frå hendingar tilsynsrådet får kjennskap til på anna vis. Sjølv om departementet ikkje ønskjer å leggje for mange føringar på arbeidet til tilsynsrådet, er det viktig at alle institusjonane får regelmessige stadlege tilsyn og prioriterast høgt.

Departementet har vurdert at det er fleire fordelar med eit felles tilsynsråd for kriminalomsorga sitt ansvarsområde. Den nære samanheng i oppgåvene til kriminalomsorga i og utanfor institusjon, og verdien av gode overgangar mellom gjennomføring av straff i og utanfor institusjonar, tilseier at gjennomføringsformene bør sjåast til av same organ. Felles tilsyn gjer samstundes at personar som er idømt straff kan forhalde seg til same tilsynsorgan gjennom heile straffegjennomføringa.

Departementet meiner at dei andre endringane i regelverket for tilsyn òg vil ha positiv innverknad, og i sum bidra til eit meir treffsikkert tilsyn òg med straffegjennomføring i samfunnet. På denne bakgrunnen meiner departementet det er best i tråd med sikring av rettstryggleiken til domfelte og innsette at tilsynsrådet skal føre tilsyn med handsaming av innsette og domfelte i institusjonar som heilt eller delvis ligg under kriminalomsorga sitt ansvar. Tilsynsrådet skal òg føre tilsyn med kriminalomsorga si gjennomføring av straff i samfunnet. Departementet presiserer i lova at stadlege tilsyn primært skal skje til institusjonane.

6.2 Kva for tema kan tilsynsrådet føre tilsyn med?

6.2.1 Gjeldande rett

Det følgjer av straffegjennomføringslova § 9 at tilsyn skal førast med handsaming av innsette. Etter retningslinjene punkt 9.1 til lova og forskrifta følgjer det at «[t]ilsynsrådet har som oppgave å føre tilsyn med (...) at behandlingen av de domfelte og innsatte skjer i samsvar med gjeldende rett.»

6.2.2 Framlegg i utgreiinga og høyringsnotatet

I utgreiinga om tilsynsrådsordninga tilrår professor Smith at mandatet formulerast som å føre «til-

syn med at innsatte i fengsler behandles i samsvar med gjeldende rett, og med deres velferd i fengslet» (Smith, side 61). Han legg vekt på at det ikkje bør skiljast skarpt mellom tema som er av rettsleg karakter, og tilhøve av meir velferdsmessig art:

Tilsynet kan imidlertid ikke begrenses til juridiske kriterier. En rekke sider av fangelivet kan fortjene oppmerksomhet uten at de problemene som måtte bli avdekket, uten videre kan relateres til bestemte rettsregler. Tilsynsorganet bør imidlertid begrense sin virksomhet til spørsmål som i særlig grad springer ut av den tvungne frihetsberøvelsen («velferd i fengslet»). Spørsmål om f.eks. ekteskapsproblemer i og for seg bør ikke prioriteres, og tilsynet avgjør selv hvilken vekt det vil legge på dagliglivets mange fortredeligheter.

(...)

Kriteriet «velferd» omfatter også helserelaterte spørsmål. Slik det er grunn til å forvente, viser tilsynsrådenes årsrapporter at slike spørsmål opptar mange innsatte og dermed også bør inngå som en viktig del av tilsynsfunksjonen. Mandatet kan ikke avgrenses skarpt mot helsetjeneste og andre spørsmål som ikke primært er kriminalomsorgens ansvar, jf. også samarbeidsplikten etter straffegjennomføringsloven § 4.

(...)

Som regel bør Tilsynsrådet likevel begrense seg til å ta opp slike spørsmål som tilrettelegging for, tilgang til og kontakt med helsetjenesten eller frekvensen av legebesøk. Helsetjenestens innhold [er] i og for seg helsemyndighetenes ansvar. Mulige grensespørsmål kan imidlertid avklares direkte mellom Tilsynsrådet og Helsetilsynet. (Smith, side 61-62)

I høyringsnotatet bad departementet om innspel på om mandatet til tilsynsrådet bør omfatte både rettar og velferd, eller om det bør avgrensast på ein klarare måte. Det blei peikt på at oppfølginga kan variere alt etter kva for saker som blir teke opp.

6.2.3 Synet til høyringsinstansane

Nær alle som har svart på departementets spørsmål, er samde om at det ikkje må skiljast klart mellom det reint rettslege og det meir velferdsmessige. *Tilsynsrådet region vest* trekker fram at tilsynsråda ofte er den einaste instansen innsette kan gå til med velferdsmessige spørsmål som ikkje kan forfølgjast gjennom klage over enkelt-

vedtak. Fleire er inne på at mange av dei velferds-messige spørsmåla som kjem fram, er nært knytt til det rettslege. Ofte kan velferdsmessige spørsmål gjelde for fleire eller alle innsette, og vere av meir generell art. Det blir òg framheva at det ikkje er gunstig om tilsynsrådet sjølv må bruke mykje tid på å avgjere om spørsmålet fell innafor eller utanfor mandatet.

Stine Sofies stiftelse trekkjer fram at tilsynsrådet må kunne føre tilsyn med varsel til fornærma og etterlatne i straffesaker.

Dei fleste meiner at tilsynsrådet ikkje må vere avskore frå å gå inn i ei sak sjølv om avgjerda er påklaga. *Kriminalomsorgsdirektoratet* gir derimot uttrykk for at mandatet må avgrensast mot saker som er påklaga, men ikkje ferdighandsama.

Rettpolitisk forening samanfattar sitt syn slik:

Tilsynsrådet må ha så vid adgang til å undersøke forhold som mulig. Til sammen bidrar en utforming der tilsynsrådet kan ta opp saker på eget initiativ og etter henvendelse, og hvor virksomheten omfatter saker om innsattes rettigheter og velferd, samt saker som ikke kan bli eller har blitt påklaget, til at tilsynsrådet kan bli et organ som fører tilsyn med forhold som berører flere eller alle innsatte.

Kriminalomsorgsdirektoratet med underliggjande einingar trekkjer fram at det er viktig med ei avklaring av kor langt tilsynsrådet sitt ansvar går for tema som kjem nær dei tenesta som kriminalomsorga har ansvar for å leggje til rette for, men ikkje sjølve skal gje, som helse og utdanning. Direktoratet er ikkje samd i framlegget i høringsnotatet om at kriminalomsorga skal ha plikt til å vidareformidle merknader frå tilsynsrådet til andre tenesteytarar.

Advokatforeningen, Jussbuss og Jussgruppen Wayback er positive til at det òg kan reisas spørsmål om helseforholda til innsette. *Jussgruppen Wayback* poengterer at dette er naudsynt så lenge det ikkje er eit effektivt tilsyn frå helsestyresmaktene med helsetilbodet til innsette. *Straffedes organisasjon i Norge* fokuserer på at tilsyn med helse er viktig, og at spesielt langvarig utelukkning frå fellesskap og overføringar til og frå psykisk helsevern må sjåast til.

Sivilombodet seier at både velferdsmessige og rettslege spørsmål må følgjast opp i tråd med internasjonale krav. Det må etablerast eit systematisk samarbeid mellom tilsynsrådet og statsforvaltarane som sikrar at innsette får tilgang på helsetenester og at helserettane til innsette blir varetatt. *Statens helsetilsyn* har kome med følgjande utsegn:

Ifølge høringsnotatet, bør tilsynsrådet begrense seg til å ta opp spørsmål som tilrettelegging for, tilgang til og kontakt med helsevesenet eller frekvensen av legebesøk. Vi ser likevel at tilsynsrådene er i en posisjon til å kunne fange opp kritikkverdige forhold når det gjelder helsetilbudet til innsatte, og spesielt se til at spesielt sårbare innsatte får ivaretatt sine rettigheter når det gjelder tilgang til helsehjelp. Mulige grensespørsmål kan avklares direkte mellom tilsynsrådet og gjeldende tilsynsmyndighet. Bemerkninger som gjelder helsetjenestetilbudet til innsatte eller i fengslene generelt, kan tas opp med statsforvalterne fortløpende, noe vi som overordnet tilsynsmyndighet vil oppfordre til. Tilsynsrådet skal også levere årsrapport til departementet. Denne kan også tematisere forhold rundt fengselshelse-tjenesten når det er relevant.

6.2.4 Vurdering frå departementet

Ei grunnleggjande føresetnad for at tilsynsrådet skal oppfylle sin funksjon, er at mandatet gir naudsynt handlingsrom. Departementet opprettheld forslaget om at tilsynsrådet skal føre tilsyn med at innsette blir handsama i tråd med gjeldande rett. Dette inneber både de rettar og plikter som følgjer av straffegjennomføringslova, men òg rettar og plikter som spring ut av anna regelverk som kriminalomsorga er bunden av, til dømes forvaltningslova, Grunnlova og internasjonale konvensjonar som Noreg har bunde seg til.

Uttrykket velferd har ikkje ein eintydig og presis definisjon, men blir brukt til å beskrive levestandard og livskvalitet. Saker som omhandlar velferda til innsette, kan vere knytt direkte eller indirekte til rettar og plikter. Eit døme kan vere at innsette ikkje er nøgd med besøksrom eller måten besøk frå nære pårørande blir gjennomført på. Dette kan ha heilt praktiske sider, men kan òg vere relatert til innsette sin rett til besøk etter straffegjennomføringslova. Årsmeldingar frå tilsynsråda viser at dei i varierende grad har handsama tilhøve som kan vere av velferdsmessig art, men som er av meir praktisk enn rettsleg karakter, til dømes prisar eller utvalet i den lokale kiosken.

Departementet ser fleire fordelar ved ikkje å basere arbeidsområdet for tilsynsrådet på eit skarpt skilje mellom det som er av rettsleg karakter og andre tema som er viktig for livskvaliteten til innsette. Departementet legg mellom anna vekt på det faktum at det er mykje i dagleglivet til innsette som etter straffegjennomføringslova er over-

late til lokale einingar i kriminalomsorga å bestemme. Dette er ofte praktiske forhold rundt måltid, lufting, daglege aktivitetstilbod, reinhald, hygiene, organisering, handtering av eigendelar og relasjonen mellom innsette og tilsette. Mange av desse tema har ikkje innsette rett til å få overprøvd i regionen eller Kriminalomsorgsdirektoratet, då dei ikkje er eit enkeltvedtak. Sjølv om nokre saker kan vere trivielle, skal ein ikkje undervurdere viktigeita av slike tilhøve for innsette som er tvungne til å opphalde seg i institusjonen over lengre tid. Departementet ser derfor at det ikkje er ei god løysing å avgrense tilsynsrådet sitt arbeidsområdet til berre å omfatte reint rettslege spørsmål. Departementet opprettheld forslaget om å inkludere tilsyn med velferda til innsette.

Kva som inngår i uttrykket «velferd» er ikkje klart avgrensa. Dette er ein fordel, slik departementet ser det. Ei for klar avgrensing her vil kunne gje utilsikta verknader. Ei dynamisk forståing av kva som til ei kvar tid reknast som velferd, vil gi tilsynsrådet naudsynt handlingsrom og mindre behov for endring i tilsynsregelverket. Departementet finn grunn til å presisere at det er ein skilnad mellom innsette og domfelte som gjennomfører straff i og utanfor institusjon når det gjeld kva rådet skal føre tilsyn med. For domfelte som ikkje er i institusjon, er det ikkje like naturleg at tilsynsrådet fører tilsyn med reint velferdsmessige spørsmål, og det er bakgrunn for at tilsyn der er avgrensa til rettslege spørsmål.

Normalitetsprinsippet inneber at det berre er retten til innsette sin fridom som er innskrenka, og andre rettar og plikter er i behald. Dette gjeld til dømes retten til helsehjelp, sosiale tenester og opplæring og utdanning. Desse tenestene er ikkje kriminalomsorga sitt ansvar, men dei skal kunne leverast til innsette frå kommunen, fylkeskommunen, stat og eventuelle innleigde private aktørar. Kriminalomsorga har ansvar for å samarbeide med desse etatane, og leggje til rette for at innsette får dei tenestene dei har krav på, jf. straffegjennomføringslova § 4.

Velferdstenestene er regulert i dei ulike sektorregelverka. Sektorreglane inneheld òg reglar om tilsyn. For helse-, omsorgs- og sosiale tenester, barnevern og opplæring er det statsforvaltaren i dei fylka tenestene utførast som fører tilsyn med at regelverket blir følgt og at borgarane får det dei har krav på. Dette gjeld òg for tenester som blir levert til innsette og domfelte i kriminalomsorga.

Samstundes er det tvillaust slik at det oppstår særeigne problemstillingar når desse tenestene skal leverast til personar med innskrenka fridom. Sikkerheitsvurderingar og bygnings- og beman-

ningsmessige tilhøve kan få innverknad på kva tenester dei innsette reint faktisk får nytta. Dette gjeld særskild tilgang på tenesta, men kan òg få følger for innhaldet. Det vil ofte vere ein glidande overgang mellom kva som er tilrettelegging og tilgang på tenesta og på sjølve innhaldet. Sivilombodet er inne på same tema i særskilt melding frå 2019:

Tilsynsrådene oppgir at svært mange av henvendelsene til dem handler om forhold knyttet til helsetjenesten. ette fremgår også av tilsynsrådernes årsrapporter. Det er imidlertid ikke tilsynsrådernes oppgave å føre tilsyn med fengslenes helsetjenester. Det er kommunen som har det administrative og faglige ansvaret for helse- og omsorgstjenesten i fengsel.

Helsetjenesten i fengslene har en svært viktig rolle i oppfølgingen av innsatte som er isolerte eller utelukket fra fellesskap. Som beskrevet i kapittel 10 Helsetjenestenes oppfølging av isolerte, har Sivilombudsmannen ved flere anledninger kritisert fengselshelsetjenestens oppfølging av isolerte, utelukkede eller andre som i svært liten grad har tilgang til fellesskap med andre innsatte. Dette gjelder blant annet at innsatte på sikkerhetscelle ikke har fått tilsyn av helsepersonell minst én gang daglig, som er kravet som følger av Kriminalomsorgsdirektoratets retningslinjer og som gjelder for alle isolerte i henhold til Mandelareglene.

Det er Fylkesmannen som skal føre tilsyn med helse- og omsorgstjenestene, alt helsepersonell og personell som yter helse- og omsorgstjenester i fylket. Statens helsetilsyn er overordnede faglige tilsynsmyndighet. Det gjennomføres imidlertid ikke regelmessig tilsyn med fengselshelsetjenesten i Norge. Fylkeslegene gjennomførte sist et landsomfattende tilsyn for 18 år siden (2001). Oppfølging av innsatte som var isolerte eller utelukket fra fellesskapet, var ikke del av denne systemrevisjonen. (Dok 4-3 2018–2019 side 79).

Det er avgjerande at det kan førast effektiv kontroll med at domfelte og innsette sine rettar og velferd varetakast. Departementet er samd i at det ikkje skal vere avgjerande for tilsynsrådet sitt engasjement om det er kriminalomsorga eller andre etatar som leverer tenester som er ansvarleg for det aktuelle tilbodet. Oppfølginga frå tilsynsrådet vil derimot kunne variere, alt etter om det som blir undersøkt er kriminalomsorga eller andre etatar sitt ansvar. Departementet viser til høyringsfråsegn frå *Statens helsetilsyn* og

Sivilombodet si fråsegn om behovet for eit systematisk samarbeid mellom tilsynsrådet og andre tilsynsverksemdar. Departementet sluttar seg til dette, og ser nytta av eit slikt samarbeid både på nasjonalt plan mellom tilsynsrådet og Utdanningsdirektoratet, Helsetilsynet og Barne- og familie-direktoratet og med dei ulike statsforvaltarane. Dette kan gjelde både for vurdering av risiko og sårbarheit, tema for landsomfattande tilsyn, avklarings- og grenser for ansvar, spørsmål som gjeld fleire sektorar og orientering om funn som kan vere relevante for dei respektive tilsynsorgana.

Departementet har merka seg motstanden frå kriminalomsorgseiningane om å vere forplikta til å vidareformidle merknader frå tilsynsrådet til andre etatar. Departementet ser at ei slik løysing kan vere sårbar og ikkje i tråd med uavhengigheita til rådet. For å sikre at merknadene frå tilsynsrådet når fram til rette organ, og for å forhindre forseinkingar i denne prosessen, foreslår ikkje departementet ei slik plikt for kriminalomsorga. Det er meir nærliggjande at tilsynsrådet sjølv formidlar funn til rett tilsynsverksemd der dette er aktuelt.

Eit fleirtal av høyringsinstansane er samde med professor Smith om at tilsynsrådet bør kunne vurdere eit forhold sjølv om forholdet kan klagast på eller har vore administrativt påklaga. Føremålet med tilsyn med kriminalomsorga er å sikre at innsette blir handsama i tråd med gjeldande rett. Mange rettar og plikter til innsette kjem til uttrykk i form av enkeltvedtak, som kan påklagast. Dette gjeld til dømes rett til permisjon, frigang, overføring til anna gjennomføringsform eller institusjon og avgjerd om besøk og utvidaringetid. Vedtak kan òg gjelde innskrenkinga av rettar som utelukking frå fellesskapet, bruk av tvangsmiddel og andre sanksjonar. Døme på pliktar kan vere at ein må finne seg i kontrolltiltak som visitering og ulike undersøkingar.

Ei avgrensing mot saker som er påklaga, vil føre til at det blir opp til den einskilde å velje om saka skal klagast på til kriminalomsorga eller bringast inn for tilsynsrådet. Dette krev at alle får god og tilstrekkeleg informasjon om både klagesystemet og tilsynsrådet si mynde. Det er fleire ulemper ved å la slike val bli avgjerande for kva domfelte og innsette skal kunne melde til tilsynsrådet og for kva saker tilsynsrådet skal kunne undersøkje. Viss tilsynsrådet skal vere forhindra frå å undersøkje alle saker som er eller kan bli påklaga, vil ein del av sikringa falle bort. Vidare kan det òg vere grunn for tilsynsrådet til å sjå nærare på praksis rundt nettopp søknads- og klageprosessar i dei ulike einingane. Vedtak og anna forvaltnings-

rettsleg sakshandsaming kan gje bod om kva praksis og rutinar eininga har eller manglar. Dette vil kunne gje tilsynsrådet eit grunnlag for å foreta ei risikovurdering som kan vere nyttig i val av tema, tilsynsobjekt og omfang. I tillegg vil avgrensinga kunne redusere rettstryggleiken til domfelte og innsette.

Departementet meiner derfor at det ikkje bør liggje føre ei slik grense. Det er likevel på det rene at tilsynsrådet ikkje skal handsame sjølve klagesaka, og ikkje kan oppheve eller endre eit bindande vedtak. Tilsynsrådet må vere tydeleg på kva mynde rådet har i si kontakt med domfelte, innsette og pårørande.

Kriminalomsorgsdirektoratet meiner at tilsynsrådet ikkje bør kunne gå inn i pågåande klagesaker. Departementet finn ikkje tilstrekkeleg grunn til å unnta slike saker frå arbeidsområdet til tilsynsrådet. Det er likevel slik at tilsynsrådet må ta høgde for pågåande prosesser i si oppfølging av den einskilde saka. Dette gjeld òg i dei tilfella det ligg føre andre former for oppfølging frå kriminalomsorga enn klagehandsaming.

Mandatet er foreslått presisert i lovutkastet § 9 første ledd første og andre punktum.

6.3 Kva for avgjerdsmynde skal tilsynsrådet ha?

6.3.1 Gjeldande rett

Straffegjennomføringslova og forskrifta til lova inneheld ikkje føresegnar om kva avgjerdsmynde tilsynsrådet har. Det følgjer av retningslinjene til straffegjennomføringslova med tilhøyrande forskrift punkt 9.2 at rådet skal føre inn merknader i ein protokoll etter kvart tilsynsbesøk, og sende årsmeldingar til regionane. Av dette følgjer det at rådet ikkje kan fatte bindande avgjerder.

6.3.2 Framlegg i utgreiinga og høyringsnotatet

Korkje i utgreiinga om tilsynsrådsordninga eller høyringsforslaget frå departementet er det lagt opp til å endre avgjerdsmynda til tilsynsrådet. Rådet kan framsetje merknader, men ikkje kome med bindande pålegg om retting av praksis eller stans av verksemd. Det er framleis snakk om å ha ein ombodsliknande funksjon. Dette blei grunn-gjeve med behovet for ei tydeleg avgrensing av myndighetsområde og at tilsynsrådet bør kunne framsette merknader utan å vere bunden av budsjettvedtaka i kriminalomsorga.

6.3.3 Synet til høyringsinstansane

Eit fleirtal av dei som har nemnd temaet, støtter eller har ikkje innvendingar til at tilsynsrådet skal halde fram med å ha ein ombodslignande funksjon. *Norsk forening for kriminalreform* deler ikkje denne oppfatninga og uttaler:

Hovedproblemet gjenstår: At tilsynsrådet fremstår som et ombud uten myndighet til å treffe rettslig bindende beslutninger. KROM vil med dette på det sterkeste anmode myndighetene om å utrede etablering av et uavhengig straffetilsyn som har beslutnings- og sanksjoneringskompetanse på lik linje med Datatilsynet, Arbeidstilsynet, Helsetilsynet mv. Et slikt tilsyn vil kunne utgjøre et nødvendig supplement til Sivilombudsmannens forebyggingsenhet idet sistnevnte primært fokuserer på forebygging uten myndighet til å behandle enkeltsaker og uten myndighet til å treffe bindende vedtak.

Straffedes organisasjon i Norge sluttar seg til det ovannemnde og legg til:

SON mener at tilsynsrådet som et minimum må gis myndighet til å gi umiddelbare pålegg om midlertidig stans av tiltak eller pålegg om iverksettelse av umiddelbare tiltak.

6.3.4 Vurdering frå departementet

Tilsynsråda har ikkje hatt mynde til å fatte bindande avgjerd i saker. Departementet har forståing for argumentet til einskilde høyringsinstansar om at dersom tilsynsrådet får høve til å fatte bindande avgjerd, vil det kunne auke påverknadskrafta til rådet. I Noreg har vi fleire tilsyn som fattar bindande avgjerder sjølv om dei ikkje har budsjettmessig ansvar eller er hierarkisk plassert i linja til det aktuelle forvaltningsorgan som er gjensstand for tilsyn. Både Arbeidstilsynet og Datatilsynet er døme på slike tilsyn. Samstundes finst det tilfelle kor tilsynsorganet har fleire funksjonar. Dette gjeld mellom anna statsforvaltaren, som både har tilsynsoppgåver og er rettleiings- og klageorgan for kommunane innan helse, barnevern, sosiale teneste og opplæringssektoren. Dernest har vi ombod utan slik rettsleg bindande mynde, som til dømes Barneombodet og Likestillings- og diskrimineringsombodet.

Departementet vurderer det slik at det er fleire faktorar som set tilsyn med kriminalomsorga i ei særstilling. Tilsynsansvaret til statsforvaltaren er nært knytt til rolla som klageorgan og rettleier, og rollene utfyllar og er gjensidig avhengige av kvarandre. Slik er ikkje situasjonen for ansvarsdelinga mellom tilsynsrådet og kriminalomsorga. Klageinstansen er anten regionen eller Kriminalomsorgsdirektoratet, og tilsynsrådet har ikkje ein rettleiarfunksjon. Andre tilsyn, som Arbeidstilsynet og Datatilsynet, fører tilsyn med eit bestemt regelverk som ligg utanfor sjølve hovudregelverket til tilsynsobjekta. Sjølv om personvern og arbeidsmiljø i varierende grad er bygd inn i dei ulike sektorregelverka, fører desse tilsyn ut frå sin spesialkompetanse. Tilsynsråd for kriminalomsorga skal forhalde seg til same regelverk, og treng tilsvarande spesialkompetanse, som kriminalomsorga. Dette taler for at tilsynsrådet ikkje får mynde til å gi pålegg eller andre sanksjonar. I same retning trekker òg det faktum at når tilsynsrådet skal føre tilsyn både med rettslege spørsmål og spørsmål av meir praktisk og velferdsmessig karakter, er ikkje bindande pålegg eit eigna verkemiddel. Dette kjem på spissen når tilsynsrådet stundom opererer i skjeringfeltet mellom det som er kriminalomsorga og andre sektorar sitt ansvar, med tilhøyrande avgjerds- og tilsynsverksemd.

Det er avgjerande at tilsynsrådet må byggje og vedlikehalde tillit og fagleg tyngde både mellom innsette, tilsette i kriminalomsorga og hjå ein breiare opinion.

Som fleire høyringsinstansar trekkjer fram, er det viktig at fråsegn frå tilsynsrådet må kome raskt fram til rett organ og nivå. Vidare må det vere mekanismar som sikrar at fråsegna frå tilsynsrådet blir følgt opp. Innhald og utforming av fråsegna avheng av om ho gjeld forhold som er av rettsleg karakter eller velferdsmessig art. Tilsynsrådet må sjølv sørgje for at fråsegn som gjeld eller kan ha ei side til andre tenester enn det kriminalomsorga har direkte ansvar for, blir sendt til rett organ, til dømes statsforvaltaren i det konkrete fylket. I årsmeldinga er det naturleg at tilsynsrådet gjer greie for kor fråsegn er sendt, eller korleis dei blir følgt opp.

Departementet opprettheld forslaget om at tilsynsrådet ikkje skal fatte bindande avgjerder.

7 Organisering av arbeidet i tilsynsrådet

7.1 Organisering som eitt eller fleire tilsynsråd

7.1.1 Gjeldande rett

Etter straffegjennomføringslova § 9 skal Kriminalomsorgsdirektoratet avgjere den geografiske inndelinga av ansvarsområdet for det einskilde tilsynsrådet. I retningslinjene frå direktoratet punkt 9.1 går det fram at det skal vere eitt tilsynsråd i kvar region i kriminalomsorga. Vidare følger det av retningslinjene at kvart tilsynsråd skal ha leiar og nestleiar, og medlem og varamedlem slik at alle fylka som regionen omfattar er representerte.

7.1.2 Framlegg i utgreiinga og høyringsnotatet

I utgreiinga om tilsynsordninga foreslo professor Smith at ordninga bør endrast slik at det blir eitt nasjonalt tilsynsråd, som får fleire ressursar enn dei regionale tilsynsråda disponerer i dag. Forslaget er grunngeve slik:

Dagens tilsynsordning innebærer at lege medlemmer fordelt ut over landet arbeider uten noen form for sentral struktur eller sentralt støtteapparat. En rekke svakheter ved en slik organisering, i alle fall slik den fungerer i dag, har lenge vært påpekt. Blant de viktigste er mangelen på nødvendig opplæring og kontinuitet.

Mitt forslag tar nettopp utgangspunkt i behovet for langt større kontinuitet, ikke minst oppbygging, utveksling og formidling av oppsamlet erfaring. Det er også viktig å legge til rette for mest mulig likeartede former for tilsyn med likeartede typer av fengsler mv. over hele landet. (Smith, side 66-67).

Departementet foreslo ei tilsynsordning med ei nasjonal overbygning med ei leiing, og lokal forankring med medlemmar frå alle fylka. Ved fysiske inspeksjonar skulle så langt rå var både medlemmar frå leiinga og dei lokale medlemmane delta.

7.1.3 Synet til høyringsinstansane

Under høyringa har forslaget fått brei støtte. Med eit unntak er høyringsinstansane positive til eit nasjonalt tilsyn. *Advokatforeningen* trekkjer fram at eit nasjonalt tilsyn med felles mandat, strategi og mål er viktig for rettstryggleik og likebehandling og for trygg lagring av informasjon. *Jurk, Jussbuss* og *Jussgruppen Wayback* meiner òg at ei nasjonal ordning vil gi meir einsarta praksis.

Kriminalomsorgsdirektoratet, Krus og *fleire regionar* er i likskap med *tilsynsrådet region Vest, Sivilombodet, Norsk forening for kriminalreform, Straffedes organisasjon i Norge* og *Norsk fengsels- og friomsorgsforbund*, positive til etablering av sekretariat og samstundes klar på at auka ressursar er ei føresetnad for ei reell styrking av tilsynsordninga.

Kriminalomsorga region nord er, som einaste høyringsinstans, usikker på om eit landsomfattande tilsynsråd er vegen å gå, og peiker på at ein heller bør satse på felles opplæringsplan og elles sikre lokal forankring.

Behovet for tilstrekkeleg opplæring blir òg trekt fram av *Likestillings- og diskrimineringsombodet*.

Sivilombodet er ein av fleire høyringsinstansar som støttar forslaget om at medlemmar frå begge grupper skal delta i besøksverksemda, og viser til behovet for å skape ein einsmetodikk og felles oppfølging. Andre interesseorganisasjonar peiker på at ei slik fordeling imøtekjem både behovet for erfaringsutveksling og gir rom for lokalkunnskap og lokal forankring.

7.1.4 Vurdering frå departementet

Både i utgreiinga frå professor Smith og i høyringsnotatet er det foreslått at det blir etablert eitt nasjonalt tilsynsråd for kriminalomsorga med heile landet som verkeområde. For å sikre god lokal forankring er det vidare foreslått at det skal nemnast opp medlemmar frå alle fylka. Høyringa har styrka inntrykket av at arbeidet til tilsynsrådet vil kunne bli meir kraftfullt om det får ei landsomfattande overbygning.

Ein vesentleg fordel med ei nasjonal løysning vil vere at tilsynsrådet får meir heilskapleg oversikt over kriminalomsorga. Ugrunna skilnader i tilsynsaktivitet, rapportering og oppfølging i ulike delar av landet, bør ikkje finne stad. Ei nasjonal organisering vil gjere det lettare å innrette praksis slik at ein hindrar usaklege skilnader mellom regionane og samstundes vil ei landsomfattande løysing gi robust plattform for å sikre felles opplærings- og utviklingsprogram for medlemane. Tilsynsrådet vil òg bli mindre sårbart, og rådet vil raskare kunne respondere på endringar i kriminalitetsutviklinga, kriminalomsorga, innsettbefolkninga eller samfunnet som får verknad på behov for tilsyn med kriminalomsorga.

Det er vidare uttalt som kritikk mot gjeldande ordning at det er vanskeleg å rekruttere eigna medlemar og å halde fast på desse gjennom oppnemningsperioden på to år. Den foreslåtte organiseringa inneber at det berre skal nemnast opp ein leiar, i motsetjing til dei fem som blir nemnd opp i dag. Departementet legg vidare opp til lengre funksjonstid og to ulike rekrutteringsprosessar, sjå proposisjonen punkt 8. Særleg for rekrutteringa av dei statsrådsoppnemnde medlemane vil det kunne bli lettare når det kan rekrutterast frå heile landet.

Vidare er tilgangen til informasjon om, og kontakt med, tilsynsrådet trekt fram som ei utfordring frå *Sivilombodet* og frå rettshjelps- og interesseorganisasjonar. Eit landsomfattande tilsynsråd vil kunne etablere eit felles kontaktpunkt. For innsette som flytter, eller blir flytta mellom ulike institusjonar og gjennomføringsformer, vil eit fast kontaktpunkt gjere det mogleg å kome i kontakt med tilsynsrådet ved behov. Dette vil òg auke tilgjenge for andre, til dømes pårørande.

Ei nasjonal organisering vil auke moglegheita for å koordinere og fordele besøk mellom medlemane og utveksle erfaringar. Erfaringsutvekslinga er både viktig for medlemane si eigenutvikling, men like mykje for å lage gode risikovurderingar som skal liggje til grunn for tilsynsverksemda. Ei landsomfattande overbygning vil truleg gjere eit betre utgangspunkt for å gjennomføre meir systematiske tilsyn og skape ein arena for samarbeid og dialog med andre tilsynsmynde.

Dei nemnde fordelane hindrar ikkje at departementet deler høyringsinstansane sitt syn på at tilsynsrådet òg må ha ei solid lokal forankring. Den lokale forankringa er viktig både for å sikre lokalkunnskap, men òg for å få eit best mogleg utgangspunkt for kontakt med tenestene som blir levert frå andre aktørar enn kriminalomsorga og eventuelle samarbeidspartnarar til dei lokale

einingane i kriminalomsorga, som ofte vil operere ut frå ein lokal base. Med lokal forankring vil det truleg kunne vere enklare å få i stand uvarsla besøk, og den geografiske avstanden til institusjonane og institusjonsleiinga vil ofte vere kortare. Det vil òg vere meir tids- og kostnadseffektivt at fysiske inspeksjonar blir utført av medlemar som bur i nærleiken. Departementet foreslår ei fordeling kor hovudregelen er at eit medlem frå leiinga så langt som mogeleg skal delta ved fysiske inspeksjonar saman med lokale medlemar, sjå lovutkastet § 9 a tredje ledd. Ei slik løysing vil sikre både kontinuitet og lokal forankring.

Departementet meiner at den foreslåtte ramma rundt ny tilsynsrådsordning i tilstrekkeleg grad skapar god balanse mellom å sikre eit felles nasjonalt tilsyn, samstundes som ein tar vare på den lokale forankringa. Eit aspekt i avveginga er at kriminalomsorga er ein statleg etat styrt av nasjonale reglar, og at domfelte og innsette trass i nærleiksprinsippet ikkje alltid kjem frå den delen av landet kor dei gjennomfører straff eller institusjonen ligg. Skilnader mellom institusjonane skyldast truleg vel så mykje forskjellar i bygningsmasse og ressursituasjon som side ved lokal miljøet.

Departementet meiner at forslaget vil gje eit heilskapleg, treffsikkert og styrka tilsyn med alle stader i Noreg der menneske gjennomfører straff eller varetekt. Departementet opprettheld derfor forslaget om eit landsomfattande tilsyn med ei blanding av lokale oppnemnde medlemar og ei leiding. Forslaget vil ikkje innebære nedlegging av arbeidsplassar lokalt.

7.2 Tilsynsfrekvens

7.2.1 Gjeldande rett

Det følgjer av retningslinjene til straffegjennomføringslova med forskrift punkt 9.2 at leiar før kvar funksjonsperiode for tilsynsrådet i samråd med medlemane skal fastsetje ein plan for møteverksemd, besøk i fengsla, overgangsbustader og friomsorgskontora. Kvar månad skal det gjennomførast minimum eitt besøk i ein av einingane i regionen, og retningslinjene seier at besøksplanen bør leggjast opp slik at alle fengsel, overgangsbustader og friomsorgskontor i regionen får besøk av eitt eller fleire av medlemane i tilsynsrådet minimum éin gong i løpet av funksjonsperioden. Tilsyn med langtidsdømde og innsette i fengsel med høgt sikkerheitsnivå skal prioriterast. Ved friomsorgskontora skal samfunnsstraffene prioriterast. Kvart medlem skal gjennomføre minimum

eitt besøk i ein av einingane i regionen pr. månad. Rådet skal etter retningslinjene ha ei samansetning som gjer det mogleg at den einskilde driftseining innan fylket kan besøkjast i gjennomsnitt tre gongar per år. Det er føresett at leiar og nestleiar sjølv vel kor dei skal delta, men at dei andre medlemmane berre skal besøkje einingar innan eige fylke.

7.2.2 Framlegg i utgreiinga og høyringsnotatet

Kor ofte domfelte eller ulike einingar i kriminalomsorga skal få besøk frå tilsynsrådet, er ikkje konkretisert i utgreiinga om tilsynsrådsordninga eller i høyringsnotatet.

7.2.3 Synet til høyringsinstansane

Fleire høyringsinstansar viser til at organiseringa ikkje må føre til at kvar eining får mindre besøk enn gjeldande føringar tilseier.

Kriminalomsorgsdirektoratet og KRUS trekker fram at talet på besøk vil kunne avhenge av kva grad av sikkerheitsnivå institusjonen har, og at det framleis må leggjast opp til fysiske tilsyn i institusjonane. Kva for innsette som oppheld seg i institusjonane blir òg trekt fram som avgjerande for frekvensen av tilsyn. *Sivilombodet* seier det slik:

Etter dagens ordning skal hver lokasjon (fengsel og overgangsbolig) ha tilsyn minst én gang hvert annet år. Det innebærer ca 30 tilsyn i året. Departementet drøfter ikke nærmere hvilke forventninger som bør ligge på en ny tilsynsordning når det gjelder tilsynsfrekvens. Det kan stilles spørsmål ved om dagens tilsynsfrekvens imøtekommer kravet i internasjonale standarder om jevnlike tilsyn. Det kan også tenkes at frekvensen ikke nødvendigvis skal være den samme for fengsel med høyere sikkerhet som for overgangsboliger. Som nevnt ovenfor, er det også forhold som tilsier en klart høyere tilsynsfrekvens ved for eksempel ungdomsenhetene. En ordning som skal innebære en styrking av tilsynsfunksjonen må uansett forventes å omfatte både grundigere og flere tilsyn enn 30 i året.

Barneombodet gir uttrykk for det same:

For andre typer institusjoner der mindreårige er berøvet friheten, gjelder det klare regler for hvor ofte tilsynsbesøk skal gjennomføres. I

barneverninstitusjoner der barn og unge er plassert etter tvangsvedtak skal det gjennomføres tilsyn minst fire ganger per år (Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling § 8).

Fleire høyringsinstansar etterlyser ei lovfesting av minimumsreglar om hyppigheit av besøk, og at besøka kan vere både varsla og uvarsla.

Sivilombodet etterlyser føringar for korleis tilsynsrådet skal kunne føre systematisk og jamleg tilsyn med inngripande tiltak som utelukkning, isolasjon og bruk av tvangsmiddel. *Advokatforeningen* ber departementet vurdere å innføre ei plikt for tilsynsrådet til å opprette kontakt med tilsynsråd i andre land.

7.2.4 Vurdering frå departementet

Tilsyn kan skje på fleire vis; stadleg tilsyn med fysisk inspeksjon av lokalar og intervju med tilsette og innsette, skriftlege tilsyn med oversending av dokument og gjennomgåing av loggar/protokollar, temabaserte tilsyn, og varsla eller uvarsla tilsyn. Det kan vere regelmessige eller hendingsbaserte tilsyn. Kjerna i tilsynsarbeidet har vore fysiske inspeksjonar av einingane i kriminalomsorga.

Departementet ser gode grunnar for at fysiske tilsynsbesøk framleis vil vere det mest naturlege førstevalet for tilsyn med institusjonane i kriminalomsorga. Fysiske inspeksjonar er best eigna for å undersøkje fysiske tilhøve for innsette og domfelte. Sia innsette ikkje har generell tilgang til internett og digital kommunikasjon, er fysiske møtepunkt i praksis viktig òg for kontakt med innsette, og for at tilsynsrådet kan vere oppsøkjande og gi informasjon om sitt arbeide. Det følgjer av internasjonale reglar og oppmodingar at tilsynet må skje jamt. Tilsynsarbeidet må ha ein tilsynsfrekvens, arbeidsform, organisering og bemanning som varetar desse omstenda.

Gjeldande lov stillar ikkje opp eit minimumskrav for tilsynshyppigheit. Gjeldande retningslinjer gir ikkje eintydig føring for tilsynsfrekvensen. Det er heller ikkje rapportert systematisert informasjon om kor mange besøk som blir gjennomført, og opplysingar i årsmeldingane kan tyde på at frekvensen av tilsyn varierer i dei ulike regionane. Korkje i utgreiinga om tilsynsrådsordninga eller i høyringsnotatet blei det foreslått å lovfeste eit minimumskrav til tilsynsfrekvens, men høyringsnotatet inneheldt ei opning for at departementet skulle kunne gje instruks om omfang av tilsynsverksemda, sjå proposisjonen punkt 5.4.

Behovet for fysiske tilsyn vil variere alt etter kva type straffegjennomføring det er snakk om. Tilsynsfrekvensen må vere basert på oppdaterte risikovurderingar frå tilsynsrådet, ut frå tilgjengeleg informasjon og meldingar frå innsette, tilsette og pårørande. I tillegg kjem at tilsynsrådet sjølv er nærast til å velje kva for type tilsyn som er mest høveleg i dei ulike einingane, og kor ofte dette må utførast for at tilsynet skal vere forsvarleg. Sjølvrådet til tilsynsrådet om val av tilsynsobjekt kjem til uttrykk i dei europeiske fengselsreglane regel 93.2 bokstav b.

Departementet forstår bekymringane frå høyringsinstansane, men finn ikkje tilstrekkeleg grunn til å lovfeste eit minimumstal på fysiske tilsyn. Det er likevel funne grunn til å ta inn ordet «regelmessig» i lova, for å synleggjere eit overordna krav om frekvens og eit rimeleg tidsintervall. Kravet om regelmessig tilsyn tilseier at det ikkje kan leggjast opp til mindre besøk enn føringane i dei gjeldande retningslinjene. Ei reell styrking av tilsynsrådet må innebere ei auke i hyppigheita av besøk. Om alle institusjonane og kontora skal få eitt besøk per år, inneber dette ca. 90 besøk i året. Fengsla med høgt sikkerheitsnivå, forvaringsanstaltar, bustad eller institusjon som er oppretta etter statleg refusjonsordning og ungdoms-einingane bør ha hyppigare tilsyn, medan ein for friomsorgskontora kan sjå for seg at besøk berre skjer om tilsynsrådet finn grunn til det, ut frå risikovurderingar basert på hendingar eller ønskje frå domfelte. Grovt rekna kan besøksbehovet vere ca. 110 besøk per år. Desse tallane er ikkje statiske, men må sjåast i samanheng med oppdaterte risikovurderingar frå tilsynsrådet. Det er naturleg at tilsynsrådet skal kunne samarbeide med nasjonale og internasjonale tilsyns- og overvakingorgan på eit generelt plan, og ein kan heller ikkje sjå bort frå samarbeid over landegrensa. Departementet ser likevel ikkje at det er naudsynt å lovfeste ei plikt til samarbeid for å vareta det konkrete tilsynet med kriminalomsorga i Noreg.

Departementet opprettheld forslaget frå høyringsnotatet, men har foreslått å ta inn ordet «regelmessig» i lovtæksten for å synleggjere at tilsyn med institusjonane i kriminalomsorga må skje jamt og ikkje med for store tidsintervallar, sjå lovtæksten § 9 første ledd første punktum.

7.3 Organisering av tilsynsarbeidet

7.3.1 Gjeldande rett

Det følgjer av retningslinjene til straffegjennomføringslova punkt 9.2 at tilsyn kan skje både varsla

og uvarsla. Etter eit tilsynsbesøk skal det etter same punkt i retningslinjene førast ein tilsynsprotokoll der medlemmane skriv inn opplysingar om besøket, varigheita av besøket og dei merknader dei måtte ha. Saker som tilsynsrådet tar opp, anten etter kontakt med domfelte eller innsette eller på eiga initiativ, skal etter retningslinjene søkjast løyst på lokalt nivå, men kan sendast til regionalt nivå om ein ikkje finn lokale løysingar eller om tilsynsrådet finn grunn til det. Tilsynsråda skal sende årsmelding til regionen, som skal vidaresende årsmeldinga til Kriminalomsorgsdirektoratet med fråsegn frå regiondirektøren.

7.3.2 Framlegg i utgreiinga og høyringsnotatet

Om utføringa av sjølv tilsynsarbeidet, seier utgreiinga om tilsynsrådsordninga:

Ved stedlige tilsyn skal minst et av de faste medlemmene delta sammen med medlemmer oppnevnt av Kongen eller departementet ... I praksis bør inspeksjoner foretas av (minst) tre medlemmer. Fordi noen institusjoner er små, foreslår jeg imidlertid at lovfestet settes til to.

I samråd med departementet blir det også en viktig oppgave å sørge for i det minste én årlig tilsynsrådskonferanse med deltagelse av flest mulig medlemmer. (Smith, side 69).

Når det gjeld kva for oppgåver og ansvar som skal leggjast til leiaren heiter det:

For øvrig har lederen hovedansvaret for å planlegge og lede virksomheten. Dette innebærer blant annet at han eller hun, med støtte av de andre faste medlemmene og av sekretariatet, fordeler tilsyn og andre oppgaver mellom medlemmene, påser at informasjonsmateriale for nye medlemmer blir utviklet og spredd, sørger for at det blir etablert og videreutviklet tilsynskriterier, manualer mv., og for etablering og vedlikehold av et tilfredsstillende arkiv innenfor de rammene som måtte være fastsatt av overordnet organ. (Smith, side 99).

I høyringa blei det foreslått å lage tydelege rammer for når eit medlem er ugild til å delta i tilsyn. I tillegg til føresegna i forvaltningslova om ugildheit, som gjeld for tilsynsrådet på linje med andre som gjer teneste for forvaltninga, foreslo departementet å lovfeste at ei kvar tilknytning til eit tilsynsobjekt, til dømes som pårørande eller som forsvarar for ein innsett, eller med nære band til tilsette,

vil ekskludere ein frå deltaking i det aktuelle tilsynet.

For å understreke at tilsynsrådet skal vere en del av den eksterne kontrollen med kriminalomsorga, foreslo departementet at tilsynsrådet skal rapportere og gi årsmelding og eventuelle særskilde meldingar til departementet, og ikkje berre til kriminalomsorga, som i dag. Etter departementets syn ville det likevel vere høveleg at òg Kriminalomsorgsdirektoratet mottar rapportar og meldingar frå tilsynsrådet. Direktoratet vil kanskje allereie vere kjent med innhaldet, jf. at saker først skal søkjast løyst lokalt eller gjennom overordna organ. For departementet vil det uansett vere ei god løysing at Kriminalomsorgsdirektoratet mottar same og samstundes bodskap frå tilsynsrådet som departementet sjølv. Det blei òg foreslått at ålmenta skulle få innsyn i årsmeldingane frå tilsynsrådet.

7.3.3 Synet til høyringsinstansane

Fleire *einingar* i kriminalomsorga ønskjer å vidareføre at fråsegn frå tilsynsrådet søkjast løyst på lokalt nivå og ikkje kan gå direkte til overordna nivå.

Advokatforeningen, Rettspolitisk forening og *Straffedes organisasjon i Norge* trekkjer fram behovet for at meldingar og rapportar til departementet blir offentlege samstundes som departementet får dei. I tillegg meiner *Rettspolitisk forening* at det må bli lovfesta ein frist for departementet til å svare på tilsynsrådet sine meldingar. For utforminga av regelen om ugildheit, peiker *Kriminalomsorgsdirektoratet* på at det kan vere problematisk å nemne opp faste forsvararar som medlem av tilsynsrådet, da innsette kan skifte både forsvarar og fengsel med ujamne mellomrom.

7.3.4 Vurdering frå departementet

Departementet har merka seg at nokre høyringsinstansar ønskjer å vidareføre at saker primært skal løysast på lokalt nivå. Departementet ser det som eit viktig verkemiddel for eit treffsikkert tilsyn at rådet sjølv kan velje kva nivå i kriminalomsorga rådet vil vende seg til for å ta opp ei sak. Ofte vil det likevel vere naturleg at saker løysast på lågast mogleg nivå, men det kan vere gode grunnar til at rådet bør stå fritt til å vurdere dette. Ein-skilde tema kan gje grunn til oppfølging på ulike

nivå i kriminalomsorga, noko som lova ikkje bør vere til hinder for. Løysinga finn òg støtte i regel 93.5 i dei europeiske fengselsreglane som seier: «Independent monitoring bodies shall have the authority to make recommendations to the prison administration and other competent bodies.»

Tilsynsrådet skal rapportere årleg og kan rapportere i særskilde høve. Det er naturleg at ei slik rapportering har eit meir overordna preg og innhald mellom anna ei orientering om verksemda, og ei samanstilling av funn, bekymringar og anbefalingar. For å auke uavhengigheita og styrke den eksterne kontrollen med kriminalomsorga, er det naturleg at rapporten går til departementet og ikkje berre til kriminalomsorga. Då hovudtyngda av oppfølginga frå tilsynsrådet vil liggje hjå kriminalomsorga, opprettheld departementet forslaget om at både departementet og direktoratet skal få rapportar og meldingar frå tilsynsrådet.

Nærare rammer for rapportering kan fastsetjast i forskrift.

Departementet har merka seg synspunktet om at meldingar og rapportar frå tilsynsrådet bør vere offentlege. Krav om offentleggjing kjem òg til uttrykk i internasjonale oppmodingar, til dømes i regel 93.7 i dei europeiske fengselsreglane. Årsmeldingar og rapportar frå andre statlege tilsyn blir for ein stor del publiserte, til dømes frå Kontrollutvalet for kommunikasjonskontroll og Tilsynsrådet for politiets utlendingsinternat. Departementet finn ikkje grunn til at tilsynsrådet sine rapportar og meldingar skal handsamast annleis, og presiserer dette i lovutkastet § 9 a fjerde ledd andre punktum.

Det er ikkje kome merknader mot regelen om ugildheit, utover innvendinga om at forsvararar ikkje bør kunne delta i tilsynsarbeidet. Departementet ser ikkje tilstrekkeleg grunn til å utelukke einskilde yrkesgrupper frå tilsynsverksemda. Yrkesval vil likevel kunne få innverknad på kor vedkomande medlem kan føre tilsyn.

Departementet opprettheld forslaga om at tilsynsrådet kan ta opp saker både på eiga initiativ og etter førespurnad, og at tilsynsrådet sjølv skal kunne velje kva saker det skal gå inn i, korleis saka skal følgjast opp, og på kva nivå oppfølginga skal skje, sjå lovutkastet § 9 a første ledd. Vidare opprettheld departementet forslaget om kor rapportar skal sendast, sjå lovutkastet § 9 a fjerde ledd. Det same gjeld for reglane om ugildheit, sjå lovutkastet § 9 a tredje ledd andre punktum.

8 Oppnemning av medlemmar til tilsynsrådet

8.1 Gjeldande rett

Det følger av straffegjennomføringsforskrifta § 2-3 at departementet nemner opp leiaren for tilsynsrådet, nestleiar og minst to medlemmar med varamedlemmar, slik at alle fylka i regionen er representerte. Oppnemninga gjeld for to år. Etter førespurnad frå Justis- og beredskapsdepartementet, foreslår statsforvaltarane medlemmar og varamedlemmar til tilsynsråda. Sjølve oppnemninga skjer ved brev frå departementet.

Retningslinjene seier at minst eitt av rådsmedlemmane bør vere eller ha vore dommar, og at dei andre medlemmane bør representere ulike yrkesgrupper. Vidare går det fram av retningslinjene at rådet om mogleg bør ha like mange kvinner og menn, og at ein bør ha aldersspreiing mellom medlemmane. Personar som fyller 70 år eller meir i løpet av oppnemningsperioden, kan etter retningslinjene ikkje nemnast opp, og medlemmar bør ikkje gjenoppnemnast meir enn to gongar, jf. retningslinjene punkt 9.1.

8.2 Framlegg i utgreiinga og høyringsnotatet

Ifølgje utgreiinga om tilsynsordninga bør rådet bemannast med ein leiar, nestleiar og ytterlegere eitt medlem, som alle skal vere beskikka av Kongen som faste medlemmar av rådet. Leiar og nestleiar må etter forslaget fylle krava for å vere dommar, og det er tilrådt at dei tre som utgangspunkt bør tilsetjast på heiltid for eit åremål på seks år. Den tredje medlemmen skal det ikkje stillast formelle kompetansekrav til, men erfaring frå kriminalomsorga eller sosialt arbeide kan gje viktige perspektiv i tilsynsarbeidet. Dette er grunngeve med at det vil gje stabilitet og fagleg tyngde. Vidare skal den faste bemanninga etter forslaget supplerast med medlemmar med ulik bustad og yrkesbakgrunn som nemnast opp av kongen eller departementet for kortare tid enn dei faste, normalt for fire år. Grunngevinga for dette er:

Et slikt element vil videreføre et hovedtrekk ved dagens tilsynsråd og dermed de positive – potensielle eller realiserte – sidene ved en slik ordning. Det legger blant annet til rette for å nyte godt av ulike livserfaringer og spre kunnskap om fengselsvesenet og dets utfordringer i befolkningen. (Smith side 67).

I forslaget ligg det ikkje noko krav om at fylka eller regionalar skal vere representert, og det er ikkje satt tal på kor mange som skal nemnast opp. Kva for kriterium som skal brukast for fordeling av tilsynsoppgåvene, til dømes geografiske eller institusjonsbaserte, er opp til tilsynsrådet sjølv å avgjere. Både medlemmane i leiinga og lokale medlemmar skal kunne gjenoppnemnast ein gong, og nokon må ved første konstituering nemnast opp for kortare tid, for å sikre at ikkje alle skal veljast eller skiftast ut på ein gong.

I høyringsnotatet foreslo departementet at Kongen i statsråd nemnar opp leiar, nestleiar og ein tredje medlem. Etter forslag frå statsforvaltarane, blir eit hensiktsmessig tal medlemmar nemnd opp slik at alle fylker er representert. Det er ikkje foreslått ei lovfesting av at det skal nemnast opp varamedlemmar. Oppnemning av den sistnemnde gruppa medlemmar kan delegerast til departementet. Funksjonsperioden er fire år.

Forslaget om fast tilsetjing av leiinga blei ikkje vidareført i høyringsnotatet. Grunngevinga var at dette ikkje var naudsynt, då betaling etter brukt tid er den vanlege løysinga for arbeid i statlege utval. Eit utval som tilsynsrådet stundom blir samanlikna med, er Kontrollutvalet for kommunikasjonskontroll. Utvalet er bemanna med personar som ikkje er fast tilsett, og det er truleg mogleg å finne velkvalifiserte juristar som kan utføre arbeidet på verv. Med unntak av at leiar og nestleiar må fylle krava til å kunne utnemnast som dommar, blei det ikkje stilt kompetansekrav til medlemmane ut over dei som gjeld for meddommarar etter domstollova § 70 med unntak av kravet om bustad i ein bestemt kommune, som ikkje er relevant for tilsynsrådet.

8.3 Synt til høyringsinstansane

Kriminalomsorgsdirektoratet sluttar seg til den foreslåtte samansetninga av tilsynsrådet. *Domstoladministrasjonen* er opptatt av å vidareføre at regelen i domstollova § 121 om at Domstoladministrasjonen skal uttale seg viss det nemnast opp ein dommar til tilsynsrådet.

Tilsynsrådet region vest seier at alle medlemne bør nemnast opp av kongen i statsråd, medan *Kriminalomsorgsdirektoratet* meiner at dei lokale medlemne ikkje treng å nemnast opp av Kongen i statsråd.

Tilsynsrådet region vest ber om ei avklaring av forholdet mellom dei ulike medlemsgruppene.

Departementet bør, ifølgje *Jussbuss, Jurk, Jussgruppen Wayback* og *Tilsynsrådet region vest*, ta ei ny vurdering av forslaget om bemanning med betalte bierverv. Tilsynsrådet region vest viser til at Kontrollutvalet for kommunikasjonskontroll skil seg frå tilsynsrådet ved at den kontrollerte har tilgang på advokat, og at prejudisiell prøving er lettare tilgjengeleg enn for innsette i fengsel. Synspunktet får støtte frå *Kriminalomsorgsdirektoratet*, som viser til at tilsynsråda i dag er underfinansierte, og at kritikken har vore retta mot manglande ressursar, kontinuitet og kompetanse.

Rettspolitisk forening, Jurk, Jussbuss og *Jusgruppen Wayback* meiner at alle dei tre faste medlemne bør tilsetjast i heiltidstillingar. *Likestillings- og diskrimineringsombodet* seier at heiltidsstillingar for desse faste medlemne er riktig på grunn av stor deltaking i landsomfattande reiseverksemd.

Forlenging av funksjonstid for medlemne får brei støtte i høyringa. *Tilsynsrådet region vest* legg vekt på at endringa bidrar til å sikre kontinuitet og at medlemne skal kunne gjenopnemnast. Funksjonstida får òg støtte frå *einingane i kriminalomsorga*, men det blir peika på at ei lengre funksjonstid utan tilsetjing vil kunne bli utfordrande å føre til hyppig utskifting av dei faste medlemne. Gjenopnemning og funksjonstid for dei lokale medlemne får støtte frå både *Norsk fengsels- og friomsorgsforbund, Straffedes organisasjon i Norge, Rettspolitisk forening* og *Norsk forening for kriminalreform*. Sistnemnde meiner at funksjonstida for dei tre statsrådsopnemnde medlemne bør vere seks år på grunn av opparbeida fengselsfagleg kompetanse. *Sivilombodet* viser til si erfaring med 19 fengselsbesøk, og meiner at ei heiltidsbemanning med tre faste medlemmar på seks år er eit absolutt minimum for å kunne vareta eit effektivt og forsvarleg tilsyn.

Advokatforeningen er kritiske til at pensjonistar kan nemnast opp som medlem av tilsynsråda, og meiner at dei som skal nemnast opp bør ha erfaring med tilsynsarbeid. *Barneombodet* viser til at kompetansen til den tredje faste medlemmen ikkje er nærare klårlagt i høyringsnotatet, men at utgreiinga nemner erfaring frå kriminalomsorga eller sosialt arbeid. *Barneombodet* etterlyser ei vurdering frå departementet om korleis få eit best mogleg tilsyn for mindreårige i fengsel. For denne gruppa nemnast barnefagleg kompetanse, eller kompetanse innan helse, opplæring og barnevern som relevant. *Sivilombodet* viser til at kravet til kompetanse må vurderast opp mot internasjonale føringar. *Norsk forening for kriminalreform* og *Straffedes organisasjon i Norge* er samde i kravet om dommarkompetanse for leiar og nestleiar, og peiker på at det er viktig at tilsynsrådet tilførast medisinsk/psykologisk og tverrfagleg kompetanse.

8.4 Vurdering frå departementet

8.4.1 Samansetjing

Talet på medlemmar som skal nemnast opp er ikkje foreslått lovfesta. Departementet har merka seg den breie tilslutninga frå høyringsinstansane til forslaget om at tilsynsrådet bør vere bemanna med ei leiing og lokale medlemmar. Både fordi driftseiningane til kriminalomsorga er spreidd rundt i landet, og det dessutan vil ha ein eigenverdi at tilsynsarbeidet inkluderer personar frå heile Noreg, er det ønskjeleg at medlemne av tilsynsrådet blir rekruttert frå ulike stader. Departementet ser det som viktig at alle fylka er representert i rådet med minst eitt medlem.

Samstundes tilseier behovet for kontinuitet, oversikt og heilskapleg drift at rådet òg har medlemmar som har fagleg tyngde og er skikka til å leie tilsynsarbeidet.

Tilsynsrådet må ha så mange medlemmar som er naudsynt for ei forsvarleg gjennomføring av tilsynsverksemda. I avgjerda må departementet, i samråd med leiinga av tilsynsrådet, sjå på mellom anna geografiske avstandar, talet på driftseiningar og kva for straffegjennomføringsformer som finst i dei ulike fylka.

8.4.2 Oppnemning og godtgjerjing

Fleire høyringsinstansar har etterlyst ei avklaring av rollene til dei ulike medlemne. Skilnaden består mellom anna i at det føreslås å stille kompetansekrav til tre medlemmar, og at dei skal dele del-

takinga i dei fysiske tilsyna mellom seg, sjå proposisjonen punkt 8.4.3.1 og punkt 7.1.4. Sjølv om leiaren har hovudansvaret, vil dei to øvrige medlemmane delta i planleggjing, koordinering og samordning. I tillegg vil dei saman med leiaren ha nær dialog med sekretariatet. Departementet finn at både omsyn til fagleg tyngde, kontinuitet og kapasitet tilseier at dei tre medlemmane blir oppnemnd i statsråd. Dette er same oppnemningsmåte som for andre utval, til dømes Kontrollutvalet for kommunikasjonskontroll.

For oppnemning av lokale medlemmar kan det vere tenleg at mynde til oppnemning ligg hjå departementet. Grunngevinga for dette er at oppnemning i statsråd er ei ressurskrevjande avgjerdsform. I motsetning til andre eksterne tilsynsordningar og kontrollutval, vil dette tilsynsrådet ha fleire medlemmar. Departementet foreslår at alle fylker skal vere representert med minst ein medlem, noko som inneber ei meir omfattande oppnemning enn for andre utval. Både det totale talet på lokale medlemmar og behovet for endring i den aktive medlemsmassen på grunn av ønskje om fritak, sjukdom eller anna fråvær, gjer at det truleg blir snakk om ei stor belastning om alle oppnemningane skal gjerast i statsråd. Departementet finn det naturleg at oppnemning som lokalt medlem av tilsynsrådet framleis kan gjerast etter forslag frå statsforvaltaren.

I utgreiinga om tilsynsordninga har professor Smith anbefalt at både leiar, nestleiar og ein tredje medlem av tilsynsrådet skal tilsetjast *på heiltid*. Forslaget blei ikkje følgt opp i høyringsnotatet. Departementet har merka seg at alle *rettshjelpsorganisasjonane, Kriminalomsorgsdirektoratet, Sivilombodet, Likestillings- og diskrimineringsombodet og Tilsynsrådet region vest* har uttalt at leiinga bør tilsetjast på heiltid. Det blir grunngeve med at tilsynsråda i dag er underfinansierte, og at kritikken har vore retta mot manglande ressursar, kontinuitet og kompetanse, og at det i høyringsnotatet leggjast opp til at dei tre statsrådsoppnemnde medlemmane skal delta i landsomfattande reiseverksemd i betydeleg omfang.

Departementet ser at det er fleire fordelar med å bygge opp ei fast tilsett leiing. For det første vil ikkje tilsynsarbeidet kome i konflikt med andre arbeidsoppgåver, noko som kan skje om vedkommande har ei anna hovudstilling. Vidare kan det stillast større krav til innsats og resultat. Som nemnd i proposisjonen punkt 7.2.4 er det lagt til grunn at talet på tilsynsbesøk vil auke. I proposisjonen punkt 7.1.4 er det foreslått at ein av dei statsrådsoppnemnde medlemmane skal delta på

kvart fysiske tilsyn. For dei statsrådsoppnemnde medlemmane resulterer forslaga i mykje reiseverksemd i løpet av tilsynsperioden. Ein kan argumentere for at dette enklare let seg gjennomføre for fulltidstilsette enn om vedkommande har dette som eit bierverv som må koordinerast med anna arbeid.

Målsetjinga for den foreslåtte lovendringa er å styrke tilsynsrådet på ein effektiv måte. Ved å opprette eit sekretariat for tilsynsrådet og leggje dette til Statens sivilrettsforvaltning, som har sekretariatsfunksjon for ei rekkje råd og utval, blir det tilført kompetanse og ressursar. Tilsynsrådet blir ikkje ei eiga verksemd, og det er derfor mest hensiktsmessig at leiar og dei statsrådsoppnemnde medlemmane oppnemnast til verv.

Storleiken på verva er ikkje foreslått lovfesta, men avgjerast av departementet. Andre råd, kommisjonar og utval har ulike løysingar for storleiken på verv. Det avgjerande for departementet er at storleiken på verva må gje rom for at dei statsrådsoppnemnde medlemmane av tilsynsrådet får frigjort tilstrekkeleg tid til å løyse dei oppgåvene dei er pålagde og utføre sine verv på ein måte som styrkar tilsynsrådet og sikrar forsvarleg tilsyn med kriminalomsorga. Dei statsrådsoppnemnde medlemmane må få nok tid til gjennomføring og oppfølging av tilsyn, planleggjing og rapportering. Dette kan innebere at nokre av verva, særleg leiaren, kan utgjere eit engasjement på fulltid. Skulle verva få eit betydeleg omfang, kan departementet vurdere om ein skal bruke ein annan tilknytingsform enn verv for leiar eller dei andre medlemmane i leiinga.

Saman med forslaget om kompetansekrav til dei statsrådsoppnemnde medlemmane, og om å etablere eit sekretariat som kan utføre oppgåver og vere til hjelp for tilsynsrådet i sitt arbeide, inneber dette ei styrking av gjeldande ordning.

Departementet har kome til at leiaren og dei to andre statsrådsoppnemnde medlemmane ikkje tilsetjast, men oppnemnast til verv.

8.4.3 Krav til dei som skal oppnemnast

8.4.3.1 Krav til dei statsrådsoppnemnde medlemmane av tilsynsrådet

Departementet opprettheld forslaget om at leiar for tilsynsrådet bør fylle krava for å vere dommar, jf. utkastet til § 9 b andre ledd første punktum. Kven som kan utnemnast til dommar, er regulert i domstollova § 53 flg. Det går fram at den som utnemnast må vere norsk statsborgar, vederheftig (betalingsdyktig) og ikkje vere frådømt stemme-

retten. Vidare må vedkommande ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap, og vere fylt 25 år. Departementet finn ikkje grunn til å stille krav om at leiaren må fylle vilkåra for å kunne utnemnast til høgsterettsdommar, slik tilfellet er for leiaren for Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll. Bakgrunnen for å velje ei anna løysing for leiaren av tilsynsrådet, er at rådet skal ha ein rein ombodsfunksjon. Dei generelle krava for å kunne utnemnast til dommar bør då vere tilstrekkeleg. Dei aktuelle krava inneber ikkje at vedkommande må vere eller ha vore dommar; det er nok at vedkommande oppfyller krava til eit slikt embete. Det er sjølvstendig viktig at leiaren er skikka og har gode leiaregenskapar, men departementet finn ikkje grunn til å lovfeste dette kravet.

Departementet har merka seg at fleire høyringsinstansar etterlyser kompetansekrav til dei andre statsrådsoppnemnde medlemene. Både helsefagleg og barnefagleg kompetanse er trekt fram som viktig, men òg fengsels- og tilsynskompetanse er etterspurt. I årsmeldingane frå tilsynsråda er det handsama tilhøve som vedkjem velferdstenester, som tilgang til helsetenester, eller korleis tenesta blir utført i dei ulike institusjonane.

Vidare inneheld internasjonale oppmodingar krav til kompetente tilsynsorgan. I Mandelareglane rule 83.2 står det: «External inspection teams shall be composed of qualified and experienced inspectors appointed by a competent authority and shall encompass healthcare professionals.»

Generell kommentar nr. 24 avsnitt 95 bokstav (j) til FN's barnekonvensjon inneheld òg krav om eksternt tilsyn frå uavhengige og kvalifiserte inspektørar.

Det kjem fram i ulike rapportar at førekomsten av psykiske lidningar er større mellom domfelte og innsette enn i befolkninga elles. Sjå mellom anna Cramer, V. Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsel (prosjektrapport 2014-1), Oslo Universitetssykehus, som var basert på sjølvrapporterte symptom. Rapporten viser at 92 prosent av dei innsette hadde symptom på psykiske lidningar. Undersøkinga tyda på at 73 prosent av dei kartlagde kan ha hatt forstyrringar i personlegdomen, 42 prosent kan ha hatt ei angstlidning, 12 prosent kan ha hatt risikofaktorar for sjølvdrap, og 4 prosent hadde teikn på ein pågåande psykose. Tendensen bekreftast av kriminalomsorga, som hausten 2018 rapporterte at det truleg var 25 prosent av dei innsette på eit gitt tidspunkt som hadde behov for oppfølging av psykiske lidningar som ikkje kriminalomsorga hadde kompetanse til å gje. Både psykiske lidningar og rus er utfordrin-

gar som går igjen i årsrapport frå Helsedirektoratet (Helse- og omsorgstenester til innsette i fengsel – Årsrapport 2018). «Senter for omsorgsforskning viser i sin rapport «Kartlegging av helse- og omsorgsbehov blant innsatte i fengsel» frå 2022 både at behovet for ulike former for tenester og omsorg aukar, og at disse ikkje blir dekte.

Å sikre at tilsynsrådet har riktig kompetanse til å drive mest mogleg effektivt tilsyn i tråd med dei utfordringar og behov som ein veit finst, vil innebere ei reell styrking av ordninga. Helse- og barnefagleg kompetanse vil vidare kunne utgjere ei effektivisering, då rådet slepp å dra på seg utgifter ved å hente inn ekstern ekspertise, eller å måtte føre tilsyn utan denne kompetansen. Fagkompetanse vil både vere nyttig for å sortere kva som er viktig, vurdere risiko og vesentlegheit, og ta konkrete val om kva for tilhøve tilsynsrådet bør handsame, eller korleis spørsmål bør handterast og følgjast opp. Fråsegn frå tilsynsrådet kan bli meir tydelege og treffsikre om dei kjem fram med større fagleg tyngde. Dette kan føre til auka tillit hjå innsette, i kriminalomsorga, i det offentlege ordskiftet og mellom folk flest. Auka tillit og eit godt omdøme skaper auka merksemd og kan medverke til effektiv oppfølging av fråsegna frå tilsynsrådet.

For tilsyn med ungdomseiningar, institusjon oppretta under refusjonsordning og for kriminalomsorg utanfor fengsel, krevst dessutan ein annan kompetanse, i tillegg til den reint fengselsfaglege. For behov for kompetanse knytt til tilsyn med barn og unge, sjå proposisjonen punkt 12.

Ulempa med å stille kompetansekrav er at det kan vere meir utfordrande å rekruttere, særleg når oppdraget skal lønast som verv. Departementet meiner utfordringa ikkje er større enn at det blir vege opp av fordelane med å ha relevant fagkompetanse mellom medlemene, og at godtgjering for verv òg kan tilpassast behov og arbeidsmarknaden.

Departementet foreslår at det lovfestast at dei tre statsrådsoppnemnde medlemene til saman *bør* inneha barnefagleg og helsefagleg kompetanse, men at dette ikkje er eit absolutt krav. Anna kompetanse kan unntaksvis òg vere tilstrekkeleg. Dette relative kompetansekravet, samanhalde med etablering av sekretariatet, gjer at departementet meiner det ikkje er naudsynt at nestleiar fyller vilkåra for å kunne vere dommar.

Dommarar fråtrer som hovudregel seinast når dei er 70 år, men juristar kan bli oppnemnd som ekstraordinær lagdommar fram til fylte 73 år. Departementet vurderer at den øvre aldersgrensa kan vere over 70 år for leiar for tilsynsrådet. I domstollova § 70, som ligg til grunn for dei lokale

medlemene, er ramma at eit medlem ikkje fyller 74 år i oppnemningsperioden. Departementet legg til grunn at denne aldersgrensa kan vere høveleg også for leiaren og dei andre statsrådsoppnemnde medlemene av tilsynsrådet.

8.4.3.2 *Krav til dei lokale medlemene*

Domstollova § 70 inneheld særskilde krav for å kunne bli vald som medlem av eitt av utvala av meddommarar. Det følgjer av føresegna at den som blir vald til slike utval må ha tilstrekkelege norskkunnskapar, og utover det vere personleg skikka til oppgåva. I tillegg må vedkommande vere over 21 år og under 70 år ved valperiodens start, ikkje vere frådømt den alminnelege stemmeretten, ikkje vere under offentleg gjeldsforhandling eller konkurshandsaming eller i konkursskarantene, vere innført i folkeregisteret som busett i kommunen på valdagen, og vere statsborger i et nordisk land eller ha stått innført i folkeregisteret som busett i landet dei tre siste åra før valdagen. Tilknytninga til ein bestemt kommune er ikkje relevant for å kunne ha verv som medlem av tilsynsrådet. Elles antar departementet at vilkåra etter domstollova § 70 er høvelege òg for medlem av tilsynsrådet.

Endringane i alderskravet inneber at en person som fyller 70 år i løpet av funksjonsperioden ikkje lenger er utelukka frå oppnemning. Det finst mange i 60- og 70-åra som framleis har kapasitet til å delta i tilsyn og vurdere tilhøve til domfelte og innsette. Samfunnet bør kunne gjere nytte av slike ressursar gjennom deltaking i tilsyn. Det vises til at tilsynsrådet framleis skal ha ein ombodslignande funksjon, og skal ikkje treffe rettsleg bindande avgjerder. Det einskilde medlem av tilsynsrådet skal dessutan ikkje utøve funksjonen åleine, men ved stadlege tilsyn vere saman med minst eitt anna medlem, jf. utkastet til § 9 a tredje ledd. I tillegg kjem at livserfaring i seg sjølv er verdfullt for tilsynsarbeidet, og at det har vore vanskeleg å rekruttere medlemar til tilsynsrådet. Med forslag om ei funksjonstid på fire år, sjå proposisjonen punkt 8.4.4 betyr dette at medlemar av tilsynsrådet kan vere opp mot, men ikkje fyller 74 år. Dette harmonerer godt til dømes med at juristar som har oppnådd pensjonsalder kan utnemnast til ekstraordinære lagdommarar fram til dei fyller 73 år. For eit medlem av tilsynsrådet som har fylt 70 år, vil det ikkje vere aktuelt å forlengje vervet for ein ny periode.

I tillegg meiner departementet at det mellom dei lokalt oppnemnde medlemene bør finnast tilsyns- eller straffegjennomføringskompetanse.

8.4.4 **Funksjonstid**

Det er foreslått at alle medlemene av tilsynsrådet framleis skal oppnemnast for ein bestemt periode. Denne forma for tidsavgrensing er vanleg for mange verv, og kan bidra til å sikre både behovet for kontinuitet ved at medlemene blir i vervet ei viss tid, og legg til rette for utskifting som kan vere positivt for utvikling av eit best mogleg tilsynsarbeide. For eit tilsynsråd som har hovudvekt av si verksemd knytt mot besøk i ulike institusjonar, vil to år truleg vere for kort tid til å sikre tilstrekkeleg kontinuitet. Departementet opprett held forslaget om at funksjonstida bør vere lengre enn to år.

Spørsmålet er om det bør skiljast mellom leiaren og dei øvrege medlema. For samanliknbare heiltidsstillingar som oppnemnast av kongen i statsråd, er det mest vanleg med eit åremål på seks år. Dette følgjer mellom anna for barneombodet jf. barneombodslova § 1 og for likestillings- og diskrimineringsombodet jf. diskrimineringsombodslova § 4. Sjølv om ikkje leiaren av tilsynsrådet er tilsett, men utfører oppgåva på verv, ser ikkje departementet grunn til å velje ei anna løysing for leiaren av tilsynsrådet, som i likskap med dei nemnde verva er ein ombodslignande funksjon.

For verv som ikkje utgjer eit fulltidsengasjement, er det ikkje like naturleg å etablere like lang funksjonstid. I slike tilfelle har medlemene i varierende grad fleire stillingar, kor deltakinga i tilsynsrådet er eit bierverv. Fire år er ei dobling av gjeldande funksjonstid og vil truleg vere meir føreseieleg og lang nok tid til å sikre tilstrekkeleg kontinuitet. Vurderinga til departementet er at fire år er ein funksjonell funksjonsperiode for begge kategoriar medlemar av tilsynsrådet; både dei som oppnemnast etter utkastet § 9 b første ledd første punktum og dei som blir oppnemnd etter same føresegn andre punktum.

Det er foreslått at alle former for oppnemning kan forlengjast med ein ny periode på fire år for medlemene, og seks år for leiaren. Medlemene har ikkje krav på slik gjenoppnemning, men denne opninga kan vere eit godt grep for å halde på kompetanse og sikre kontinuitet.

Om det oppstår ledige verv, skal det rekrutterast eit nytt medlem. Spørsmålet blir om den nye medlemen bør rekrutterast for den resterande perioden til vedkommande som hadde vervet, eller ein heilt ny periode. Departementet ser at både praktiske omsyn og omsynet til kontinuitet kan tale for at den som rekrutterast inn, rekrutterast for en full periode. Dette er derfor lagt inn i lovtkastet, sjå § 9 b fjerde ledd.

8.4.5 Løysing frå verv som medlem av tilsynsrådet

Det er ein naturleg følge av krava etter forslaget § 9 b første og andre ledd at oppnemninga kan avsluttast om vilkåra ikkje lenger er oppfylte. Då tilsynsrådet skal ha ein rein ombodsfunksjon, oppstår det ikkje spørsmål om ugyldigheit om eit medlem ikkje fyller vilkåra. Derfor er regelen i tredje ledd utforma som ein kan-regel.

I praksis vil gjennomføringa av verv som medlem av tilsynsrådet vere avhengig av at medlemen ser seg i stand til å utføre oppgåva.

Departementet foreslår at leiar oppnemnast av kongen i statsråd for seks år med moglegheit for

ei gjenoppnemning, sjå lovutkastet § 9 b første ledd første og tredje punktum. Nestleiar og eit anna medlem oppnemnast av Kongen i statsråd, og saman med leiar bør desse inneha helsefagleg og barnefagleg kompetanse, sjå lovutkastet § 9 b andre ledd andre punktum. Krav til leiar og andre medlemar går fram av utkastet § 9 b andre ledd første og tredje punktum.

Departementet opprettheld forslaget om fire års funksjonstid og gjenoppnemning for medlemne av tilsynsrådet, sjå utkastet § 9 b første ledd fjerde punktum. Departementet opprettheld òg reglane om fråtreding, med nokre mindre endringar, sjå lovutkastet § 9 b tredje ledd.

9 Godtgjering til medlemmar av tilsynsrådet

9.1 Gjeldande rett

Retningslinjene til straffegjennomføringslova slår fast at medlemmane har krav på godtgjering for arbeid for tilsynsrådet, og at rekning skal sendast den regionen som tilsynsrådet er oppretta for.

Medlemmane av tilsynsrådet mottar godtgjering etter reglane i Statens personalhandbok punkt 10.14.2 for godtgjering til leiar, medlemmar og sekretærar i statlege utval. Frå 1. januar 2023 er satsane etter dette regelverket som følgjer:

Leiar: kr 685 pr. time i møte,
ellers kr. 499 pr. time

Andre medlemmar: kr 518 pr. time

Medlem som er sjølvstendig næringsdrivande kan etter regelverket få innvilga ein høgare timesats for arbeid i møter. Den rettleiande satsen for dette er kr 1 373 pr. time. Etter regelverket kan det som hovudregel gis godtgjering for arbeid i møter for inntil seks timar per dag, og for møteførebuing. Reiseutgifter dekkjast etter reiseregulativa. I dag er det regionane i kriminalomsorga som utbetaler honorar til medlemmane av tilsynsrådet.

Vervet som medlem av tilsynsrådet er personleg. Godtgjering blir normalt berre utbetalt til medlemmen sjølv, ikkje til ein juridisk person, jf. del II i nemnde regelverk.

9.2 Framlegg i utgreiinga og høyringsnotatet

I utgreiinga om tilsynsordninga er det uttalt:

Det er heller ikke grunn til å utelukke at dagens ordning med kompensasjon for arbeid, reiser og reisetid mv. kan ha blitt opplevd som lite attraktiv. Lønn mv. for fast tilsatte medlemmer må fastsettes etter de reglene som ellers gjelder i staten og i lys av at kompensasjonen må være så attraktiv at Tilsynsrådets sentrale enhet (og sekretariatet) kan utstyres i lys av behovet for tilstrekkelig formalkompetanse og relevant erfaring. For oppnevnte medlemmer

må kompensasjonen ligge på minst samme nivå som for andre sammenlignbare ordninger. Trolig kan systemet for godtgjøring og utgiftsdekning for deltakelse i kontrollkomisjonene i det psykiske helsevern, tjene som passende utgangspunkt (se nærmere i pkt. 8.3 med henvisning ovenfor).

Som kriminalomsorgsdirektoratet selv har påpekt, tilsier behovet for tillit til Tilsynsrådets uavhengighet i alle tilfelle at godtgjøringsordningen for oppnevnte medlemmer fastsettes og praktiseres av andre enn kriminalomsorgen selv. (Smith side 70).

Departementet vurderte det sistnemnde og argumenterte i høyringsnotatet for at det var mest nærliggande om fastsetting av godtgjering blei gjort av departementet, all den tid tilsynsrådet sorterer direkte under departementet.

9.3 Synet til høyringsinstansane

Kriminalomsorgsdirektoratet peikar på at godtgjeringa ikkje har vore god nok, og at den må vere attraktiv nok for at tilsynsrådet skal kunne gjennomføre arbeidet sitt. Dette blir òg trekt fram av *Sivilombodet* og *Straffedes organisasjon i Norge*. Det blir vist til at godtgjering er viktig for å rekruttere og behalde kompetente medlemmar. Departementet blir oppmoda til å sjå bort frå godtgjering for statleg utvalsarbeid, men heller sjå til godtgjering som i Kontrollkomisjonane.

Statens sivilrettsforvaltning etterspør ei avklaring av kven som skal godkjenne godtgjeringa.

9.4 Vurdering frå departementet

Departementet vurderer at det ikkje er i tråd med sikring av eit eksternt uavhengig tilsyn med kriminalomsorga å halde fram med ordninga om at kriminalomsorga sjølv set fast og betaler ut godtgjering til medlemmane av tilsynsrådet. Administrering av tilsynsverksemda bør ikkje avhenge av vurderingar frå nokon som dei skal føre tilsyn med. Det

er derfor heller ikkje eit nærliggjande alternativ å leggje denne oppgåva til Kriminalomsorgsdirektoratet.

Det visast til proposisjonen punkt 10.4, kor departementet varslar at det vil foreslå å leggje sekretariatsfunksjonen til Statens sivilrettsforvaltning. Det følgjer av hovudinstruks frå departementet til Statens sivilrettsforvaltning punkt 2.2: «Statens sivilrettsforvaltnings funksjon som sekretariat innebærer forberedende saksbehandling, i tillegg til juridisk og administrativ oppfølging av den instansen virksamheten utøver sekretariatsfunksjon for. Det vil si tilrettelegging for møter, sørge for arkivhold og behandling av reiseregninger, og fastsetting og utbetaling av godtgjøring.»

Departementet legg vekt på at dei andre verksemdene som organet har sekretariatsfunksjon for, òg er uavhengige organ etter lov eller forskrift. Det følgjer av lovutkastet § 9 d at departementet kan gi nærare forskrifter om mellom anna godtgjering. For tilsynsrådet sin funksjon som uavhengig kontrollorgan, og einsarta praksis med samanliknbare organ, meiner departementet at både fastsetjing og utbetaling av godtgjering, og godkjenning av reiserekningar bør vere ei oppgåve for sekretariatet.

Satsar for godtgjering for arbeidet til leiar og dei øvrege statsrådsoppnemnde medlemene, vil bli fastset av departementet. Dei andre medlemene vil få betalt etter brukt tid etter statlege satsar for utvalsarbeid.

10 Sekretariat for tilsynsrådet

10.1 Gjeldande rett

Det er ikkje etablert eit sekretariat eller andre administrative støttefunksjonar for tilsynsråda. Godtgjeringa til medlemmane av tilsynsråda utbeta- last frå regionane i kriminalomsorga. Det er ikkje gitt reglar for arkivering, handsaming og journal- føring av opplysingar som tilsynsrådet sit med. Kontaktinformasjon og moglegheit for å hen- vende seg skriftleg til dei ulike tilsynsråda har ikkje vore standardisert, og har variert.

10.2 Framlegg i utgreiinga og høyringsnotatet

I utgreiinga om tilsynsrådsordning blir behovet for sekretariatsfunksjon beskrive slik:

Tilsynsrådet må ha tilgang til sekretariatsfunk- sjoner som er tilstrekkelige til å medvirke til å planlegge og gjennomføre virksomheten i sam- svar med lederens anvisningar. Det innebærer blant annet å etablere og drifte rådets arkiv, samle og systematisere erfaringer med ulike typer av institusjonar, følge med på hvordan Tilsynsrådets innspill blir fulgt opp, tilrette- legge grunnlaget for risikoanalyser mv. og motta og behandle henvendingar frå innsatte og andre.

Uansett hvordan det blir organisert, er sekretariatet underordnet Tilsynsrådet i alle faglige spørsmål. For øvrig høyrer organisato- riske spørsmål i siste instans under kongens og departementets ansvar. Dette kan åpne for løs- ningar som reduserer behovet for separate kontortekniske ressursar, gjør det mulig å trekke fordel av statistisk kompetanse mv. i eta- blerte forvaltningsorganer mv. (Smith, side 71)

I høyringsnotatet viste departementet til etable- ring av eit sekretariat for tilsynsrådet som ei av dei viktigaste føresetnadene for at ordninga skal kunne fungere betre enn i dag. Departementet foreslo eit sekretariat som skal stå til disposisjon for leiar og nestleiar for tilsynsrådet. For å unngå

sårbarheit, og sikre gode faglege rammer for det daglege sekretariatsarbeidet, tok departementet sikte på å leggje sekretariatsfunksjonen til eit alle- reie eksisterande forvaltningsorgan – Statens sivilrettsforvaltning. Departementet presiserte at det ikkje kunne påreknast eit stort sekretariat.

10.3 Synet til høyringsinstansane

Alle instansar som har kommentert forslaget er positive til å opprette eit sekretariat. *Advokatforen- ingen* meiner at sekretariatet bør kunne utgreie og førebu saker og tema, hjelpe med skrivning av rap- porter og logistikk og strategiar.

Datatilsynet støttar eit sekretariat og meiner det kan bidra til betre føresetnader for registre- ring av data og rettane til dei registrerte. *Straffe- des organisasjon i Norge* er ein av fleire instansar som nemner at sekretariatet er viktig for arkive- ring av korrespondanse, for einsarta informasjon og at det gir høve til ei felles opplæring av medle- mar.

Ein privatperson trekker fram behovet for å kunne kontakte tilsynsrådet både på internett, men òg på det digitale fengselsnettet, og at den foreslåtte organiseringa med eit felles sekretariat minskar risikoen for at innsette mistar kontakten med tilsynsrådet når dei blir overført mellom institusjonar. *Jussbuss* trekker fram at eit sekreta- riat vil vere eit mogleg kontaktpunkt for innsette, men god tilgang føreset god informasjon på dei språk innsette forstår.

Tilsynsrådet region vest er opptatt av at sekreta- riatet må vere tilstrekkeleg stort til å sikre ei til- synsordning som er i tråd med internasjonale krav. *Sivilombodet* har følgjande fråsegn om sekre- tariatet:

Ombudsmannen bemerker imidlertid at et vel- fungerende og effektivt nasjonalt tilsynsråd i tillegg vil ha behov for et sekretariat med til- strekkelig kompetanse og kapasitet til å utgjøre en aktiv støttefunksjon når det gjelder kunnskapsinnhenting, dataanalyse og metode- utvikling, utarbeiding av rapporter og anbefa-

linger og opplæring av og kunnskapsoverføring mellom de som skal utøve tilsyn. Det er ombudsmannens erfaring at også oppfølging av besøk og anbefalinger overfor det enkelte fengsel krever mye kapasitet. Utfra forslaget beskrivelse av sekretariatets funksjoner og kompetanse er det imidlertid vanskelig å vurdere om disse oppgavene vil kunne ivaretas.

Både *Jussgruppen Wayback* og *Kriminalomsorgsdirektoratet* er positive til at sekretariatet leggjast til eit allereie eksisterande forvaltningsorgan, men direktoratet viser til at underliggjande einingar har peikt på Direktoratet for samfunnssikkerheit og beredskap som eit alternativ for samlokalisering. *Statens sivilrettsforvaltning* er positiv til at funksjonen som sekretariat til tilsynsrådet leggjast dit:

Som departementet er kjent med ivaretar Statens sivilrettsforvaltning i dag sekretariatsfunksjonen for flere uavhengige fagorganer, eksempelvis Kontrollutvalget for kommunikasjonsskontroll (KK-utvalget), Barnesakskyndig kommisjon og Den rettsmedisinske kommisjon. SRF har bred erfaring med å bistå inn mot den type oppgaver som et uavhengig fagorgan ivaretar, og har en struktur som er godt egnet til å håndtere sekretariatsfunksjoner for et uavhengig tilsynsorgan. SRF vil særlig fremheve vår erfaring med tilsynsvirksomhet som sekretariat for KK-utvalget og sentral vergemålsmyndighet, bl.a. lokalisert på Hamar. Det vises for øvrig til vårt juridiske fagmiljø som forvalter mange ulike statlige ordninger på tvers av sivil- og strafferetten. SRF mener derfor det er gode grunner for å legge den foreslåtte sekretariatsfunksjonen hit.

Sivilrettsforvaltninga ber om at dei konkrete oppgåvene til sekretariatet blir nærare klarlagt i lovarbeidet.

10.4 Vurdering frå departementet

Som nemnd har tilsynsråda fått kritikk for å vere lite koordinerte, vanskeleg å kome i kontakt med, og for at det er ugrunna skilnader i tilsynsråda sine arbeidsmåtar og omfanget av tilsyn. Som eit ledd i å sikre eit regelmessig tilsyn og lik handsaming i heile landet, bør det opprettast eit sekretariat for tilsynsrådet som er tilstrekkeleg dimensjonert til å yte naudsynt hjelp. Høyringsinstansane er samstemt positive til dette forslaget. Rollefordelinga

mellom råd og sekretariat skal vere tydeleg. Tilsyn skal gjennomførast av leiar og medlemmane av tilsynsrådet, og dei skal ha det faglege ansvaret, medan sekretariatet har ein administrativ funksjon. Nærare rammer for oppgåver og oppgåveløysing er meir naturleg å gje i forskrift, jf. forslaget § 9 d, i hovudinstruksen eller i dialog mellom leiinga av tilsynsrådet og sekretariatet.

Ei av oppgåvene vil vere å etablere eit arkiv- og sakshandsamingssystem, for å handsame tilsynsrådet sin produksjon og korrespondanse i tråd med reglar om arkiv og personopplysingar. Sekretariatet vil kunne handsame krav om innsyn både frå partar og ålmenta, og hjelpe med publisering og distribuering av publikasjonane til tilsynsrådet. I tillegg vil det vere naturleg at sekretariatet drifrar nettstaden til tilsynsrådet og eventuelle andre digitale kanalar.

Etter at leiinga har lagt ein plan for tilsynsbesøka, vil rådet kunne ha behov for bistand til å planleggje og koordinere tilsynsbesøk, samanstille informasjon frå tilsynsbesøka, utforme årsmeldingar, samt anna oppfølging etter utførte tilsyn. Det kan òg vere naturleg at sekretariatet er til hjelp ved utforming av risikovurderingar, tilsynsmetodikk og planlegging av tilsynsbesøk, og ved gjennomføring av skriftlege tilsyn. Vidare vil sekretariatet fyller funksjonen som eit felles kontaktpunkt for domfelte, innsette, pårørande, og tilsette i kriminalomsorga slik at dei kan ta kontakt med rådet uavhengig av kor i landet vedkommande oppheld seg.

Sekretariatet vil kunne spele ei viktig rolle i arbeidet med å lære opp nye medlemmar, sørge for at det blir arrangert jamlege temasamlingar, treffpunkt eller relevante kurs for medlemmane.

Som nemnd i proposisjonen punkt 9.4 skal sekretariatet setje fast og betale ut godtgjering, og godkjenne reiserekningar.

Sekretariatet vil ta hand om HR-funksjonar og arbeid med internkontroll. Vidare vil sekretariatet kunne førebu oppnemning av medlemmar og bistå i kontakten med departementet, tilgrensande tilsynsfunksjonar, ulike rettshjelps- og interesseorganisasjonar, nasjonale og internasjonale overvakingsorgan og media.

For at sekretariatet skal utgjere ei reell styrking av tilsynsrådet, må det ha tilstrekkeleg med ressursar og kompetanse. Departementet foreslår at det leggjast opp til ei bemanning på fem årsverk.

Det konkluderast med at departementet varsalar at det vil opprette eit sekretariat for tilsynsrådet. Forskriftsheimel for mellom anna sekretariatet og andre administrative høve er foreslått, sjå lovtkastet § 9 d.

Sekretariatsfunksjonen bør leggjast til eit eksisterande forvaltningsorgan, slik at ein kan dra nytte av etablerte digitale løysingar og øvrige administrative system. Dette er i tråd med målet til regjeringa om å sikre ein berekraftig og effektiv offentleg sektor, kor digitalisering er ei kjernekompetanse, jf. Hurdalsplattforma side 14.

Statens sivilrettsforvaltning (SRF) er eit statleg forvaltningsorgan underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, som har kontor i Oslo og på Hamar. SRF er i dag ansvarleg for ei rekkje statlege ordningar som her viktig for privatpersonar i heile Noreg, og som skal styrke rettstryggleiken og sikre rettane til individet. Under arbeidet med

høyringsnotatet blei det gjort sonderingar mot SRF, som allereie er sekretariat for andre uavhengige tilsynsorgan, og som stiller seg positiv til å få overført slike omfattande oppgåver som nemnd over. Departementet vil som ledd i forskriftsarbeidet foreslå at sekretariatet for tilsynsrådet blir lagt til Statens sivilrettsforvaltning, som eit nytt regionkontor, lokalisert i Vardø. Oppgåvene til sekretariatet vil bli nærare beskrive i styringsdialogen mellom departementet og SRF. Den nærare arbeidsfordelinga mellom råd og sekretariat må avklarast av leiinga av tilsynsrådet, i samråd med sekretariatet.

11 Handsaming av personopplysingar, teieplikt og deling av informasjon

11.1 Gjeldande rett

Det følgjer av Grunnloven § 102 at alle har rett til respekt for privatlivet og familielivet sitt, for heimen sin og kommunikasjonen sin. Føresegna kom inn med Grunnlovsreforma i 2014. Justiskomiteen ga i Innst. 186 S (2013–2014) punkt 2.1.9 side 27 uttrykk for at Grunnloven § 102 «skal leses som at systematisk innhenting, oppbevaring og bruk av opplysninger om andres personlege forhold bare kan finne sted i henhold til lov, benyttes i henhold til lov eller informert samtykke og slettes når formålet ikke lenger er til stede».

Føresegna inneheld ikkje noko om å kunne gjere inngrep i rettane. Høgsterett har i fleire dommar kome til at det kan gjerast inngrep i rettane i tråd med dei folkerettslege føresegna som var mønster for Grunnlovsregelen. Kor langt vernet etter § 102 første ledd første punktum rekkjer, avheng av ei vurdering av om inngrepet i dei interessa som er verna varetar et legitimt føremål, er forholdsmessig og har tilstrekkeleg heimel, se Rt. 2014 side 1105 avsnitt 28 og Rt. 2015 side 93 avsnitt 60. Vurderinga finst igjen i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 nr. 2, som var eit av førebileta til Grunnlovsføresegna.

Både lovreglar om handsaming av personopplysingar, teieplikt og deling av personleg informasjon er gitt for å oppfylle dei nemnde føresegna. I EU ligg det føre både ei generell personvernforordning, forordning (EU) 2016/679 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger (GDPR), som er inkorporert i lov om behandling av personopplysninger 15. juni 2018 nr. 38 (personopplysingsloven), og eit direktiv, direktiv (EU) 2016/680 om beskyttelse av fysiske personer ved behandling av personopplysninger for å forebygge, etterforske, avdekke eller straffefølgje lovbrudd eller gjennomføring av straffereaksjoner, og om fri utveksling av slike opplysninger.

Noreg er òg forplikta av Europarådets konvensjon om personvern i forbindelse med elektronisk

databelandling av personopplysninger frå 1981 ETS nr. 108 (konvensjon 108). Konvensjonen har eit generelt virkeområde, og slår fast ei rekkje prinsipp, rettar og plikter som partane må gjennomføre i nasjonalt regelverk. Ministerkomiteen til Europarådet vedtok 18. mai 2018 ein protokoll om endring av konvensjon 108 for å bringe konvensjonen i samhøve med EU-rettslege reglar. Noreg har ikkje ratifisert endringsprotokollen, men ga ved underteikninga ei erklæring om mellombels bruk av protokollen.

Personopplysningslova gjeld handsaming av personopplysingar såframt det ikkje ligg føre særskilde nasjonale reglar, jf. personopplysningslova § 2. Det følgjer av forskrift 15. juni 2018 nr. 877 om overgangsreglar for handsaming av personopplysingar at det framleis er den tidlegare personvernlova av 2000 med tilhøyrande forskrifter som set krav til handsaming av personopplysingar etter straffegjennomføringslova kapittel 1a og kapittel 1 b. Dette er grunngeve slik i kongeleg resolusjon Pre-2018-06-15-77 punkt 6 «Behandling på disse områdene faller utenfor forordningens saklige virkeområde, og det arbeides for tiden med å utarbeide nye regler for disse områdene. Departementet foreslår at gjeldende personopplysningslov med forskrift fortsetter å gjelde inntil nye regler er vedtatt og satt i kraft.»

Eit høyringsnotat om handsaming av personopplysingar under straffegjennomføring er under arbeid i departementet.

I dag finst særlege reglar for kriminalomsorga si handsaming av personopplysningar i straffegjennomføringslova kapittel 1 A og 1 B, og i forskrift 20. september 2013 nr. 1009 om handsaming av personopplysingar i kriminalomsorga. Kriminalomsorga har heimel til å handsame personopplysingar til spesifikke føremål som er lista opp i straffegjennomføringslova §§ 4c og 4 f. Heimelen omfattar opplysningar om domfelte og innsette, men for føremål nemnd i § 4 c omfattast òg pårørande, omsorgspersonar til innsette sine barn og andre som ønskjer tilgang til fengselsområda eller kontakt med innsette eller domfelte. Forskrifta gir

ei uttømmende liste over kva for personopplysningar kriminalomsorga kan handsame. Det følgjer av forskrifta § 7 at «bare tilsatte i kriminalomsorgen som skal ivareta formålene i straffegjennomføringsloven § 4 c og andre som utfører tjeneste eller arbeid for kriminalomsorgen, skal ha tilgang til personopplysningar.» I tillegg er det gitt reglar om retting, sperring og sletting, innsyn og klage. Straffegjennomføringsforskrifta § 2-3 tredje ledd slår fast at tilsynsrådets medlemmar «har rett til å delta på møter om domfelte og innsatte og kan kreve innsyn i saksdokumentene hvis vedkommende domfelt eller innsatt samtykker». Det er ikkje gjeve ytterlegare reglar om tilsynsrådet si handsaming av personopplysningar i straffegjennomføringslova, og tilsynsrådet er ikkje nemnt i forarbeida til føresegna. Sjølv om det har vore nære band mellom tilsynsråda og kriminalomsorga, kan ikkje det åleine føre til at personvernreglane for kriminalomsorga gjeld for tilsynsråda.

For tilsette i kriminalomsorga er det forvaltningslova § 13 flg. som gir reglar om teieplikt. Etter forvaltningslova § 13 har tilsette i forvaltninga teieplikt om opplysningar om «noens personlege forhold» mv. Mange opplysningar om ein domfelt eller innsett om forhold ved hans eller hennar straffegjennomføring, vil ofte vere «personlege forhold» underlagt teieplikt. Straffegjennomføringslova § 7 gir enkelte særreglar om teieplikt for tilsette i kriminalomsorga. Det følgjer mellom anna av § 7 bokstav h at den som utfører teneste eller arbeid for kriminalomsorga, har teieplikt om det han eller ho får kunnskap om tilhøve av betydning for sikkerheita i fengsla.

Forvaltningslova § 13 b inneheld unntak frå teiepliktreglane, og gir heimel for at forvaltninga i nærare situasjonar likevel kan vidarebringe informasjon som er omfatta av teieplikta både internt i same organ og til andre organ. Sjølv om bindinga mellom tilsynsråd og kriminalomsorg er til stades, er det ikkje snakk om same organ. Forvaltningslova § 13 b nr. 5 opnar for at eit forvaltningsorgan kan bringe vidare opplysningar som er omfatta av teieplikta til andre forvaltningsorgan om ein person sitt samband med organet, avgjerder som organet har fatta og elles opplysningar når formidlinga er naudsynt for å fremje oppgåvene til avgjevarorganet. Etter ei lovendring 18. juni 2021 nr. 127 blei det tatt inn ein forskriftsheimel i § 13 g. «Kongen kan gi forskrift om at taushetsplikt etter § 13 ikkje skal vere til hinder for at bestemte organer kan dele opplysningar for å utføre oppgaver som er lagt til avgiver- eller mottakerorganet, så langt delingen ikkje utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder, og om

annen behandling av opplysningar i forbindelse med delingen.»

Utan at det ligg føre slik forskrift, er det ingen heimel for at kriminalomsorga, på initiativ frå tilsynsrådet og i rådet si interesse, kan dele informasjon som er omfatta av teieplikta. I forskrift 20. september 2013 nr. 1099 om handsaming av personopplysningar i kriminalomsorga § 5 er det gitt unntak frå teieplikta til tilsette i kriminalomsorga. «Kriminalomsorgen kan utlevere taushetsbelagte opplysningar til offentlege organer og private aktører når den registrerte samtykker til utleveringen. Taushetsbelagte opplysningar kan også utleveres når det er i samsvar med forvaltningsloven § 13 flg., eller følger av andre bestemmelser gitt i lov eller med hjemmel i lov.» Dei nemnde forskriftene føreset at kriminalomsorga ikkje kan utlevere personopplysningar om identifiserbare innsette om *ikkje* det ligg føre samtykkje frå den som opplysningane gjeld, med mindre det er naudsynt for kriminalomsorga si løysing av eigne oppgåver.

11.2 Framlegg i utgreiinga og høyringsnotatet

I utgreiinga om tilsynsordninga er det foreslått følgjande lovfesting:

Taushetsplikt etter forvaltningsloven gjelder ikke overfor Tilsynsrådets medlemmer, som selv har taushetsplikt overfor andre. Medlemmene må ikke røpe sikkerhetsforanstaltninger eller andre forhold av betydning for å hindre rømning fra eller inntrenging i institusjonene.

Kravet om samtykkje for å få tilgang til opplysningar er kommentert slik:

Kravet om samtykke er uheldig i et tilsynsperspektiv: Som også kriminalomsorgsdirektoratet har påpekt (2017), innebærer det blant annet «at det stilles krav til aktiv handling fra innsatte og domfelte som vilkår for at tilsynet skal utføres», selv om «de mest ressursvake innsatte og domfelte ikke er i stand til å ta kontakt med tilsynsrådet og avgi sitt samtykke».

Adgang til opplysningar som ellers ville ha vært taushetsbelagt, vil på en helt annen måte gjøre det mulig å identifisere enkeltsaker eller mer generelle problemstillinger som i særlig krav tilsier behov for tilsyn. For å muliggjøre effektivt tilsyn etter metoder og standarder som Tilsynsrådet selv legger opp, foreslår jeg

derfor å lovfeste unntak fra kriminalomsorgens taushetsplikt etter forvaltningsloven overfor Tilsynsrådet og dets medlemmer. Reglene om profesjonsbestemt taushetsplikt (leger, prester mv.) berøres ikke av dette. (Smith, side 71-72).

Departementet følgde opp forslag om ein særskild heimel for teieplikt for medlemmar av tilsynsrådet og dei som gjer teneste for rådet.

Som for tilsette i kriminalomsorga, foreslo departementet at teieplikta for rådsmedlema òg bør omfatte tilhøve knytt til sikkerheita i institusjonane.

I høyringsnotatet blei det vist til NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, og departementet sitt høyringsnotat om framlegg til endringar i dei generelle reglane om unntak frå teieplikta for deling av opplysningar som er naudsynt ikkje berre for løysing av avgjevarorganet sine oppgåver, men òg for mottakarorganet si oppgåveløysing. Det blei vist til at samtykkje ikkje var eit anvendeleg rettsgrunnlag i desse tilfella, og departementet opprettheldt framlegget om at kriminalomsorga kan vidareformidle opplysningar om personlege forhold dersom det er naudsynt og ikkje vil innebere eit uforholdsmessig inngrep.

Regelen om teieplikt og vidareformidling av opplysningar blei foreslått tatt inn i kapitelet om tilsynsråd i straffegjennomføringslova. Grunngevinga var at i straffegjennomføringslova vil regelen kunne formulerast til å gjelde spesifikt for formidling av informasjon til tilsynsrådet, og plasseringa kan bidra til at regelen blir meir tilgjengeleg for tilsette i kriminalomsorga, innsette og for medlemmane av tilsynsrådet. Korkje i utgreiinga eller i høyringsnotatet låg det føre framlegg som gjorde greie for kven som skal handsame personopplysningar og nærare presisering av grunnlaget for handsaminga.

11.3 Syntet til høyringsinstansane

Fleire instansar saknar ei nærare vurdering av dei personvernrettslege høva ved lovforslaget. *Datatilsynet* peiker mellom anna på at deling av sensitive personopplysningar utan samtykkje er eit inngrep, og det er viktig med reglar om kven som er ansvarleg for handsaminga av personopplysningane og kva som er grunnlaget for handsaminga. I tillegg etterlyser enkelte *regionar*, *Datatilsynet* og *NIM* tydelege vurderingar av kva som er naudsynte opplysningar, kva som går inn i forholdsmessigheitsvurderinga og regulering av rettene til dømes om informasjon til den registrerte.

Alle instansar som har uttala seg om forslaget om teieplikt støttar at det blir særskild regulert i straffegjennomføringslova, og òg omfattar det medlemmane av tilsynsrådet får vite om sikkerheits-tilhøva knytt til straffegjennomføringa. *Norsk forening for kriminalreform* meiner at reglane ikkje berre har ein pedagogisk verdi, men er viktig både for å auke medvitet til medlemmane av rådet, og for tilliten og omdømet til rådet. I tillegg oppmodar foreninga om at straffesanksjonen ved brot på teieplikt går fram av føresegna.

Ingen høyringsinstansar går imot framlegget om at tilsynsrådet må få tilgang til personsensitive opplysningar. Både *eininger i kriminalomsorga*, *Sivilombodet* og fleire *interesseorganisasjonar* er samstemte i at tilgang til opplysningar utan eit aktivt samtykkje frå innsette, er ein føresetnad for at tilsynsrådet skal kunne vareta oppgåvene sine på ein tilfredsstillande måte. Særleg gjeld dette overfor ressursvake innsette, psykisk sjuke innsette og innsette som ikkje beherskar eit skandinaviske språk. Det blir samstundes peikt på behovet for tydelege reglar om kva som kan delast, og at høve til innhenting av informasjon ikkje må føre til ei utholing av vekta til samtykket og av tilliten til rådet. Ei ukritisk og rutinemessig innhenting av opplysningar bør det ikkje leggast til rette for. *NIM* ber òg departementet vurdere å gjere unntak frå dei alminnelege reglane om vidaredeling av opplysningar som følgjer av forvaltningslova § 13b nr. 5-6. Det blir mellom anna vist til tilsvarande unntak i barnevernlova § 6-7 med tilhøyrande grunngeving.

Norsk forening for kriminalreform understrekar viktigheita av å avklare kva for organ som er omfatta av unntaket frå teieplikta. *Domstoladministrasjonen* meiner det må gjerast ei konkret og grundig vurdering av om deling av informasjon utan innsettes samtykkje er naudsynt. Det kan vere meir nærliggjande med slik deling for å gjennomføre generelle tematiske tilsyn om bruk av tvang etc.

Norsk forening for kriminalreform og Straffedes organisasjon i Norge foreslår at det blir utvikla ei løysing for at innsette på generelt grunnlag kan reservere seg frå deling av personopplysningar med tilsynsrådet. Kriminalomsorga er opptatt av at unntaket frå teieplikta ikkje automatisk må omfatte opplysningar som er registrert i Infoflyt-systemet. Bakgrunnen er at kriminalomsorga i slike tilfelle må koordinere seg med samarbeidande einingar.

Både *NIM*, *Sivilombodet*, *Norsk forening for kriminalreform* og *Straffedes organisasjon i Norge* meiner at retten til tilgang på opplysningar må føl-

gjast av ei korresponderande plikt for tilsette i kriminalomsorga til å forklare seg for tilsynsrådet. Dei trekker òg fram behovet for ei lovfesting av retten til fortruleg kommunikasjon mellom innsette og tilsynsrådet. *Sivilombodet* seier det slik:

Både Mandelareglene og De europeiske fengselsreglene gir bestemmelser om tilsynsorganers arbeidsmetode og tilgang til stader og opplysningar som angår forholdene for innsatte. Bestemmelsene anbefaler at tilsynsarbeid i fengsler bør omfatte fortrolige samtaler med innsatte på eget initiativ, samtaler med ansatte, befaring av fysiske forhold, gjennomgang av dokumenter og adgang til å gjennomføre uvarslede besøk.

11.4 Vurdering frå departementet

11.4.1 Handsaming av personopplysingar

Det er ei føresetnad for reglar om informasjonsdeling at tilsynsrådet kan handsame personopplysingar. Det første departementet tar stilling til er om tilsynsrådet kan handsame personopplysingar ut frå reglane i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 2. Det første kravet er at inngrepet må ha tilstrekkeleg heimel. Dernest krevst at inngrepet er naudsynt i eit demokratisk samfunn. Eitt av alternativene som kan grunngi eit inngrep er å trygge andre sin fridom og rettar. Tilsyn med at domfelte og innsette blir handsama i tråd med gjeldande rett, mellom anna menneskerettane, fell tvillaust innunder dette alternativet. Vidare må inngrepet vere naudsynt for å oppnå føremålet. Tilsynsrådet skal tilsjå at innsette lever under akseptable tilhøve. Rådet skal mellom anna besøkje institusjonar og einingar, kunne sjå på loggar, rapportar og anna dokumentasjon på handsaming av domfelte og innsette. For å kunne utføre eit reelt effektivt tilsyn, både på generelt nivå og meir konkret med handsaming av den einskilde innsette, krev det tilgang til informasjon frå ulike hald.

Inngrepet i den einskilde sitt personvern må ikkje vere uforholdsmessig. Vurderinga er konkretisert av Den europeiske menneskerettsdomstolen. Inngrepet må balanserast mot føremåla som skal oppnåast. Tilsynsrådet kan derfor ikkje innhente fleire personopplysingar enn det som er naudsynt for å gjennomføre oppgåvene sine. Dette må vurderast nærare når ein tar stilling til kva for opplysningar og kven som kan gi opplysningar til rådet.

Departementet har merka seg etterlysinga frå høyringsinstansane om nærare reglar for tilsyns-

rådet si handsaming av personopplysingar. Det er viktig med ei samla og tydeleg regulering av personopplysingar under gjennomføring av straff og tilsyn med straffegjennomføringa. Det vil no bli eit tydelegare skile mellom tilsynsrådet og kriminalomsorga. I det pågåande revisjonsarbeidet er det naturleg å vurdere korleis tilsynsrådet si handsaming av personopplysingar bør regulerast. Før det ligg føre eit forslag til slik samla regulering, er det mest høveleg at nærare reglar og eventuelle naudsynte unntak frå personopplysningslova av 2018 førebels bør ligge i forskrift. Departementet foreslår derfor at det blir tilføyd ei presisering om at forskriftsheimelen i lovutkastet § 9 d òg omfattar moglegheit til å gi reglar om tilsynsrådet si handsaming av personopplysingar.

Departementet vil kome tilbake med forslag om detaljerte reglar for tilsynsrådet si handsaming av personopplysingar i forskrift. Der vil grunnlag for handsaming bli presisert, saman med føremålet med handsaminga, kven som er ansvarleg for handsaming, rettar til den registrerte og reglar om kva for opplysningar som kan innhentast.

11.4.2 Teieplikt

Sjølv om tilsynsrådet er del av offentleg forvaltning og omfatta av teieplikta i forvaltningslova, ser departementet at det er gode grunnar til å ha ei særskild regulering av teieplikta i straffegjennomføringslova. Både for å auke tilgjengelegheita for rådsmedlemene, tilsette og innsette, men òg sidan regelen inneheld ei særskild regulering knytt til teieplikt om sikkerheitsmessige tilhøve ved institusjonane. Dette er ei utviding av teieplikta etter forvaltningslova § 13, som er avgrensa til personlege tilhøve, tekniske innretningar og framgangsmåtar og drift- eller forretningstilhøve.

Departementet viser til straffelova § 209, kor brot på lov- og instruksbestemt teieplikt er straffesanksjonert for dei som arbeider eller utfører teneste for eit statleg eller kommunalt organ. Det er avgjerande at alle som utfører teneste i det offentlege, sett seg inn i reglane som gjeld for teieplikt og ansvar for handsaming av opplysningar. Dobbeltregulering bør likevel unngåast der det ikkje er særskilde grunnar for det. Departementet legg vekt på at sanksjonen ikkje er nemnd særskild i straffegjennomføringslova og finn ikkje grunn til å gjenta at brot på lov- og instruksbestemt teieplikt er sanksjonert med straff berre for medlemene av tilsynsrådet.

11.4.3 Rett og plikt til opplysningar

Departementet har merka seg at høyringsinstansane er positive til at tilsynsrådet skal få tilgang til dei opplysningane som er naudsynte for å føre tilsyn med at rettane og velferda til innsette blir varetatt.

Etter lovendringa som blei sett i kraft 1. juli 2021, inneheld forvaltningslova § 13 g no følgjande heimel:

Kongen kan gi forskrift om at taushetsplikt etter § 13 ikke skal være til hinder for at bestemte organer kan dele opplysninger for å utføre oppgaver som er lagt til avgiver- eller mottakerorganet, så langt delingen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder, og om annen behandling av opplysninger i forbindelse med delingen. Der det foreligger et etablert samarbeid mellom organer, kan forskrifter etter første punktum om nødvendig også omfatte opplysninger som etter annen lov er underlagt særlige begrensninger i adgangen til å dele opplysninger etter § 13 b første ledd.

Fleire høyringsinstansar har etterlyst at det etablerast ei forklaringsplikt for tilsette i kriminalomsorga, og at rådet skal få lovfesta uhindra åtgang til stader og fasilitetar som er naudsynte for å gjennomføre tilsynsverksemda. Både i forskrift om kommunikasjonskontroll og i forskrift om politiet sitt utlendingsinternat er det gitt reglar om plikt til å gi opplysningar til tilsynsrådet. I forskrift om tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet 13. juni 2022 nr. 1005 § 6 er det sagt slik:

Tilsynsrådet kan kreve de opplysninger og adgang til de steder som er nødvendige for at det kan gjennomføre sine tilsynsoppgaver. Personalet på stedet skal bistå slik at tilsynsrådet kan utføre tilsynsoppgavene.

I forskrift om kommunikasjonskontroll mv. § 16 er regelen slik:

Politiet og påtalemyndigheten skal gi utvalget de opplysninger, dokumenter, lydbåndopptak mv. om tvangsmiddelbruken som utvalget av hensyn til sin kontrollfunksjon finner nødvendig.

I tillegg ligg det føre ei individuell forklaringsplikt for einkvar tilsett i politi- og påtalemakta som kontrollutvalet kallar inn til avhøyr. Korkje tilsynsverk-

semdene eller verkemidla dei rår over gjer at same regelsett er treffande. Kontrollutvalet kan mellom anna vedta pålegg om internkontroll og informasjonssikkerheit, mens tilsynsrådet ikkje er tiltenkt avgjerdsmynde. Departementet finn det ikkje like naturleg å etablere ei individuell plikt for tilsette til å forklare seg for tilsynsrådet. Samstundes er det avgjerande at tilsynsrådet får tilgang til fysiske lokalar, innsette og domfelte, og til dei opplysningar dei treng for å kunne utøve si verksemd på ein effektiv og tillitvekkjande måte. Ein slik tilgang følgjer i dag av retningslinjene til straffegjennomføringslova med tilhøyrande forskrift punkt 9.2:

Tilsynsrådets medlemmer har rett til å inspisere fengslenes, overgangsboligenes og friomsorgskontorenes områder og bygninger og rom der de domfelte eller innsatte oppholder seg. De kan kreve opplysninger om behandlingen av de domfelte og innsatte.

Ein slik åtgang er utdypa i utkast til føringar for tilsynsrådet frå Kriminalomsorgsdirektoratet: «standard på bygningsmasse, renhold, ernæringstilbud, treningsmuligheter og annet aktivitetstilbud. [...] Tilsynsrådet kan også vurdere interne rutiner ved enhetene som gjelder behandlingen av domfelte eller innsatte; som for eksempel tidspunkt for utlasing, lufting og tilgang til fellesskap. Videre kan tilsynet omfatte enhetenes saksbehandling og forvaltningspraksis; for eksempel når det gjelder saksbehandlingstid, bruk av tvangsmidler, soningsutsettelse og andre enkeltvedtak.»

Høyringsinstansane har peikt på behovet for å lovfeste denne viktige føresetnaden for tilsyn med ein sektor som er såpass lukka, og krava finst òg i internasjonale oppmodingar, til dømes dei europeiske fengselsreglane regel 93.2 bokstav a kor tilsynsorgana skal ha: «access to all prisons and parts of prisons, and to prison records, including those relating to requests and complaints, and information on conditions of detention and prisoner treatment, that they require to carry out their monitoring activities»

Ut frå innspel frå høyringsinstansane, er departementet kome til at føresetnaden om tilgang til lokala og opplysningar bør stå i lova, saman med ein regel om at kriminalomsorga, og andre som utfører arbeid eller teneste for kriminalomsorga, skal bistå slik at tilsynsrådet får gjennomført sine oppgaver.

Departementet foreslår ei tilføyning i forskriftsheimelen for å kunne gje reglar om tilsynsrådet si handsaming av personopplysningar, sjå lovutkastet § 9 d.

Departementet opprettheld forslaget om reglane om teieplikt og informasjonsdeling med nokre mindre endringar, sjå lovutkastet § 9 c.

Departementet foreslår å føye til ei ny føresegn som lovfestar plikt for kriminalomsorga, og andre som utfører arbeid eller teneste for krimina-

lomsorga, til å bistå under gjennomføring av tilsyn, at tilsynsrådet får tilgang til stader og personar og moglegheit for å kommunisere fortruleg med dei som er under kriminalomsorga si omsorg, sjå lovutkastet § 9 a andre ledd.

12 Særleg om tilsyn som vedkjem barn og unge

Som nemnd i proposisjonen punkt 3.4 gjeld det særskilde reglar for å vareta barn og unge sine rettar når dei er domfelte eller gjennomfører straff.

Når tilsynsrådet skal føre tilsyn med barn og unge som er domfelte eller innsette, vil det kunne krevje ei anna tilnærming enn for tilsyn med vaksne. Rådet må innrette tilsyna slik at ein oppnår kontakt med barn og unge, og at ein kjem i posisjon til å få de opplysingane som trengst for å gjennomføre tilsyn. Dette vil krevje barnefagleg kompetanse hjå medlemmane som gjennomfører tilsynet, og ein tilpassa metodikk. Både val av kor mange medlemar som bør delta, kven som bør delta og tidsbruken må vurderast særskilt for å sikre at tilsyn der barn og unge oppheld seg, er forsvarleg. I tillegg tilseier både nasjonale reglar om tilsyn med barneverninstitusjonar kor barn kan haldast tilbake, som er eit samanliknbart tilsynsområde, og internasjonale oppmodingar at tilsyn på stader kor barn er fråteken fridomen skal skje hyppig. Dette gir føringar for prioriteringane til tilsynsrådet.

Informasjon om verksemda til tilsynsrådet, og om det konkrete tilsynet, må utformast på en slik måte at barn og unge forstår kva dei er med på og kva dei kan forvente av oppfølging frå tilsynsrådet. Eit viktig punkt vil vere å utforme god informasjon om kva opplysingar tilsynsrådet kan få frå kriminalomsorga, og at sjølv om dei kan ta opp saker med lokalt eller overordna nivå, så kan dei ikkje fatte rettsleg bindande avgjerder. Informasjonen om tilsynsrådet må gjerast tilgjengeleg i dei fysiske og digitale kanalane som treff barn og

unge. Tilsynet må òg ha gode moglegheiter for at barn og unge som er domfelt, innsett eller pårørande, lett kan kome i kontakt med rådet. Dette inneber at sekretariatet for tilsynsrådet må ha kompetanse i utforming av informasjon for, og kontakt med, barn og unge.

Det er ikkje berre når sjølve tilsynet omhandlar barn og unge som er domfelte og innsette, at barneperspektivet har relevans. Det særskilde vernet til barn kjem inn òg i dei tilfella tilsynet gjeld vaksne domfelte og innsette sitt samvær med barn, eller for barn som pårørande til domfelte og innsette. Det er derfor naudsynt at alle medlemmane i tilsynsrådet får tilstrekkeleg kjennskap til det særskilde vernet av barn, og at det blir utvikla gode rutinar for handtering av ulike former for tilsyn som vedkjem barn. Eit fellestrekk for barn som er i kontakt med kriminalomsorga, er at dei ofte er i ein sårbar situasjon. Vidare vil tilsynsrådet ofte vere eit av mange organ som ønskjer å snakke med barna om deira situasjon, og ha den ulempa at dei normalt ikkje vil kjenne barna frå før. Ei opplæring av medlemmane må innebere kunnskap om rettane til barn og unge, og verktøy for eit forsvarleg tilsyn i saker som omhandlar barn, mellom anna for gjennomføring av samtaler med barn. Viktige element her er kunnskap om at det beste for barnet er eit grunnleggjande omsyn som alltid må vege tungt i alle prosessar som vedkjem eit barn, eit barns rett til å uttale seg og dei særskilde rettane som gjeld når barn er fråteken fridomen eller er i konflikt med lova.

13 Økonomiske og administrative konsekvensar

Totale kostnader for drift av tilsynsråda var om lag 1,375 mill. kroner i 2018 og 1,700 mill. kroner i 2019.

Forslaga i proposisjonen vil styrke tilsynsrådet og gje tydelegare rammer for arbeidet. Dei foreslåtte justeringane i mandatet til tilsynsrådet er meir ei presisering, og vil truleg ikkje i seg sjølv ha betydelege økonomiske eller administrative konsekvensar. Eit unntak her er krav om regelmessig tilsyn, som medfører auke i tilsynsfrekvensen.

Etter forslaget skal det berre vere eitt tilsynsråd. Når det gjeld oppnemning, inneheld ikkje forslaget eit øvre tak på kor mange medlemar som skal oppnemnast. Den nedre grensa er definert ved at alle fylka skal vere representerte i rådet, i tillegg til dei tre som er oppnemnd av Kongen i statsråd. Det må truleg påreknast fleire lokale medlemar frå dei fylka som har fleire, eller store driftseiningar.

For reiseutgifter blei det i 2018 og 2019 brukt henholdsvis i underkant av 110 000 kroner og 160 000 kroner. Mykje av tilsynsverksemnda må framleis skje som fysiske inspeksjonar i institusjonane. Det desentraliserte aspektet vil halde fram, ved at fysiske besøk blir gjennomført med deltaking frå medlemar som bur i same område. Ut frå føringar om at tilsynsfrekvensen bør aukast frå dagens nivå og forslaget om at det skal vere minst to medlemar på kvart institusjonsbesøk, kor av den eine skal vere frå leiinga, gjer at departementet antar at det må påreknast ei auke i reiseutgifta. Eit anslag her er at dette vil beløpe seg til ca. 500 000 kroner per år.

Med utgangspunkt i at vervet til leiaren vil vere eit nokså tidkrevjande verv, og at leiaren skal oppfylle krava til å kunne utnemnast til dommar, kan det vere aktuelt med ei godtgjering etter fast sats og ikkje etter medgått tid. Honorering av leiar må ligge på eit nivå som opnar for god rekruttering. Honorar må vurderast konkret på eit seinare tidspunkt, men det kan her tas utgangspunkt i brutto årsløn for tingrettsdommarar. Vidare må det påreknast ca. 25 pst. påslag for andre sosiale kostnader, og utgifter til kontorhald for leiaren. Til

saman anslås ein årleg utgift på ca. 1,55 mill. kroner.

Medlemar som er oppnemnd av departementet, skal få godtgjering for arbeide etter brukt tid. Slik godtgjering skjer etter satsane for arbeid i statlege utval og inkluderer førebuande arbeid og tida som går med til gjennomføringa av tilsynet. Med de føringar som er skissert i proposisjonen punkt 7.2.4 om tilsynsfrekvens, er kostnadene stipulert til om lag 1,8 mill. kroner per år. Både reisekostnader og utgifter til godtgjering av medlemane si medgatte tid vil variere alt etter kor aktivt tilsynsrådet er, og korleis oppgåvene blir delt mellom medlemane og sekretariatet.

Departementet har varsla at det vil etablere eit sekretariat, noko som vil medføre utgifter. Med forslaget om dimensjonering på fem årsverk, reisekostnadar for sekretariatets medlemar for å assistere leiinga under tilsynsbesøk, og øvrig drift, vil kostnadane vere om lag 7 mill. kroner. Føresetnaden for anslaget er at sekretariatet blir lokalisert saman med eit allereie eksisterande forvaltningsorgan og kan disponere kontor- og møte-lokale. Etter forslaget skal sekretariatet leggjast til eit nytt regionkontor under Statens sivilrettsforvaltning i Vardø.

Med den foreslåtte tilsynsordninga, vil regionane i kriminalomsorga miste oppgåva med å ta imot og vidareformidle årsmeldingar frå tilsynsrådet, og å fastsetje og utbetale honorar for tilsynsarbeidet. Disse oppgåvene er så begrensa at endringane ikkje vil føre med seg vesentlege økonomiske eller administrative konsekvensar for kriminalomsorga.

Totalt gir den nye tilsynsordninga utgifter på om lag 11 mill. kroner per år, som er en økning på om lag 10 mill. kroner samanlikna med dagens ordning.

Det vil også påløpe utgifter til etablering av sekretariatet på 1,5-2 mill. kroner.

Økonomiske konsekvensar som følgje av de foreslåtte endringane blir dekte innafor gjeldande budsjetttrammar for Justis- og beredskapsdepartementet.

14 Merknader til dei einskilde føresegna

Til kapittel 2 A Tilsynsråd for kriminalomsorgen:

Departementet foreslår at straffegjennomføringslova får eit nytt kapittel 2 A med reglar om tilsynsråd. Etter utkastet skal kapittelet innehalde fem føresegner; § 9 Tilsynsrådets oppgaver, § 9 a Gjennomføringen av tilsynsarbeidet, § 9 b Oppnevning av medlemmer til tilsynsrådet, § 9 c Taushetsplikt og § 9 d Forskrifter. Utkastet inneber at gjeldande § 9 går ut av kapittel 2, og i endra form går inn i det nye kapittel 2 A.

Til § 9:

Det visast til punkt 5 og 6, punkt 7.2 og 7.3 og punkt 11.4 i proposisjonen her.

Første ledd første og andre punktum fastset mandatet for tilsynsrådet. Tilsyn med institusjonane i kriminalomsorga skal skje regelmessig, og inneber mellom anna fysiske inspeksjonar. Ordet institusjon er vald for å inkludere dei ulike innretningane kor kriminalomsorga husar domfelte og innsette. Fengsel med høgt sikkerheitsnivå, forvaringsanstaltar og ungdomseiningar, og fengsel med lågare sikkerheitsnivå og overgangsbustader er døme på slike institusjonar. I tillegg er einingar som husar forvaringsdømte som er lauslatne til tvungent opphald i institusjon eller kommunal bustad, inkludert. Tilsynsrådet skal ikkje føre tilsyn med institusjonar som ikkje heilt eller delvis ligg under kriminalomsorga sitt ansvar, til dømes sjukehus eller annan institusjon kor domfelte gjennomfører straff. For innsette i institusjon, skal tilsynsrådet føre tilsyn med at dei blir handsama i samhøve med gjeldande rett, og at deira velferd varetakast. Dette inneber at verksemda til tilsynsrådet ikkje er avgrensa til reint rettslege tilhøve. Tilsynsrådet kan ta opp tilhøve uavhengig av om det er kriminalomsorga eller andre styresmakter som er ansvarlege for dei aktuelle tilhøva, og må vidareformidle funn som ikkje kriminalomsorga har ansvar for til tilgrensande tilsynsmynde for oppfølging. For domfelte som gjennomfører straff utanfor ein institusjon som kriminalomsorga har heilt eller delvis ansvar for, skal tilsynsrådet sjå til at dei blir handsama i samhøve med gjeldande

rett. Tilsynsrådet skal ha ein ombodslignande funksjon, og har ikkje mynde til å treffe rettsleg bindande avgjerd.

Andre ledd slår fast at tilsynsrådet skal vere uavhengig i sitt arbeide. Det følgjer av same føresegn at tilsynsrådet ikkje kan bli instruert om si vurdering av den einskilde sak, lovtolkning eller utøving av skjønn.

Føresegna set grenser for kva føringar departementet kan gje etter første ledd eller etter § 9 d.

Til § 9 a:

Første ledd andre punktum set grenser både for kva andre styresmakter kan beslutte, og for kva enkeltpersonar eller andre kan krevje frå rådet. Etter føresegna kan ingen krevje av tilsynsrådet at det går inn i ein konkret sak.

Første ledd tredje punktum regulerer kven tilsynsrådet skal vende seg til med sine merknader etter det einskilde tilsynet. Etter ordlyden står tilsynsrådet fritt med omsyn til om det vil framføre sitt bodskap ovanfor den aktuelle eininga eller til eit overordna nivå i kriminalomsorga. Ofte vil det beste vere først å ta opp saker med den konkrete eininga. I vurderinga er det relevant å leggje vekt på kva for avvik det er tale om, kor alvorleg avvik det er tale om, og kven som best kan følgje opp avviket.

Andre ledd kodifiserer at tilsyn kan skje både varsla og uvarsla, og at tilsynsrådet må få tilgang til fysiske omgivnader og opplysingar som trengst for å gjennomføre tilsynet. Føresegna inneber mellom anna at rådet kan be eininga om utskrift frå sakshandsamingssystema, og om rapportar og oversikter som viser bruk av ulike kontrolltiltak og tvangsmiddel. Etter tredje punktum har kriminalomsorga, eller dei som utfører arbeid eller teneste for kriminalomsorga, plikt til å medverke slik at tilsynsrådet får utført tilsyn. Sjølv om føresegna føreset ein plikt til medverknad, inneber ikkje føresegna at den einskilde tilsette har ei rettsleg forklaringsplikt for rådet. For unntak frå teieplikta for tilsette i kriminalomsorga, sjå § 9 c. Nærare reglar om kriminalomsorgens oppgave under tilsyn kan fastsetjast i forskrift, sjå § 9 d.

Det følgjer av *andre ledd siste punktum* at domfelte og innsette skal kunne kommunisere fortruleg med tilsynsrådet. Dette gjeld både skriftleg og munnleg kommunikasjon. Kriminalomsorga må leggje til retter for ukontrollert kommunikasjon både under og mellom besøk frå tilsynsrådet.

Tredje ledd regulerer deltaking frå tilsynsrådet ved inspeksjon i institusjon. Det følgjer av *første punktum* at stadlege tilsyn skal gjennomførast med minst to medlemar. Av siste del av setninga følgjer det vidare at både eit medlem oppnemnd etter § 9 b første ledd første punktum og eit medlem oppnemnd etter § 9 b første ledd andre punktum så langt mogleg delta i tilsynet. Grunngevinga for dette er særleg at det vil bidra til at dei som saman inspiserar ei eining har ulik bakgrunn, men òg leggje til rette for at tilsynsarbeidet totalt sett blir heilskapleg. Uttrykket «så langt mulig» markerer at kravet til deltaking ikkje er ei absolutt føresetnad for å gjennomføre stadlege tilsyn. Er det praktisk vanskeleg å oppnå den aktuelle fordelinga, kan tilsynet som eit unntak gjennomførast med to personar frå same oppnemnde gruppe. Dette kan òg vere ei løysing der det konkrete tilsynet krev ein spesiell kompetanse som berre finst i den eine gruppa. Det skal likevel alltid delta minst to medlemar ved institusjonsbesøk. Tilsynsrådet vil stå fritt til å delta med fleire medlemar, noko som kan vere praktisk ved inspeksjon av støre einingar.

Tredje ledd andre punktum inneheld eit forbod mot deltaking ved tilsynsrådets besøk i einingar. Forbodet gjeld òg ved andre former for tilsyn. Føresegna vil òg kunne utelukke deltaking i tilfelle der det ikkje vil liggje føre ugildheit etter forvaltningslova. Sidan tilsynsrådet skal ha ein ombodsfunksjon, oppstår det ikkje spørsmål om ugyldigheit som følgje av brot på § 9 tredje ledd eller på forvaltningslova.

Fjerde ledd slår fast at tilsynsrådet skal rapportere årleg om sitt arbeide til departementet og Kriminalomsorgsdirektoratet, og at rådet òg kan ta opp særskilde tema utanom årsrapportane. Årsrapport og andre meldingar etter § 9 a fjerde ledd er meint som verktøy for å ta opp tilhøve av generell karakter. Det er ikkje meininga at dokumenta skal innehalde informasjon som er underlagt teieplikt. Heile dokumentet skal publiserast. Om ein slik rapport eller melding likevel inneheld informasjon som er omfatta av teieplikt, må rapporten anonymiserast før den blir publisert.

Til § 9 b:

Det visast til punkt 8 i proposisjonen her.

Første ledd første punktum gjeld oppnemning av leiar, nestleiar og ytterlegare eitt medlem. Oppnemning etter første punktum skal skje på grunnlag av faglege og personlege eigenskapar som gjer vedkommande skikka.

Første ledd andre punktum gjeld for oppnemning av lokale medlemar av tilsynsrådet. Talet på oppnemnde medlemar må vere av eit omfang som gjer det mogleg for tilsynsrådet å gjennomføre sine oppgåver på eit forsvarleg vis. Føresegna krev at alle fylka skal vere representerte mellom medlemane oppnemnd etter andre punktum. Ved oppnemninga skal det leggjast vekt på personlege kvalifikasjonar for å drive tilsynsarbeid. Mynde til å oppnemne etter andre punktum ligger hjå departementet. Departementet skal vurdere kor mange medlemar det er naudsynt å oppnemne etter § 9 b første ledd andre punktum.

Det følgjer av *første ledd fjerde punktum* at både nestleiar og dei andre medlemane av tilsynsrådet som hovudregel skal oppnemnast for fire år, men at funksjonstida kan vere to år viss dette er naudsynt for å oppnå at ikkje alle eller nesten alle medlemane sluttar til same tid. Leiar skal etter tredje punktum nemnast opp for ein periode på seks år. Det er naturleg at leiar sit noko lenger enn andre medlemar. Det er adgang til gjenoppnemning for ein periode for alle medlema av tilsynsrådet, men det er ikkje eit krav på slik gjenoppnemning.

Andre ledd stiller opp særskilde krav for å kunne oppnemnes til tilsynsrådet. For alle i tilsynsrådet krevst det etter *andre ledd andre punktum* at dei oppfyller krava som etter domstollova § 70 gjeld for å kunne veljast til utvala av meddommarar, med unntak for kravet etter § 70 andre ledd nr. 4 om å ha bustad i ein bestemt kommune. I dette ligg for det første at den som oppnemnast må ha tilstrekkelege norskkunnskapar, og elles vere personleg skikka til oppgåva. Vidare krevst det mellom anna at den som skal bli medlem må ha fylt 21 år, og ikkje ha fylt 70 år når oppnemningsperioden startar. For leiar krevst det etter *andre ledd første punktum* dessutan at vedkommande må oppfylle krava for å vere dommar. I dette ligg mellom anna at vedkommande må vere utdanna jurist. Kravet om at det mellom dei tre i leiinga bør ligge føre barnefagleg og helsefagleg kompetanse, inneber at det så langt rå er skal finnast slik kompetanse i leiinga til ei kvar tid. Det er ikkje satt spesifikke krav til kva for grad av helse- og barnefagleg kompetanse som krevst. De særskilde krava til nestleiar og den faste medlemen er

ikkje meint å innebere ei anna øvre aldersgrense for disse enn for dei andre medlemmane.

Tredje ledd første punktum regulerer fråtreiding frå verv. Etter *fjerde ledd* skal det ved ledigheit oppnemnast eit nytt medlem for ein full periode. Det vil altså ikkje vere avgjerande kor lang tid medlemmen som sluttar hadde igjen av sin oppnemningstid.

Til § 9 c:

Det visast til punkt 11 i proposisjonen her.

Medlemmane av tilsynsrådet har teieplikt etter reglane i forvaltningslova. For at dette skal vere tydeleg, er det presisert i § 9 c *første ledd*. Vidare bestemmer føresegna at ein som er medlem av tilsynsrådet eller gjer teneste for rådet, har teieplikt om det som vedkommande får vite om tilhøve av betydning for sikkerheita ved gjennomføringa av straff. Døme på slik kunnskap kan vere bygningsmessige tilhøve, brann- og evakueringsinstruksar, informasjon om ulike sikkerheitstiltak, trusselvurderingar, eller andre opplysingar som vedkjem sikkerheita under gjennomføring av straff. Sistnemnde gjeld tilsvarande for tilsette i, eller ein som utfører teneste eller arbeid for kriminalomsorga, jf. straffegjennomføringslova § 7 bokstav h.

Andre ledd inneheld heimel for at kriminalomsorga og andre forvaltningsorgan som leverer tenester til domfelte og innsette, kan formidle opplysingar om innsette til tilsynsrådet. Føresegna opna berre for opplysingar som er underlagt teieplikt etter forvaltningslova, ikkje profe-

sjonsbestemt teieplikt som er heimla i sektorlovar, som til dømes helsepersonellova. Formidlinga er vidare begrensa til å gjelde tilfelle der informasjonsdeling er naudsynt for at tilsynsrådet skal kunne utføre oppgåvene sine, og retten omfattar ikkje deling av fleire opplysingar enn naudsynt. I dette ligg mellom anna at det ikkje skal gis meir detaljerte opplysingar enn det som må til, og at føresegna ikkje er ein generell heimel for å vidareformidle til tilsynsrådet opplysingar som kriminalomsorga har innhenta etter straffegjennomføringslova § 7 a andre ledd. Reglane gjer ikkje endring i moglegheita for å dele opplysingar som har heimel i forvaltningslova §§ 13 a og 13 b.

Til § 9 d:

Her finst heimel til at departementet kan gi nærare føresegner om ulike administrative sider ved verksemda til tilsynsrådet. Med unntak for tilhøve som har ei sikkerheitsmessig side, vil det vere viktig at føresegna gis i ei form som sikrar kontradiksjon, notoritet og innsyn for ålmenta.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringar i straffegjennomføringsloven (tilsynsråd for kriminalomsorga).

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringar i straffegjennomføringsloven (tilsynsråd for kriminalomsorga) i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i straffegjennomføringsloven (tilsynsråd for kriminalomsorga)

I

I lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. gjøres følgende endringer:

Etter § 8 skal nytt kapittel 2 A lyde:

2 A. Tilsynsråd for kriminalomsorgen

§ 9 Tilsynsrådets oppgaver

Tilsynsrådet for kriminalomsorgen skal føre regelmessig tilsyn med at personer innsatt i kriminalomsorgens institusjoner behandles i samsvar med gjeldende rett, og med at deres velferd ivaretas. Tilsynsrådet skal føre tilsyn med at domfelte som gjennomfører straff utenfor institusjon, behandles i samsvar med gjeldende rett.

Tilsynsrådet skal være uavhengig i sitt arbeid og kan ikke instrueres om lovtolkning eller skjønnsutøvelse.

§ 9 a Gjennomføring av tilsynsarbeidet

Tilsynsrådet planlegger og gjennomfører selv sin virksomhet. Tilsynsrådet kan ta opp saker av eget tiltak eller etter henvendelse fra innsatte og domfelte, pårørende eller ansatte. Tilsynsrådet avgjør selv hvilke saker det vil behandle nærmere. Sakene søkes løst lokalt eller gjennom overordnet myndighet.

Tilsyn kan varsles på forhånd eller skje uanmeldt. Tilsynsrådet kan kreve de opplysningene og adgang til de stedene som er nødvendige for gjennomføring av tilsynet. Kriminalomsorgen, eller de som utfører arbeid eller tjenester for kriminalomsorgen, skal bistå slik at tilsynsrådet kan utføre tilsynsoppgavene. Domfelte og innsatte skal kunne kommunisere fortrolig med tilsynsrådet.

Ved besøk i institusjoner skal minst to medlemmer av tilsynsrådet delta, så langt mulig slik at leder eller medlemmer oppnevnt etter § 9 b første ledd første punktum, og medlemmer oppnevnt etter § 9 b første ledd annet punktum, er representert. Personer som gjør tjeneste som forsvarer, eller på annen måte har en særskilt tilknytning til innsatte, domfelte eller ansatte i kriminalomsorgen, skal ikke ta del i tilsynet.

Tilsynsrådet skal årlig rapportere til departementet og Kriminalomsorgsdirektoratet om tilsynsarbeidet og kan også ta opp særskilte tema i egne meldinger til disse. Årsrapporter og særskilte meldinger fra tilsynsrådet skal offentliggjøres.

§ 9 b Oppnevning av medlemmer til tilsynsrådet

Tilsynsrådets leder, nestleder og ytterligere ett medlem oppnevnes av Kongen i statsråd. Departementet oppnevner lokale medlemmer, minst ett medlem fra hvert fylke. Leder oppnevnes for en periode på seks år med adgang for gjenoppnevning for én periode. Nestleder og de øvrige medlemmene oppnevnes for en periode på to eller fire år med adgang for gjenoppnevning for inntil fire år.

Tilsynsrådets leder må fylle kravene til dommere. Leder og medlemmer oppnevnt etter første punktum bør til sammen ha helsefaglig og barnefaglig kompetanse. Samtlige medlemmer må fylle kravene til meddommere i domstoloven § 70 annet ledd nr. 1 til 3 og 5.

Et medlem som ikke har overholdt sin taushetsplikt, eller som ikke oppfyller kravene etter første og annet ledd eller som selv ber om det, kan løses fra vervet.

Dersom et medlem fratrer sitt verv, oppnevnes et nytt medlem etter reglene i første og annet ledd.

§ 9 c Taushetsplikt

Enhver som har verv eller gjør tjeneste for tilsynsrådet har taushetsplikt etter forvaltningsloven, og om det som vedkommende i vervet eller tjenesten får vite om forhold av betydning for sikkerheten i kriminalomsorgens institusjoner eller for gjennomføringen av straff utenfor fengsel.

Taushetsplikt etter forvaltningsloven er ikke til hinder for at opplysninger om personlige forhold deles med tilsynsrådet dersom det er nødvendig og ikke vil utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder.

§ 9 d *Forskrifter*

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om tilsynsrådets rapportering, tilsynsrådets sekretariat, arkiv, behandling av personopplysninger, godtgjøring til medlemmene av tilsynsrådet og andre administrative forhold vedrørende tilsynsrådet, og om kriminalomsorgens oppgaver ved tilsyn.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

