

Høringsnotat

Avdeling for kriminalitetsforebygging

Dato: 13. november 2020

Saksnr: 20/4919

Høringsfrist: 12. februar 2021

Tilsynsråd for kriminalomsorgen

1	Hovedinnholdet i høringsnotatet	2
2	Bakgrunnen for forslagene	3
3	Utredning om tilsynsrådene	5
4	Spørsmål om videreføring av en ordning med tilsynsråd for kriminalomsorgen.....	8
5	Nærmere om hva som bør inngå i tilsynsrådets oppdrag	10
5.1	Gjeldende rett	10
5.2	Forslag i utredningen om tilsynsrådene	10
5.3	Departementets foreløpige vurdering	11
6	Nærmere om organiseringen av tilsynsarbeidet	13
6.1	Gjeldende rett	13
6.2	Forslag i utredningen om tilsynsrådene	13
6.3	Departementets foreløpige vurdering	16
7	Oppnevning av medlemmer til tilsynsrådet	17
7.1	Gjeldende rett	17
7.2	Forslag i utredningen om tilsynsrådene	18
7.3	Departementets foreløpige vurdering	19
7.3.1	Oppnevningsmåte mv.....	19
7.3.2	Krav til de som skal oppnevnes	21
7.3.3	Funksjonstid	22
7.3.4	Aldersmessige begrensninger.....	22
8	Sekretariat for tilsynsrådet.....	23
9	Informasjonstilgang og taushetsplikt	24
9.1	Innledning	24
9.2	Forslag i utredningen om tilsynsrådene	24

9.3	Øvrig regelverksarbeid om taushetsplikt mv.....	25
9.4	Departementets foreløpige vurdering	26
10	Godtgjøring til medlemmer av tilsynsrådet	27
11	Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene	28
12	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget	28
13	Departementets forslag til lovbestemmelser	32

1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

Dette høringsnotatet inneholder forslag til nye lovbestemmelser om tilsynsråd for kriminalomsorgen. Forslaget går ut på at straffegjennomføringsloven får et nytt kapittel 2 A om tilsynsråd. Innholdet i forslaget er utviklet på bakgrunn av utredningen «Tilsynsrådene for kriminalomsorgen: Status og reform» av 31. mars 2020 fra professor Eivind Smith.

Kjernen i tilsynsrådets arbeid er å undersøke forholdene for innsatte og domfelte i kriminalomsorgens enheter. Etter forslaget skal tilsynsrådet føre tilsyn «med at innsatte i fengslene behandles i samsvar med gjeldende rett, og med at deres velferd i fengselet ivaretas.» Videre ligger det i forslaget til mandat at arbeidsområdet for tilsynsrådet skal begrenses til å omfatte *fengslene*. Som i dag skal tilsynsrådet fungere som et ombud, uten myndighet til å treffe rettslig bindende beslutninger om innsatte eller fengslene. Bemerkninger kan tas opp fortløpende med kriminalomsorgen eller annen relevant myndighet, men tilsynsrådet skal levere årsrapport til departementet.

For å sikre relevant informasjon til tilsynsrådet, foreslås en bestemmelse om at taushetsplikt etter forvaltningsloven ikke skal være til hinder for at opplysninger om personlige forhold deles med tilsynsrådet. Tilsynsrådet selv vil også ha taushetsplikt.

I dag har vi ett tilsynsråd i hver av kriminalomsorgens fem regioner. I tråd med anbefalingene i utredningen fra professor Smith om etablering av et nasjonalt organ, foreslår departementet at det isteden skal etableres ett tilsynsråd med hele landet som arbeidsfelt, og med medlemmer fra hele landet. Tilsynsrådet skal etter forslaget ha leder, nestleder og ytterligere ett medlem som oppnevnes av Kongen. Videre skal det oppnevnes ytterligere medlemmer, og slik at det er minst ett medlem i tilsynsrådet fra hvert fylke. Det foreslås lovfestet at tilsynsrådet skal være uavhengig i sitt arbeid.

I utredningen fra professor Smith er det anbefalt at leder, nestleder og ytterligere ett medlem av tilsynsrådet tilsettes i åremål på seks år, på heltid. Departementets forslag bygger på at alle funksjonene skal kunne ivaretas som verv, med godtgjøring etter medgått tid i samsvar med statens regler for utvalgsarbeid, og med en funksjonstid på normalt fire år. Videre går departementet inn for at det skal etableres et sekretariat for tilsynsrådet, for å forestå arkivering og på andre måter understøtte tilsynsrådet og ivareta behovet for informasjon til nye medlemmer mv.

For å kunne oppnevnes som leder eller nestleder for tilsynsrådet, må man etter forslaget oppfylle de krav som gjelder for å kunne utnevnes som dommer. Videre foreslås det at alle medlemmene av tilsynsrådet må oppfylle de fleste av de kravene som etter domstoloven gjelder for å kunne velges til utvalgene av meddommere. I praksis innebærer forslaget blant annet at medlemmer av tilsynsrådet kan være opp mot (men ikke fylle) 74 år. Dagens retningslinjer angir at ingen i tilsynsrådet skal ha fylt 70 år.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på forslagene i høringsnotatet. I tillegg til det materielle, mottar vi gjerne også synspunkter på om deler av reguleringen med fordel kan gis som forskrift.

2 Bakgrunnen for forslagene

Det er over tid fremsatt kritikk mot hvordan tilsynsrådene fungerer. I en uttalelse fra mars 2013 påpeker Sivilombudsmannen blant annet at tilsynsrådene har et uklart mandat og for dårlig opplæring, og at det synes å være forskjeller mellom de ulike tilsynsrådenes praksis som ikke er saklig begrunnet. Lignende kritikk er fremført også ved andre anledninger.

Sivilombudsmannen har påpekt svakheter i tilsynsordningen i Dokument 4:3 (2018/19) *Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler*. I meldingen anbefaler Sivilombudsmannen at tilsynsordningen styrkes ved å lovfeste et mandat som sikrer systematisk og jevnlig tilsyn i tråd med internasjonale menneskerettsstandarter. I en rapport av juni 2020 fra Sivilombudsmannen om en undersøkelse av innsattes forhold i fengsel under covid-19-pandemien, er det fremhevet som en av flere tilbakemeldinger at Justis- og beredskapsdepartementet bør sikre at tilsynsrådene i alle regionene er gitt kompetanse og kapasitet til å opprettholde en effektiv tilsynsvirksomhet tilpasset situasjonen.

Kriminalomsorgen selv har ved ulike anledninger gitt uttrykk for at det mangler sentrale føringer for tilsynsvirksomheten. Kriminalomsorgsdirektoratet har pekt på at det bør være Justis- og beredskapsdepartementet som gir retningslinjer om mandat, oppnevning, funksjonstid og sammensetning av tilsynsrådene. Tilsynsrådenes rolle som uavhengige tilsynsorganer bør etter direktoratets syn ikke defineres av direktoratet.

Departementet har innhentet en utredning fra professor Eivind Smith om tilsynsrådene (omtales nærmere i punkt 3 nedenfor). Utredningen inneholder blant annet en beskrivelse av tilsynsrådenes virksomhet i dag. I utredningen er hovedpunktene i kritikken fra ulike hold sammenfattet 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 menneskerettsstandarter?
- 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 taushetspliktens omfang.
- Manglende arkiv.

Uklar struktur

- Inadekvat organisering.
- Umotiverte ulikheter mellom tilsynsrådenes praksis.
- Umotiverte ulikheter i arbeidsmetoder.
- Utilstrekkelig rapportering.»

Samtidig uttales det i utredningen at det ikke er tvil om at mange enkeltmedlemmer legger ned betydelig innsats og utfører mye gagns arbeid innenfor de rammene de er tilbudt. Professor Smith siterer også en uttalelse fra

Sivilombudsmannen i 2013 om at tilsynsrådene mange steder ser ut til å fungere godt, og at de synes å ha gode påvirkningsmuligheter overfor mange fengsler og andre enheter i kriminalomsorgen, og å ha en viktig funksjon.

3 Utredning om tilsynsrådene

I november 2019 fikk professor Eivind Smith ved Universitetet i Oslo i oppdrag fra departementet å utrede ulike spørsmål vedrørende ordningen med tilsynsråd for kriminalomsorgen. Mandatet for utredningen var som følger:

«Bakgrunn

Innsettelse og opphold i fengsel innebærer et omfattende inngrep overfor den enkelte. Etter straffegjennomføringsloven § 9 skal det være tilsynsråd som skal føre tilsyn med fengsler og friomsorgskontor og med behandlingen av domfelte og innsatte. I dag er det et tilsynsråd i hver av kriminalomsorgens regioner, men Kriminalomsorgsdirektoratet kan beslutte et annet geografisk ansvarsområde. Tilsynsrådene er nærmere regulert i forskrift til straffegjennomføringsloven.

Ordningen med egne tilsynsråd for kriminalomsorgen er en gammel institusjon. I NOU 1988 nr. 37 Ny fengselslov, ble det foreslått å avvikle tilsynsrådene. Utvalget viste blant annet til at ordningen ble etablert før man fikk de rettssikkerhetsgarantier som ligger i klagereglene etter forvaltningsloven og ombudsmannsordningen, og anbefalte heller en frittstående klagenemnd og utvidelse av adgangen til fri rettshjelp.

I St.meld. nr. 37 (2007-2008) Straff som virker, ble det tatt til orde for en gjennomgåelse av tilsynsordningen sett opp mot «kravene om å være en aktiv kontrollinstans med kompetanse og ressurser som sikrer tilstrekkelig innsyn i kriminalomsorgens virksomhet».

Det er fremsatt betydelig kritikk mot hvordan tilsynsrådene fungerer, blant annet fra Sivilombudsmannen. I en uttalelse fra mars 2013 påpeker ombudsmannen blant annet at tilsynsrådene har et uklart mandat og for dårlig opplæring, og at det synes å være forskjeller mellom de ulike tilsynsrådenes praksis som ikke er saklig begrunnet. I Prop. L 105 (2015-2016) uttalte departementet at det vil vurdere å nedsette et utvalg som skal komme med forslag om hvordan tilsynsordningen bør organiseres og innrettes.

I Dokument 4:3 (2018/19) Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler, er det på ny rettet kritikk mot måten tilsynsordningen i kriminalomsorgen fungerer på. I den særskilte meldingen anbefaler Sivilombudsmannen blant annet at tilsynsordningen i kriminalomsorgen styrkes ved å lovfeste et mandat som sikrer systematisk og jevnlig tilsyn i tråd med internasjonale menneskerettighetsstandarder.

Dagens ordning med tilsynsråd i kriminalomsorgen

Det fremgår av forskrift til straffegjennomføringsloven at Justis- og beredskapsdepartementet oppnevner tilsynsrådets leder, nestleder og minst to medlemmer med varamedlemmer. Oppnevningen gjelder for to år. Medlemmene av tilsynsrådet og varamedlemmene oppnevnes etter forslag fra fylkesmannen. Minst ett av tilsynsrådets medlemmer må ha juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap.

Tilsynsrådets medlemmer har rett til å snakke med domfelte og innsatte som ønsker det, og til å delta på møter om domfelte og innsatte og kreve innsyn i saksdokumenter hvis vedkommende domfelt eller innsatt samtykker.

Tilsynsrådene tar opp spørsmål og problemstillinger direkte med fengselet eller friomsorgskontoret. Det er nedfelt i retningslinjer til straffegjennomføringsloven at tilsynsrådene ved utgangen av hvert år skal sende årsmelding fra arbeidet ved det enkelte fengsel og friomsorgskontor til regionen. Regionen sender årsmeldingen videre til Kriminalomsorgsdirektoratet med uttalelse.

Andre mekanismer for kontroll med kriminalomsorgen

De fleste typer enkeltvedtak i kriminalomsorgen treffes i driftsenhetene (fengsel eller friomsorgskontor). Disse kan påklages til den aktuelle regionen i kriminalomsorgen. Enkelte vedtak treffes av regionen, og kan påklages til Kriminalomsorgsdirektoratet. I tillegg kan den enkelte bringe inn for domstolene rettslige spørsmål knyttet til egen straffegjennomføring. Langvarig bruk av tvang eller utelukkelse fra fangefellesskapet skal kriminalomsorgen selv melde inn til overordnet nivå. Som ledd i det alminnelig ansvaret for tilsyn med underordnet virksomhet utfører regionene dessuten tilsyn med fengsler og friomsorg, og Kriminalomsorgsdirektoratet fører tilsyn med regionene.

Sivilombudsmannen har en generell funksjon med å ivareta den enkeltes rettigheter i møte med forvaltningen. I tillegg inngår fengslene i arbeidsområdet for Forebyggingsenheten ved Sivilombudsmannens kontor. Forebyggingsenheten besøker steder der mennesker er frihetsberøvet for å undersøke hvordan rettighetene til innsatte i slike institusjoner ivaretas.

I tilknytning til sentrale konvensjoner på menneskerettsfeltet, er det etablert internasjonale konvensjonsorganer som skal overvåke at de deltakende statene overholder sine forpliktelser. De mest sentrale i denne sammenheng er FNs Torturkomité (CAT) og Europarådets Torturkomité (CPT).

Oppdraget

Justis- og beredskapsdepartementet ber om at utreder:

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.

Arbeidsform

Utreder kan kontakte departementet, Kriminalomsorgsdirektoratet, kriminalomsorgens regioner og tilsynsrådene for informasjon og synspunkter i forbindelse med arbeidet. Disse kan gi informasjon innenfor de begrensninger som ligger i lovbestemt taushetsplikt.

Utreder må gi uttrykk for egne anbefalinger på de problemstillingene som inngår i dette mandatet.

Utreder skal levere sin utredning til Justis- og beredskapsdepartementet innen 31. mars 2020.»

Utredningen, som er av 31. mars 2020, er tilgjengelig som del av høringssaken på regjeringen.no.

I arbeidet har professor Smith funnet at det er betydelig variasjon i hvordan tilsynsrådene arbeider. Han antar at både ulikhetene og andre svakheter har sammenheng med at mandatet for tilsynsrådene er uklart, at det også ellers mangler en del sentrale føringer for tilsynsarbeidet, og at opplæring og informasjon til medlemmene av tilsynsrådene mangler eller er svak.

Grunnloven, ulike menneskerettskonvensjoner og lovbestemmelser inneholder krav til behandlingen av innsatte i fengsel. Det er et ansvar for de ordinære myndighetene (departementet, kriminalomsorgen og andre myndigheter som leverer tjenester til innsatte) å sørge for at innsatte i fengsel behandles i samsvar med kravene etter norsk og internasjonal rett.

Gjennom tilslutning til konvensjoner har Norge videre forpliktet seg til å ha et system med regelmessige besøk av uavhengige internasjonale og nasjonale organer til steder der personer er frihetsberøvet, for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Forebyggingsenheten hos Sivilombudsmannen er etablert som ledd i oppfyllelsen av disse forpliktelsene. I utredningen legger professor Smith til grunn at Norge ikke er folkerettslig forpliktet til å etablere et særskilt, uavhengig tilsyn for fengsler mv. med et bredere mandat enn det som Forebyggingsenheten har. FNs minimumsregler for behandling av innsatte (Mandela-reglene) og Europarådet fengselsregler gir imidlertid ytterligere føringer. Én av disse føringene er at internt tilsyn med fengslene i kriminalomsorgens egen regi må suppleres med inspeksjoner fra et organ som er uavhengig av fengselsadministrasjonen. Strengt juridisk regnes disse regelsettene som anbefalinger, men professor Smith legger til grunn at Norge ønsker å oppfylle disse føringene. Hvis de skal ivaretas fullt ut, må vi etter professor Smiths vurdering ha et uavhengig tilsyn med et langt videre mandat enn det Forebyggingsenheten har.

I utredningen pekes det også på sterke realargumenter for en slik uavhengig tilsynsordning, særlig at fengslene (og enkelte andre institusjoner) utgjør spydspissen i statens bruk av fysisk makt, og at staten har et særlig ansvar for å sikre human behandling av personer som den berøver friheten. Ansvar for dette ivaretas best om kriminalomsorgens eget ansvar suppleres med eksterne instanser for tilsyn og kontroll.

For å sikre slike instanser nødvendig uavhengighet og tilstrekkelig tilgang til informasjon, anbefaler professor Smith at det etableres et nasjonalt organ med en blanding av fast tilsatt ledelse og medlemmer fra hele landet som er oppnevnt for noe kortere perioder. Tilsynsorganet bør være felles for fengsels- og forvaringsanstalter, politiarrester og utlendingsinternat. Han har utformet forslag til en bestemmelse i straffegjennomføringsloven, som straffeprosessloven og utlendingsloven etter forslaget skal vise til. Forslaget til bestemmelse i straffegjennomføringsloven vedrørende fengsels- og forvaringsanstalter er som følger:

§ 9 Tilsynsråd

Tilsynsrådet fører tilsyn med at innsatte i fengsler behandles i samsvar med gjeldende rett, og med deres velferd i fengslet.

Virksomheten planlegges og gjennomføres av Tilsynsrådet selv. Det kan ta opp saker av eget tiltak eller etter henvendelse fra innsatte, pårørende eller personale og avgjør selv hvilke saker det vil behandle nærmere. Sakene søkes løst lokalt eller gjennom overordnet myndighet. Tilsynsrådet kan ta opp særskilte spørsmål i melding til departementet. Slik melding offentliggjøres samtidig med at den avgis.

Tilsynsrådet kan ikke instrueres om lovtolkning eller skjønnsutøvelse. Departementet kan instruere skriftlig om prioritering av typer av institusjoner eller saker, og gir nærmere bestemmelser om Tilsynsrådets sekretariat, arkiv, godtgjøring til oppnevnte medlemmer og annet av særlig betydning for rådets mulighet til å gjennomføre sine oppgaver.

Leder, nestleder og minst ett annet medlem beskikkes av Kongen i statsråd for åremål på seks år, men slik at leder eller nestleder og minst ett av de andre faste medlemmene, dersom det beskikkes to eller flere, første gang beskikkes for tre år. Tilsynsrådets leder og nestleder må fylle kravene til å være dommer. Gjenoppnevning kan foretas for én periode, men slik at medlem som har fungert i mindre enn to år, kan gjenoppnevnes for to hele perioder. Ved ledighet beskikkes nytt medlem for resten av åremålet.

Kongen oppnevner det antall øvrige medlemmer som er nødvendig for en forsvarlig gjennomføring av Tilsynsrådets oppgaver. Oppnevningen gjelder for fire år, men slik at halvparten første gang oppnevnes for to år. Om gjenoppnevning og supplering gjelder bestemmelsene i fjerde ledd tilsvarende.

Et medlem som ikke har overholdt sin taushetsplikt, grovt har krenket andre plikter som følger av vervet eller selv ber om det, kan løses fra vervet.

Intet medlem kan delta i tilsyn med en institusjon som vedkommende i annen egenskap har ansvar for eller annen form for befatning med.

Leder, nestleder eller et annet tilsatt medlem skal delta i stedlige tilsyn sammen med minst et oppnevnt medlem. For øvrig drives virksomheten slik lederen bestemmer.

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.

Tilsynsrådet avgir årsmelding til departementet senest tre måneder etter årets slutt. Meldingen offentliggjøres samtidig med at den avgis.

4 Spørsmål om videreføring av en ordning med tilsynsråd for kriminalomsorgen

Behovet for en rettssikker og god kriminalomsorg skal ivaretas gjennom et hensiktsmessig regelverk, tilstrekkelige ressurser og en god faglig standard på kriminalomsorgsarbeidet og andre tjenester til domfelte og innsatte. Den faglige standarden skal primært ivaretas gjennom utdanning, opplæring, styring og kontroll internt i etatene. I tillegg inngår straffegjennomføring i Sivilombudsmannens alminnelige arbeidsområde, og fengslene omfattes av den særskilte oppgaven som Sivilombudsmannen har med å forebygge at personer som er fratatt friheten utsettes for tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Straffegjennomføringen er også tema for internasjonale overvåkingsorganer med mandat etter sentrale menneskerettskonvensjoner.

I enkeltsaker vurderes kriminalomsorgen i ulike situasjoner av domstolene, enten direkte eller indirekte. Mest direkte gjelder dette ved søksmål som krever at domstolene tar stilling til om kriminalomsorgen har opptrådt urettmessig overfor en domfelt. Men også saker om fortsatt varetektsfengsling og løslatelse fra forvaring er eksempler på situasjoner der kriminalomsorgen vurderes av domstolene.

Ordningen med tilsynsråd for kriminalomsorgen ble foreslått opphevet i NOU 1988: 37 Ny fengselslov. Samtidig ble det foreslått å opprette en selvstendig og uavhengig klagenemnd, organisatorisk adskilt fra det ordinære forvaltningsapparatet, og å utvide adgangen til fri rettshjelp for fanger om forhold under straffullbyrdingen. Ordningen med tilsynsråd er likevel videreført i dagens

straffegjennomføringslov, med blant annet følgende begrunnelse (Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) punkt 6.5.5.):

«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 rekommandasjon Rec(1987)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, ifølge 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.»

Som nevnt inngår fengslene i den særskilte oppgaven som Sivilombudsmannen – på bakgrunn av norsk tilslutning i 2013 til en tilleggsprotokoll til FNs torturkonvensjon – har med å forebygge at personer som er fratatt friheten utsettes for tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. I sin utredning (se foregående punkt) gir professor Smith uttrykk for at Norge ikke er folkerettslig forpliktet til å etablere et særskilt, uavhengig tilsyn for fengsler mv. med et bredere mandat enn det som Forebyggingsenheten har med å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Hvis vi fullt ut skal oppfylle ytterligere føringer i FNs minimumsregler for behandling av innsatte (Mandela-reglene) og Europarådets fengselsregler, må vi imidlertid etter professor Smiths vurdering ha et uavhengig tilsyn med fengslene med et videre mandat enn det Forebyggingsenheten hos Sivilombudsmannen har. I samme retning taler det blant annet at fengsel innebærer utøving av fysisk makt, og at staten har et særlig ansvar for å sikre human behandling av personer som den berøver friheten.

Selv om det er svakheter ved hvordan tilsynsrådene fungerer, mener departementet at det bør videreføres en ordning med tilsyn fra personer utenfor kriminalomsorgen. Rammene for tilsynsordningen bør imidlertid gjøres klarere. I det følgende drøftes spørsmål om hvordan tilsynsrådene og deres virksomhet bør innrettes.

5 Nærmere om hva som bør inngå i tilsynsrådets oppdrag

5.1 Gjeldende rett

Dagens regelverk presiserer ikke uttrykkelig hva som inngår i tilsynsrådenes oppdrag. I retningslinjer til straffegjennomføringsloven punkt 9.1 er oppgaven 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». Det er nedfelt i straffegjennomføringsforskriften § 2-3 at tilsynsrådets medlemmer har rett til å snakke med domfelte og innsatte dersom de domfelte eller innsatte selv ønsker det og uten at tilsatte er til stede.

5.2 Forslag i utredningen om tilsynsrådene

I utredningen fra professor Smith er det foreslått at mandatet formuleres som å føre «tilsyn med at innsatte i fengsler behandles i samsvar med gjeldende rett, og med deres velferd i fengslet». Tilsynsrådet skal etter forslaget ikke treffe rettslig bindende vedtak, men være en ombudslignende funksjon. Forslaget til mandat og funksjon er blant annet begrunnet slik (utredningen side 61-62):

«Alle viktige internasjonale konvensjoner av betydning for fangebefolkningen er inkorporert i norsk rett. Derfor sier det seg selv at også relevante menneskerettigheter går inn under kriteriet «gjeldende rett», som viser til rettsreglene slik de til enhver tid lyder. Om de rettslige rammene for fengselsopphold bør endres over tid, avgjøres på vanlig måte ved politiske vedtak, primært lovendring.

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. Som eksempel på et spørsmål som derimot kan fortjene tilsynets oppmerksomhet, nevner jeg de innsattes muligheter til å holde kontakt med sine pårørende.

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 og den plikten til å føre tilsyn med at det er etablert «tilfredsstillende ordning for helsetjeneste i arrestene, herunder omfang, metode, journalføring mv.» som hviler på tilsynsutvalgene for politiarrestene.

Som regel bør det foreslåtte Tilsynsrådet likevel begrense seg til å ta opp slike spørsmål som tilrettelegging for, tilgang til og kontakt med helsevesenet eller frekvensen av legebesøk. Helsetjenestens innhold [er] i og for seg helsemyndighetenes ansvar. Mulige grensespørsmål kan imidlertid avklares direkte mellom Tilsynsrådet og Helsetilsynet. Spørsmål om hvem som bør være primæradressat for Tilsynsrådets henvendelser i den enkelte sak kan avklares på samme måte, jf. også nedenfor om at sakene bør søkes løst lokalt eller i hierarkiet.

...

Det foreslåtte tilsynsorganet vil avvike fra en rekke andre statlige «tilsyn» ved ikke å være utstyrt med kompetanse til å treffe vedtak med rettslig bindende virkning. I så henseende er det snarere tale om en ombudslignende institusjon. Som andre «ombud» vil den altså være avhengig av å bygge og vedlikeholde tillit – og dermed tyngde – overfor både de innsatte, de deler av forvaltningen som er ansvarlig for kriminalomsorgen og en bredere offentlighet.»

5.3 Departementets foreløpige vurdering

Departementet er for det første enig i at tilsynsrådet fortsatt bør fungere som et ombud, og ikke innlemmes i det formelle beslutningsapparatet i kriminalomsorgen. På den måten vil tilsynsrådet kunne gi uttrykk for vurderinger uten å være bundet av budsjettmessige forhold mv., og en risikerer ikke at tilsynsrådets funksjon skaper uklarhet om de formelle myndighetsforholdene i kriminalomsorgen.

Det er en viss praksis for at tilsynsrådene har beskjeftiget seg med forhold som kan være av velferdsmessig betydning, men som er av mer praktisk enn rettslig karakter, slik som eksempelvis om innsatte i fengsel får tilstrekkelig mange påleggssorter å velge mellom. Departementet ser enkelte fordeler ved ikke å basere arbeidsområdet for tilsynsrådet på et skille mellom rettslige forhold og andre forhold av velferdsmessig karakter. Tilsynsrådet vil da kunne fremsette bemerkninger uten selv å måtte definere om de aktuelle forholdene er av rettslig eller av mer velferdsmessig karakter, herunder om de er regulert i formelt bindende regler. Departementet ber særskilt om innspill på om tilsynsrådets mandat bør omfatte både rettigheter og innsattes velferd, eller om det bør avgrenses på en klarere måte. For spørsmål om hvordan merknader fra tilsynsrådet må eller bør følges opp, kan det uansett være av betydning om det aktuelle forholdet er av rettslig karakter eller ei. Forhold som ikke inkluderer et rettslig krav, vil den ansvarlige myndigheten stå friere i oppfølgingen av. Det lovforslaget som er formulert, går ut på at tilsynsrådet fører tilsyn med at innsatte i fengslene behandles i samsvar med gjeldende rett, og med at deres velferd i fengslet ivaretas (forslaget til § 9).

Videre er departementet enig i at det ikke skal være avgjørende for tilsynsrådets engasjement om det er kriminalomsorgen eller en av de øvrige etatene som leverer tjenester til innsatte som er ansvarlig for det aktuelle forholdet. Dersom tilsynsrådet ikke oppnår direkte kontakt med ansvarlig myndighet, får kriminalomsorgen bidra til at det opprettes eller formidles bemerkninger.

Det ligger i forslaget i utredningen at tilsynsrådets oppdrag skal begrenses til å gjelde opphold i *fengsel* (og politiarrest og utlendingsinternat). Begrensningen til fengsel er i utredningen begrunnet slik (side 60):

«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.

Den sistnevnte delen av forslaget støttes av at behovene for at tilsynsrådene fører tilsyn med institusjoner med omfattende frigang, innsatte på vei inn i arbeidslivet mv., ifølge årsmeldingene er svært begrenset. Det er ikke overraskende at domfelte som er undergitt slike ordninger har vist liten interesse for kontakt.

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.

Et uavhengig, eksternt tilsyn bør altså begrenses til fengsler, derunder ungdomsfengsler og forvaringsanstalter, som er under kriminalomsorgens kontroll. At også politiarrestene og utlendingsinternatet hører hjemme i samme gruppe, sier seg selv. På det sistnevnte område

bør for øvrig også «særskilt tilrettelagt innkvarteringssted» utenfor det sentrale internatet (utlendingsloven § 107 åttende ledd) trekkes inn.»

Selv om det i utredningen er foreslått en felles tilsynsordning for fengsel, politiarrest og utlendingsinternat, begrenser departementet seg til forslag som gjelder kriminalomsorgens virksomhet. I dag inngår både fengslene og friomsorgen i arbeidsområdet for tilsynsrådene for kriminalomsorgen. Spørsmålet blir om tilsynsrådenes virksomhet bør begrenses til fengslene.

Departementet er enig i at det er behov for tilsyn og kontroll med både fengslene og gjennomføringen av straff i samfunnet, og nevner også at det er stor sammenheng mellom de to delene av kriminalomsorgens virksomhet. Gjennomføringen av straff vil i mange tilfeller starte med et fengselsopphold, for mot slutten av forløpet å gå over til gjennomføring i samfunnet, eksempelvis i form av gjennomføring med elektronisk kontroll (fotlenke). Det er en sentral oppgave for kriminalomsorgen å sørge for en hensiktsmessig progresjon i straffen for den enkelte, og «sømløshet» mellom fengsel og straffegjennomføring i samfunnet. Samtidig er den frihetsberøvelsen som ligger i fengselsstraffen mer omfattende og inngripende enn de begrensningene for domfelte som ligger i å gjennomføre straff i samfunnet. Departementet er videre enig med professor Smith i at tilsyn med straffegjennomføring i regi av friomsorgskontorene krever andre metoder enn tilsyn med fengsler. På denne bakgrunnen, og som et tiltak for å gjøre tilsynsrådets funksjon tydeligere, slutter departementet seg til forslaget om at tilsynsrådets arbeidsområde skal begrenses til fengslene. Både fengsler med høyt sikkerhetsnivå og fengsler med lavere sikkerhetsnivå (inkludert overgangsboliger) vil inngå i tilsynsrådets arbeidsområde slik dette er definert i forslaget til § 9. Ungdomsenhetene og forvaringsanstaltene vil også være inkludert.

Etter dagens regelverk kan tilsynsrådet gå inn på forholdene for innsatte både generelt og mer spesifikt for den enkelte innsatte. Det samme ligger i utredningen fra professor Smith. Etter hans vurdering bør arbeidsområdet for tilsynsrådet heller ikke avgrenses mot saker som er påklaget eller kan påklages av den innsatte til overordnet nivå i kriminalomsorgen (utredningen side 60):

Tilsynet bør heller ikke avgrenses mot spørsmål som kan gjøres til gjenstand for enkeltvedtak som kan påklages eller allerede er påklagd etter reglene om hierarkisk klage. Heller ikke spørsmål som allerede er avgjort etter klage, kan avskjære normal tilsynsvirksomhet. Selv om det foreslåtte Tilsynsrådet selvsagt ikke må «overta» behandlingen av klagesaker, kan det lett tenkes at klagevedtaket anviser et resultat som tilsynet finner uakseptabelt. Selv om vedtaket formelt avslutter vedkommende klagesak, er ikke tilsynsorganet bundet på annen måte enn at det ikke kan oppheve eller endre vedtaket som sådan.

En motsatt løsning ville innebære at klagesystemet kunne brukes til å «holde tilsynet utenfor» spørsmål som er eller har vært gjenstand for klagebehandling. Dessuten må både formelle og materielle sider av vedtakspraksis kunne gjøres til gjenstand for tilsyn.»

Departementet er enig i at tilsynsrådet ikke bør være avskåret fra å kritisere et forhold selv om forholdet er, eller har vært, gjenstand for administrativ klagebehandling.

For å undersøke forholdene for en konkret innsatt vil tilsynsrådet kunne være avhengig av innsyn i opplysninger om personlige forhold som etter forvaltningsloven § 13 er underlagt taushetsplikt. De rettslige rammene for dette er tema for punkt 9 nedenfor.

6 Nærmere om organiseringen av tilsynsarbeidet

6.1 Gjeldende rett

Etter straffegjennomføringsloven § 9 hører det under Kriminalomsorgsdirektoratet å beslutte den geografiske inndelingen av ansvarsområdet for det enkelte tilsynsråd. Det er nedfelt i retningslinjer fra kriminalomsorgen at det skal være ett tilsynsråd i hver av kriminalomsorgens regioner, og det er i dag ett tilsynsråd i hver av de fem regionene. Videre følger det av retningslinjene at det enkelte tilsynsråd skal bestå av leder, nestleder, medlemmer og varamedlemmer fra samtlige fylker som den enkelte region omfatter. Etter forespørsel fra Justis- og beredskapsdepartementet foreslår fylkesmennene medlemmer og varamedlemmer til tilsynsrådene. Selve oppnevningen skjer ved brev fra departementet. Rådenes funksjonstid er to år.

Om selve arbeidet angir retningslinjene fra kriminalomsorgen at leder for tilsynsrådet skal fastsette en plan for besøk i fengslene, overgangsboliger og friomsorgskontorer. Hver måned skal det foretas minimum ett besøk i en av regionens enheter, og retningslinjene angir at besøksplanen bør legges opp slik at alle fengsler, overgangsboliger og friomsorgskontorer i regionen får besøk av ett eller flere av tilsynsrådets medlemmer minimum én gang i løpet av funksjonsperioden. Tilsyn med langtidsdømte og innsatte som soner i fengsel med høyt sikkerhetsnivå skal prioriteres. Ved friomsorgskontorene skal samfunnsstraffene prioriteres.

Ved den enkelte enhet skal det etter retningslinjene føres en tilsynsprotokoll der medlemmene skriver inn opplysninger om besøket, varigheten og de bemerkninger de måtte ha om forholdene. Saker som tilsynsrådet tar opp, enten etter henvendelse fra domfelt eller innsatt eller på eget initiativ, skal etter retningslinjene søkes løst på lokalt nivå, men sendes til regionalt nivå dersom den ikke løses lokalt eller tilsynsrådet finner grunn til det. Tilsynsrådene skal sende årsmelding til regionen, som skal videresende årsmeldingen til Kriminalomsorgsdirektoratet med uttalelse fra direktør på regionalt nivå. Videre omhandler retningslinjene krav på godtgjøring for medlemmenes arbeid for tilsynsrådet, og angir at regning skal sendes den regionen som tilsynsrådet er opprettet for.

6.2 Forslag i utredningen om tilsynsrådene

I utredningen om tilsynsrådene har professor Smith understreket at tilsynsordningen, for å sikres nødvendig tillit, må organiseres på en måte som gir et minimum av formell uavhengighet. Behovet for uavhengighet er begrunnet blant annet slik (utredningen side 63-66, fotnoter siteres ikke her):

«Behovet for uavhengighet må i første rekke ivaretas overfor de deler av forvaltningen som bærer ansvaret for virksomhet som er underlagt tilsyn. For kriminalomsorgen gjelder dette overfor KDI og dets regionale og lokale apparat. ...

I et hierarkisk styrt forvaltningsapparat som det norske (jf. grunnloven § 3), må ønsket grad av uavhengighet også sikres overfor Kongen og departementet. I denne sammenheng er det uten betydning om kriminalomsorgen i første rekke ivaretas av et frittstående direktorat, som nå, eller av en avdeling i departementet selv, slik det var før dagens forvaltningsstruktur ble etablert. «Frittstående» direktorater mv. i departementets «ytte etater» inngår fortsatt i forvaltningshierarkiet, og omfattes av kongens og regjeringens overordnede ansvar.

Så lenge det aktuelle organet – slik som her – bare skal kunne uttale seg, ikke også treffe rettslige bindende vedtak, reiser ikke lovbestemt uavhengighet av forvaltningens øverste ledelse noe konstitusjonelt problem.

Formell uavhengighet overfor de øverste organer i den utøvende statsmakt (konge og departement) kan imidlertid bare etableres ved formell lov.¹ Grunnlovens utgangspunkt er jo at regjeringen er ansvarlig for all virksomhet i den utøvende makt, mens departement og direktorat har primæransvaret for virksomheten i «sine» deler av forvaltningsapparatet. Derfor kan de ikke selv avskjære sin beslutningsmyndighet og sitt ansvar for andre organer innenfor vedkommende forvaltningsgren. Slik uavhengighet kan bare etableres gjennom formell lov.

Antall forvaltningsorganer som er utstyrt med en viss, rettslig forankret uavhengighet overfor resten av forvaltningsapparatet, øker stadig i Norge. Men ordet kan misforstås: Det er aldri tale om total isolasjon fra høyere forvaltningsorganer, i siste instans regjeringen. Det er utelukkende tale om mer eller mindre vidtrekkende skjerming mot visse former for hierarkisk styring i form av instruks, omgjøring av vedtak mv. Regjering og departement må fortsatt følge med og, om nødvendig, gripe inn for å sikre at underliggende etater (f.eks. kriminalomsorgen, politiarrestene og utlendingsinternatet) fungerer i samsvar med lov og rett og med andre politiske mål. Kunnskap som genereres på denne måten, kan f.eks. føre til kursjustering ved hjelp av (forslag om) endringer i lov eller forskrift, omorganisering, økte bevilgninger eller kvalifikasjonskrav for nye medlemmer.

Status som «uavhengig forvaltningsorgan» vil heller ikke i seg selv stå i veien for at det ordinære forvaltningsapparatet f.eks. utarbeider og tilbyr informasjonsmateriale som kan gi nye medlemmer opplæring i regelverket mv. og som støtte i den løpende virksomheten. At departementet både kan og skal følge med på virksomheten og i den sammenheng også kan etterlyse f.eks. årsrapporter som ikke kommer i tide, sier seg selv.

Avskjæring av overordnet styring i forvaltningshierarkiet skjer ofte gjennom bestemmelser om at organet ikke kan instrueres om innholdet av visse avgjørelser og at slike avgjørelser heller ikke kan omgjøres av et annet forvaltningsorgan. Avskjæringen kan bygges ut eller raffineres på flere måter, f.eks. gjennom bestemmelser om hva slags instruks av generell karakter (lovtolkning mv.) som kan gis. De relativt detaljerte reglene om slike spørsmål som vi finner i utlendingsloven § 77 (Utlendingsnemnda mv.) og de enklere i partiloven § 24 nr. 1 («Kongen og departementet kan ikke gi instruks om eller omgjøre Partilovnemndas utøving av myndighet i enkelttilfeller etter loven») gir eksempler blant mange mulige.

For et tilsynsorgan uten kompetanse til selv å treffe rettslig bindende vedtak ... gir imidlertid bestemmelser av denne typen, begrenset lite mening. Av samme grunn kan vi se bort fra avskjæring av kompetanse til å overprøve enkeltavgjørelser. På vårt område vil det være bedre å hente elementer fra f.eks. utlendingsinternatforskriften § 17.

Jeg foreslår lovbestemmelser om at Tilsynsrådet planlegger og gjennomfører sin egen virksomhet, kan ta opp saker av eget tiltak mv., selv avgjør hvilke saker det finner grunn til å behandle nærmere og ikke kan instrueres om lovtolkning eller skjønnsutøvelse.

På denne måten vil [...] innordningen i forvaltningshierarkiet være begrenset til spørsmål av administrativ karakter. Men overordnet administrativ styring gjennom utporsjonering av penger («tildelingsbrev») og annet, må selvsagt skje på en måte som ikke røkkes ved tilsynets lovsikrede uavhengighet i gjennomføringen av sine oppgaver.

Innordningen foreslås dessuten inngjerdet ved å presisere at slik instruks om prioriteringen av arbeidsoppgaver som loven ifølge forslaget åpner for, må være av generell karakter («typer av ...»). I lys av erfaringene med dagens tilsynsordning foreslår jeg dessuten å legge visse føringer på kongens og departementets administrative styring av Tilsynsrådet («sekretariat,

arkiv, godtgjøring ...»). Formålet er primært å bidra til å sikre at disse oppgavene blir tatt på alvor.

Tilsynets plikt eller mulighet til å avgi formelle meldinger som straks skal offentliggjøres, bidrar ytterligere til å sikre uavhengigheten til et tilsynsorgan som ikke [...] har kompetanse til å treffe rettslig bindende vedtak.»

På bakgrunn av behovet for uavhengighet for tilsynsvirksomheten, er det i utredningen foreslått en mer utførlig lovregulering av tilsynsordningen enn vi har i dag. Hensynet til uavhengighet kommer til uttrykk blant annet i forslag om at loven skal slå fast at tilsynsvirksomheten skal planlegges og gjennomføres av tilsynsrådet selv, at tilsynsrådet ikke kan instrueres om lovtolkning eller skjønnsutøvelse, og at leder, nestleder og minst ett annet medlem skal beskikkes av Kongen i statsråd for åremål på normalt seks år.

Som nevnt har vi i dag til sammen fem tilsynsråd, ett i hver av kriminalomsorgens regioner. Det ligger i utredningen at ordningen bør endres slik at det blir bare ett tilsynsråd, som settes opp med mer ressurser enn tilsynsrådene disponerer i dag. Forslaget er begrunnet blant annet slik (utredningen side 66-67):

«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.

En ordning med én nasjonal institusjon er etter professor Smiths vurdering nødvendig også for å oppnå fordelene med en blanding av faste og lege elementer uten at organisasjonen blir for stor (utredningen side 68).

For å oppnå stabilitet og faglig tyngde, mener professor Smith at tilsynsrådet bør bestå av minst en leder, nestleder og ytterligere ett medlem, som etter forslaget alle skal beskikkes av Kongen som faste medlemmer av rådet, som hovedregel for seks år. Leder og nestleder må etter forslaget fylle kravene for å være dommer, og det er anbefalt at alle de tre som utgangspunkt bør tilsettes på heltid. Videre skal denne faste bemanningen etter forslaget suppleres med lege medlemmer som oppnevnes for kortere tid enn de faste. Begrunnelsen for dette er blant annet (utredningen side 67):

«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.»

I tillegg til en sentral organisering med faste medlemmer og lege medlemmer, peker utredningen på behov for visse sekretariatsfunksjoner. Disse antas å kunne samlokaliseres med, eller skje i samdrift med, et annet etablert forvaltningsorgan. Behovet omtales blant annet slik (utredningen side 71):

«Tilsynsrådet må ha tilgang til sekretariatsfunksjoner som er tilstrekkelige til å medvirke til å planlegge og gjennomføre virksomheten i samsvar med lederens anvisninger. Det innebærer blant annet å etablere og drifte rådets arkiv, samle og systematisere erfaringer med ulike typer av institusjoner, følge med på hvordan Tilsynsrådets innspill blir fulgt opp, tilrettelegge grunnlaget for risikoanalyser mv. og motta og behandle henvendelser fra innsatte og andre.

Uansett hvordan det blir organisert, er sekretariatet underordnet Tilsynsrådet i alle faglige spørsmål. For øvrig hører organisatoriske spørsmål i siste instans under kongens og departementets ansvar. Dette kan åpne for løsninger som reduserer behovet for separate kontortekniske ressurser, gjør det mulig å trekke fordel av statistisk kompetanse mv. i etablerte forvaltningsorganer mv.»

Om utførelsen av selve tilsynsarbeidet, sier utredningen blant annet (side 69):

«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.

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 spredt, 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.

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.»

Ut over det som ligger i ovenstående, går anbefalingene i utredningen ut på at det bør høre under tilsynsrådet selv å beslutte hvordan tilsynsarbeidet skal organiseres og fordeles mellom medlemmene av tilsynsrådet. Habilitetsreglene vil gjelde for tilsynsrådets medlemmer på linje med andre som gjør tjeneste for forvaltningen, men det anbefales å lovfeste at enhver befatning med en bestemt institusjon (eksempelvis som pårørende eller som forsvarer for en innsatt) utelukker deltakelse i tilsyn med den aktuelle institusjonen (utredningen side 70).

6.3 Departementets foreløpige vurdering

Som nevnt skal kriminalomsorgen ha intern styring og kontroll som sikrer en god og rettssikker straffegjennomføring. Departementet er enig i at tilsynsvirksomheten – for å kunne gi merverdi ut over det som ivaretas internt – skal utøves på uavhengig grunnlag, og at dette bør komme tydeligere til uttrykk i loven enn det gjør i dag. Departementet er også enig i at tilsynsrådet skal arbeide selvstendig og uten instruksjoner om lovtolkning eller skjønnsutøvelse, slik det ligger i forslaget fra professor Smith. Disse elementene videreføres i departementets forslag til straffegjennomføringsloven § 9.

Totalt har kriminalomsorgen 58 fengselslokasjoner, fordelt over hele landet. Kjernen i tilsynsarbeidet er å inspisere kriminalomsorgens enheter fysisk. Inspeksjonsvirksomheten må således foregå over hele landet. Siden innsatte ikke har generell tilgang til internett, er fysisk tilstedeværelse i praksis viktig også for kontakt med de innsatte. Tilsynsarbeidet må ha en organisering som ivaretar disse forholdene. Med en regionvis organisering er behovet for lange reiser begrenset. I tillegg legger den regionvise organiseringen til rette for at medlemmene av tilsynsrådet kan ha lokalkunnskap. På den annen side kan en regionvis organisering medføre at tilsynsarbeidet utvikles forskjellig fra region til region, uten at behovet for helhetlig styring og erfaringsutveksling ivaretas. Beskrivelsen av dagens praksis i utredningen fra professor Smith peker klart i retning av at dette er et aktuelt problem.

Slik ordningen med tilsynsråd er organisert i dag, fremstår den i noen grad som en del av kriminalomsorgen. Departementet ser at det bør gjøres klarere at

tilsynsrådet er en *ekstern* kontrollfunksjon, og at tilsynet derfra kommer i tillegg til den internkontrollen som ligger i kriminalomsorgen og andre etater som leverer tjenester til fengselsinnsatte. Departementet er videre enig i at tilsynsvirksomheten må utvikles og drives mer helhetlig, slik det ligger i anbefalingene fra professor Smith, og at det er behov for enkelte sekretariatsfunksjoner. I prinsippet kan disse behovene ivaretas også om man viderefører ordningen med flere tilsynsråd med hvert sitt geografiske arbeidsområde. Men ressursene er begrensede, og det er nærliggende å anta at det er større mulighet for å oppnå et kompetent og godt tilsyn over hele landet dersom det etableres ett tilsynsråd med nasjonalt nedslagsfelt. Hensynet til lokalkunnskap kan ivaretas også med en slik modell, ved at det skal rekrutteres medlemmer fra ulike deler av landet, jf. punkt 7 nedenfor. Videre nevnes at det i Prop 143 L (2019–2020) er foreslått at kriminalomsorgen skal organiseres i to forvaltningsnivåer, uten regioner. Dermed er det uansett ikke naturlig at organiseringen av tilsynsrådsarbeidet fremover skal baseres på regioninndelingen.

Punkt 9.2 i retningslinjene fra kriminalomsorgen angir at alle fengsler, overgangsboliger og friomsorgskontor bør få besøk fra tilsynsrådet minimum én gang i løpet av den toårige funksjonsperioden, og at ett eller flere av medlemmene hver måned bør foreta minimum ett besøk i en av regionens enheter. I praksis har det forekommet uenighet eller usikkerhet om hvor omfattende tilsynsrådets virksomhet bør eller kan være. Både for å kunne sikre tilstrekkelig aktivitet, og for å kunne sette et «tak» for hvor mye ressurser som kan benyttes, har departementet lagt inn i forslaget til § 9 første ledd tredje punktum at det kan gi instruks ikke bare om prioritering av særskilte problemstillinger, men også om omfanget av tilsynsarbeidet. Tilgjengelige økonomiske ressurser vil kunne påvirke innholdet i en slik instruks, men det vil ikke være i samsvar med loven å begrense arbeidet så mye at tilsynsrådet ikke får en reell mulighet til å utføre sitt oppdrag.

For å understreke at tilsynsrådet skal være en del av den eksterne kontrollen med kriminalomsorgen, viderefører departementet anbefalingen om at tilsynsrådet skal rapportere og gi meldinger til departementet, og ikke til kriminalomsorgen som i dag. Etter departementets syn vil det imidlertid være hensiktsmessig at også Kriminalomsorgsdirektoratet mottar rapporter og meldinger fra tilsynsrådet. Dette er derfor lagt inn i lovforslaget, se forslaget til § 9 fjerde ledd. Direktoratet vil kanskje allerede være kjent med innholdet, jf. at saker først skal søkes løst lokalt eller gjennom overordnet myndighet. For departementet vil det imidlertid være hensiktsmessig å kunne legge til grunn at Kriminalomsorgsdirektoratet mottar samme og samtidig budskap fra tilsynsrådet som departementet.

Med ett tilsynsråd, i tråd med forslagene her, vil det være behov for en administrativ base hvor sekretariatsfunksjonene kan utøves fra. Det vises til punkt 8 om dette.

7 Oppnevning av medlemmer til tilsynsrådet

7.1 Gjeldende rett

Det følger av straffegjennomføringsforskriften § 2-3 at departementet oppnevner tilsynsrådets leder, nestleder og minst to medlemmer med varamedlemmer, og at oppnevnelsen gjelder for to år. I retningslinjer fra kriminalomsorgen er det angitt

at det er fylkesmennene som, etter forespørsel fra Justisdepartementet, foreslår medlemmer og varamedlemmer fra de respektive fylker. I henhold til retningslinjene bør minst ett av rådsmedlemmene være eller ha vært dommer, og de øvrige medlemmene representere ulike yrkesgrupper. Videre er det nedfelt i retningslinjene at rådet om mulig bør bestå av like mange kvinner og menn, og at og man bør tilstrebe aldersspredning blant medlemmene. Personer som i løpet av oppnevningsperioden ville ha fylt 70 år eller mer, kan etter retningslinjene ikke oppnevnes, og medlemmer bør ikke gjenoppnevnes mer enn to ganger.

7.2 Forslag i utredningen om tilsynsrådene

Som nevnt er det anbefalt i utredningen fra professor Smith at det oppnevnes ett tilsynsråd for hele landet. Leder, nestleder og minst ett annet medlem av tilsynsrådet skal etter forslaget beskikkes av Kongen i statsråd for åremål på (normalt) seks år, og slik at leder og nestleder må fylle kravene til å være dommer. Videre skal det etter forslaget oppnevnes et antall øvrige medlemmer, som oppnevnes for (normalt) fire år. Forslaget er begrunnet og utdypet blant annet slik (utredningen side 68-70):

«For å oppnå tilstrekkelig stabilitet og faglig tyngde bør det nye Tilsynsrådet bestå av minst tre faste medlemmer. Erfaring vil vise om det er behov for mer enn ett medlem i tillegg til leder og nestleder. I alle tilfelle gir kravet om «kvalifiserte og erfarne inspektører» etter de europeiske fengselsreglene, et utgangspunkt (se også i pkt. 2 ovenfor om departementets argumentasjon i Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) pkt. 2.2.3).

Leder og nestleder må fylle kravene til å være dommer. Minst et tredje medlem bør ansettes etter samme regler, men uten krav om formell kompetanse som jurist; her vil erfaring fra f.eks. kriminalomsorg eller sosialt arbeid kunne bidra med viktige perspektiver.

Alle faste medlemmer bør som utgangspunkt tilsettes på heltid. Dersom f.eks. erfaringer med omfanget av behov for tilsynsbesøk eller ønsket om å tiltrekke seg særlig velegnede personer skulle tilsi dette, vil forslaget likevel ikke stå i veien for at andre medlemmer enn leder og nestleder kan tilsettes på noe redusert tid (dessuten må løsningen uansett ta høyde for slike helse- eller velferdsrelaterte behov som alltid kan komme opp). Ut fra hensynet til kompetanseoppbygging og kontinuitet bør det imidlertid ikke i noe tilfelle bli tale om noe mindre enn halv stilling.

For å bidra til den nødvendige tillit til de faste medlemmenes, og dermed Tilsynsrådets egen, uavhengighet, bør de beskikkes av Kongen i statsråd for et åremål som kan fornyes én gang. Stillingene vil ikke kunne kombineres med annen hovedstilling, derunder dommerembete.

Funksjonstiden bør være lengre enn i dag, og alle tre (eller flere) faste medlemmer bør ikke beskikkes samtidig. Jeg foreslår tilsetting for seks år. Leder eller nestleder tilsettes første gang for halvparten av denne tiden. Dersom det beskikkes mer enn ett ytterligere medlem, gjelder det samme for minst ett av disse medlemmene. Ved forfall i løpet av perioden foretas supplerende tilsetting for resten av den opprinnelige perioden for samme stilling. Om gjenoppnevning, se forslagene i utkastet til lovtekst.

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

...

Det antall andre medlemmer som følger av behovet til enhver tid, oppnevnes av Kongen eller (etter delegasjon) av departementet med sikte på å fungere på deltid. Disse medlemmene kan

med fordel velges fra ulike deler av landet, men uten slik mekanisk fordeling mellom kriminalomsorgsregioner eller fylker som i dag. For fylkesinndelingen følger dette også av fylkenes svært ulike størrelse og av erfaringene med sammenslutninger.

I hvilken grad tilsynsoppgavene bør fordeles med utgangspunkt i f.eks. institusjonstype eller etter geografiske kriterier, avgjøres til enhver tid av Tilsynsrådet selv.

Av hensyn til behovet for kontinuitet og erfaringsakkumulasjon bør oppnevningen av disse medlemmene skje for fire år med adgang til én gjenoppnevning. Av samme grunn bør oppnevningen av omtrent halvdelen av medlemmene første gang skje for to år. Denne fordelingen opprettholdes best mulig ved senere oppnevninger.

Loven bør ikke definere kvalifikasjonskrav for oppnevnte medlemmer. Departementet må likevel tilstrebe en variert sammensetning som sikrer god fag- og yrkeserfaring, derunder erfaring fra kriminalomsorgen eller andre deler av straffesakskjeden. Departementet kan selv velge å innhente forslag fra andre, f.eks. fylkesmennene (som i dag), Advokatforeningen (som for dagens tilsynsutvalg for politiarrestene) eller andre organisasjoner. Innkomne forslag vil imidlertid ikke være formelt styrende.

Hensynet til Tilsynsrådets uavhengighet tilsier at loven definerer visse minstekrav til når et oppnevnt medlem kan løses fra sine oppgaver. For ansatte medlemmer er det tilstrekkelig å vise til de relevante arbeidsrettsreglene.»

7.3 Departementets foreløpige vurdering

7.3.1 Oppnevningsmåte mv.

Det bør fremgå tydelig av regelverket for tilsynsrådet at tilsynsarbeidet skal utføres uavhengig av departementet og kriminalomsorgen. Departementet er enig i at det kan være hensiktsmessig at leder og nestleder for tilsynsrådet oppnevnes i statsråd. Dette er oppnevningsmåten eksempelvis også for Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll, som det i noen grad kan være naturlig å sammenligne med. På samme måte som etter straffeprosessloven § 216 h, som regulerer Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll, foreslår departementet å lovfeste at både leder, nestleder og øvrige medlemmer oppnevnes av «Kongen», jf. departementets forslag til straffegjennomføringsloven § 9 a første ledd.

I sin utredning har professor Smith anbefalt at både leder, nestleder og et tredje medlem av tilsynsrådet skal beskikkes av Kongen i statsråd, og slik at alle disse – som han betegner som «faste medlemmer» - i utgangspunktet bør tilsettes *på heltid* (utredningen side 68). Per i dag er det ingen som er fulltidsengasjert for tilsynsrådet. Med krav som til dommere, ville personene i disse stillingene i så fall måtte avlønnes omtrent på linje med dommere. Tilsetting på heltid vil innebære en betydelig kostnad sammenlignet med dagens ordning med godtgjøring etter regelverket om godtgjøring til medlemmer av statlige utvalg. Departementet antar at det finnes velkvalifiserte jurister som kan fylle oppgaven som leder og nesteleder med godtgjørelse etter medgått tid, slik ordningen vanligvis er eksempelvis ved utvalgsarbeid. Medlemmene av Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll er ikke tilsatt på heltid for sitt arbeid. Videre nevnes at det etter departementets vurdering ikke bør diskvalifisere for verv i tilsynsrådet at en person fyller 70 år i funksjonsperioden. En høyere aldersgrense vil utvide kretsen av potensielle kandidater. Departementet anser det dessuten viktig at det etableres hensiktsmessige sekretariatsfunksjoner for tilsynsrådet. Begge disse elementene omtales noe nærmere nedenfor.

Forslaget fra professor Smith innebærer at ikke bare leder og nestleder, men også ytterligere ett medlem av tilsynsrådet skal oppnevnes i statsråd og inngå blant de «faste» medlemmene som tilsettes. Når det er usikkert om det er aktuelt med tilsetting på heltid, kan det reises spørsmål om det er behov for at også et tredje medlem skal oppnevnes i statsråd. Reelt sett vil det da på mange måter bli liten forskjell mellom å være «medlem nummer tre» og et alminnelig medlem. På den annen side vil det kanskje styrke tilsynsrådet å ha tre personer som har den tyngden som ligger i å være oppnevnt i statsråd, og som forutsetningsvis kan bidra til å ivareta helheten og de overordnede vurderingene for virksomheten. Med forslaget i § 9 tredje ledd første punktum om at minst ett av «de fremste» medlemmene normalt skal delta ved fengselsbesøk, kan det dessuten være en kapasitetsmessig grunn til å inkludere det tredje medlemmet blant dem som skal oppnevnes etter forslaget til § 9 a første ledd første punktum, slik at det ikke faller for stor reisevirksomhet på lederen og nestlederen. På denne bakgrunnen foreslår departementet å inkludere dette medlemmet i gruppen omhandlet i § 9 a første ledd første punktum. I likhet med professor Smith mener departementet at det for dette tredje medlemmets del ikke skal stilles krav om en spesifikk utdanning. Her vil ulike typer faglig bakgrunn kunne danne grunnlag for oppnevningen.

Siden det ikke ligger inne som en forutsetning for lovforslaget her at leder, nestleder og ytterligere ett medlem av tilsynsrådet skal tilsettes på heltid, er det naturlig å betrakte funksjonene som verv, og å benytte uttrykksformen «oppnevnes» fremfor «beskikkes» i § 9 a første ledd.

Videre ligger det i utredningen at tilsynsrådet bør ha så mange medlemmer ut over de tre som inngår i § 9 a første ledd første punktum som det er nødvendig for en forsvarlig gjennomføring av tilsynsrådets oppgaver. For disse medlemmene er det ikke anbefalt at loven skal stille særskilte krav til bakgrunn. Departementet er enig i at det vil være en styrke for tilsynsarbeidet at det fortsatt skal involveres personer med ulik bakgrunn, og mener at det dessuten er verdifullt med den «forbindelseslinjen» mellom straffegjennomføringen og befolkningen generelt som ligger i at det ikke stilles formelle krav til utdanning eller tittel. Lovforslaget § 9 a første ledd annet punktum angir at medlemmene oppnevnes at «Kongen», men for denne kategorien medlemmer kan det være hensiktsmessig at oppnevningsmyndigheten delegeres til departementet. Begrunnelsen for dette vil særlig være at det er ganske mange personer som skal oppnevnes, og dermed også fra tid til annen behov for endringer fordi enkeltmedlemmer ber om fritak på grunn av endret livssituasjon eller annet. Siden oppnevning i statsråd er en ressurskrevende beslutningsform, vil det derfor være mer hensiktsmessig at departementet oppnevner disse medlemmene.

Både fordi fengslene ligger spredt rundt i landet, og det dessuten vil ha en selvstendig verdi at tilsynsarbeidet inkluderer personer fra ulike deler av landet, vil det være ønskelig at medlemmene av tilsynsrådet rekrutteres fra forskjellige steder. Det er derfor lagt inn i forslaget til § 9 a første ledd annet punktum at tilsynsrådet totalt sett skal ha minst ett medlem fra hvert av landets fylker. Departementet antar at det for oppnevning av medlemmer etter § 9 a første ledd annet punktum fortsatt vil være aktuelt å innhente forslag fra fylkesmannen. Utover at kravet til representasjon fra alle fylkene må oppfylles, vil antallet medlemmer som skal oppnevnes på grunnlag av § 9 a første ledd annet punktum måtte fastsettes på bakgrunn av antallet fengselslokasjoner, geografiske avstander mv.

7.3.2 Krav til de som skal oppnevnes

Departementet er enig i utredningens forslag om at leder og nestleder for tilsynsrådet bør fylle kravene for å være dommer, jf. forslaget til § 9 a annet ledd første punktum. Hvem som kan utnevnes til dommer, er regulert i domstolloven §§ 53 og 54. Det fremgår der at den som utnevnes må være norske statsborger, vederheftig og ikke være fradømt stemmeretten. Videre må vedkommende ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap, og være fylt 25 år. Lederen for Kontrollutvalget for kommunikasjonskontrollutvalget må oppfylle kravene for å være høyesterettsdommer. Det innebærer en nedre aldersgrense på 30 år. Siden tilsynsrådet skal ha en ren ombudsfunksjon, er departementet enig med professor Smith i at det er de generelle kravene for å kunne utnevnes til dommer som bør gjelde i denne forbindelse. De aktuelle kravene innebærer ikke at vedkommende må være eller ha vært dommer; det er tilstrekkelig at vedkommende oppfyller kravene til et slikt embete. På den annen side vil det med departementets forslag ikke utelukke fra oppnevning at vedkommende er dommer. Uansett hvilken stilling den som oppnevnes eventuelt har, er det imidlertid viktig at vedkommende i praksis har mulighet til å delta ved fengselsbesøk og annet arbeid for tilsynsrådet. I så måte er ikke dommere i aktiv tjeneste nødvendigvis et godt valg.

Blant annet fordi tilsynsrådsarbeidet kan innebære innsyn i taushetsbelagte opplysninger, jf. punkt 9 nedenfor, ser departementet videre at det i tillegg kan være behov for å oppstille visse krav som skal gjelde for alle som skal oppnevnes som medlem av tilsynsrådet. Domstolloven § 70 angir særskilte krav for å kunne velges som medlem av ett av utvalgene av meddommere. Det følger av bestemmelsen at den som velges til slike utvalg må ha tilstrekkelige norskkunnskaper, og for øvrig være personlig egnet til oppgaven. I tillegg må vedkommende være over 21 år og under 70 år ved valgperiodens start, ikke være fradømt den alminnelige stemmeretten, ikke være under offentlig gjeldsforhandling eller konkursbehandling eller i konkursskarantene, være innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen på valgdagen, og være statsborger i et nordisk land eller ha stått innført i folkeregisteret som bosatt i landet de tre siste år før valgdagen. Tilknytningen til en bestemt kommune er ikke relevant for verv som medlem av tilsynsrådet. For øvrig antar departementet at vilkårene etter domstolloven § 70 kan være hensiktsmessige også for å kunne oppnevnes som medlem av tilsynsrådet. I tillegg til krav som nevnt, vil det være en forutsetning for oppnevning at den enkelte undertegner en erklæring om å bevare taushet om taushetsbelagt informasjon.

Ingen vil ha krav på å oppnevnes som medlem av tilsynsrådet. I prinsippet er det dermed ikke nødvendig å lovregulere hvem som kan oppnevnes. På den annen side kan det ha informasjonsverdi om loven angir begrensningene, og det kan ha betydning for innholdet i regelen om hvem som kan løses fra vervet. Departementet har derfor inntatt dette i forslaget til § 9 a annet ledd annet punktum, og viser også til forslaget til § 9 a femte ledd.

Både utredningen fra professor Smith og høringsnotatet her inneholder videre forslag til regulering av hva som kan gi grunnlag for å tre ut av tilsynsrådet underveis i oppnevningsperioden. For departementets forslag vises det til lovutkastet § 9 a fjerde ledd. Det er en naturlig følge av kravene etter annet ledd at oppnevningen kan avsluttes dersom disse ikke lenger er oppfylt. Forslaget til

fjerde ledd er en «kan»-regel. Blant annet fordi tilsynsrådet skal ha en ren ombudsfunksjon, oppstår det ikke spørsmål om ugyldighet dersom et medlem viser seg ikke å fylle vilkårene. I praksis vil utførelsen av verv som medlem av tilsynsrådet være avhengig av at den oppnevnte ser seg i stand til å utføre oppgaven. Det ligger derfor i forslaget til § 9 a fjerde ledd at en anmodning om å bli løst fra vervet, kan imøtekommes.

7.3.3 Funksjonstid

I dag er funksjonstiden for tilsynsrådene to år. Etter forslaget skal alle medlemmene av tilsynsrådet fortsatt oppnevnes for et bestemt antall år. Denne typen tidsbegrensning er vanlig for mange verv, og kan bidra til å sikre en viss nytenkning og «friske øyne» i tilsynsarbeidet. Professor Smith har foreslått at funksjonstiden skal være seks år for de som oppnevnes etter § 9 a første ledd i forslaget her, og fire år for de som oppnevnes etter samme bestemmelse annet ledd. Departementet er enig i at det er behov for å sikre kontinuitet i arbeidet, og at funksjonstiden derfor bør være lenger enn to år.

For stillinger som er heltidsengasjementer, er det vanlig med en funksjonstid på seks år. Som nevnt ovenfor kan ledelsen for tilsynsrådet fortsatt måtte utøves som et verv, med godtgjøring for medgått tid. For slike verv, som det kan være aktuelt å ha som et sidegjøremål til en annen stilling, kan det være hensiktsmessig med en noe kortere funksjonsperiode enn seks år. Medlemmene av Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll er oppnevnt for fire år. Departementets foreløpige vurdering er at fire år kan være en hensiktsmessig funksjonstid for begge kategorier medlemmer av tilsynsrådet; både de som oppnevnes etter forslaget til § 9 a første ledd første punktum og de som oppnevnes etter samme bestemmelses annet punktum.

Det ligger i forslaget til § 9 a at oppnevningen kan forlenges med inntil fire år. Denne muligheten kan være verdifull for å beholde kompetanse og sikre kontinuitet når forholdene ellers tilsier det.

I utredningen er det videre foreslått at det, dersom det oppstår ledighet, skal rekrutteres et nytt medlem «for resten av åremålet». Departementet ser at både praktiske hensyn og hensynet til kontinuitet kan tilsi at den som rekrutteres inn, rekrutteres for en full periode. Dette er derfor lagt inn i lovforslaget, se § 9 a tredje ledd annet ledd jf. første ledd.

7.3.4 Aldersmessige begrensninger

Retningslinjene fra kriminalomsorgen om tilsynsråd punkt 9.1 slår fast at personer som i løpet av oppnevningstiden ville ha fylt 70 år eller mer, ikke kan oppnevnes som medlem av tilsynsrådet. I praksis har departementet i en del tilfeller fraveket dette, men i prinsippet ligger det i retningslinjene at med en funksjonstid på to år, vil personer som har fylt 68 år være utelukket fra å kunne oppnevnes til vervet. Det finnes mange i 60- og 70 årene som fortsatt har kapasitet til å kunne besøke fengsler og vurdere forholdene for innsatte. Etter departementets vurdering bør samfunnet kunne nyttiggjøre seg slike ressurser gjennom deltakelse i tilsynsrådene. Det vises til at tilsynsrådet også fremover skal ha en ombudslignende funksjon, og således ikke treffe rettslig bindende avgjørelser. Det enkelte medlem av tilsynsrådet skal dessuten ikke utøve funksjonen alene, men

besøke fengsler mv. sammen med minst ett annet medlem, jf. forslaget til § 9 tredje ledd. I tillegg kommer at livserfaring i seg selv er verdifullt for utøvelse av tilsynsarbeidet, og at det erfaringsmessig har vært vanskelig å rekruttere medlemmer til tilsynsrådet. Gjennom henvisningen i forslaget til § 9 a annet ledd til domstolloven § 70, ligger det derfor innbakt i departementets lovforslag at den øvre aldersgrensen skal være at man ikke har fylt 70 år når oppnevningsperioden starter. Med fire års funksjonstid betyr dette at medlemmer av tilsynsrådet kan være opp mot (men ikke fylle) 74 år. Etter departementets foreløpig vurdering harmonerer dette godt for eksempel med at jurister som har oppnådd pensjonsalder kan utnevnes til ekstraordinære lagdommere frem til de fyller 73 år. For et medlem av tilsynsrådet som har fylt 70 år, bør det derimot ikke være aktuelt å forlenge vervet for en ny periode.

Videre ligger det i lovforslagets henvisning til domstolloven § 70 at medlemmer av tilsynsrådet må være fylt 21 år.

For leder og nestleder for tilsynsrådet foreslås det som nevnt å lovfeste at de må oppfylle kravene for å kunne utnevnes som dommer, jf. § 9 a annet ledd. Dommere fratrer som hovedregel senest når de er 70 år, men som nevnt kan jurister være oppnevnt som ekstraordinær lagdommer frem til fylte 73 år. Etter departementet vurdering kan den øvre aldersgrensen være noe over 70 år også for leder og nestleder for tilsynsrådet. Som nevnt ligger det i henvisningen til domstolloven § 70 at et medlem etter forslaget kan nærme seg (men ikke fylle) 74 år i oppnevningsperioden. Departementet antar at denne aldersgrensen kan være hensiktsmessig også for leder og nestleder for tilsynsrådet.

8 Sekretariat for tilsynsrådet

Det er ikke etablert noe sekretariat for dagens tilsynsråd. Godtgjøringen til medlemmene av tilsynsrådet utbetales fra regionene i kriminalomsorgen. I utredningen er behovet for sekretariatsfunksjoner beskrevet blant annet slik (side 71):

«Tilsynsrådet må ha tilgang til sekretariatsfunksjoner som er tilstrekkelige til å medvirke til å planlegge og gjennomføre virksomheten i samsvar med lederens anvisninger. Det innebærer blant annet å etablere og drifte rådets arkiv, samle og systematisere erfaringer med ulike typer av institusjoner, følge med på hvordan Tilsynsrådets innspill blir fulgt opp, tilrettelegge grunnlaget for risikoanalyser mv. og motta og behandle henvendelser fra innsatte og andre.

Uansett hvordan det blir organisert, er sekretariatet underordnet Tilsynsrådet i alle faglige spørsmål. For øvrig hører organisatoriske spørsmål i siste instans under kongens og departementets ansvar. Dette kan åpne for løsninger som reduserer behovet for separate kontortekniske ressurser, gjør det mulig å trekke fordel av statistisk kompetanse mv. i etablerte forvaltningsorganer mv.»

Departementet ser behovet for et sekretariat for tilsynsrådet, og anser dette for en av de viktigste forutsetningene for at ordningen skal kunne fungere bedre enn i dag. Departementet vil legge stor vekt på dette, og da særlig behovet for å etablere et arkiv og behandle personopplysninger korrekt, og å legge til rette for informasjon til, og opplæring av, nye medlemmer av tilsynsrådet. Sekretariatet vil stå til disposisjon for leder og nestleder for tilsynsrådet. Det vil ikke kunne påregnes et stort sekretariat. For å unngå sårbarhet, og sikre gode faglige rammer for sekretariatsarbeidet i det daglige, tar departementet sikte på å legge

sekretariatsfunksjonen til et allerede eksisterende forvaltningsorgan. Funksjonen skal lokaliseres til Hamar.

Sekretariatet for tilsynsrådet vil kunne ha en administrativ funksjon også når det gjelder godtgjøring til medlemmene av tilsynsrådet. Det kan imidlertid ikke ligge til sekretariatet å godkjenne krav på godtgjøring, jf. også punkt 10 nedenfor.

9 Informasjonstilgang og taushetsplikt

9.1 Innledning

Det følger av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 at alle har rett til respekt for sitt privatliv. Etter Grunnloven påligger det videre statens myndigheter å sikre et vern om den personlige integritet. Bestemmelsene gir vern mot spredning av personopplysninger. Vernet er ikke absolutt, men inngrep i retten til selv å råde over egne personopplysninger må ha hjemmel i lov, tjene legitime formål som nevnt i EMK artikkel 8 nr. 2, og ikke være uforholdsmessige.

Etter forvaltningsloven § 13 har forvaltningen taushetsplikt for opplysninger om «noens personlige forhold» mv. Opplysninger om en innsatt vil ofte være «personlige forhold» underlagt taushetsplikt.

Forvaltningsloven § 13 b gir hjemmel for at forvaltningen i nærmere angitte situasjoner kan videreformidle taushetsbelagt informasjon. Forvaltningsloven § 13 b nr. 5 åpner for at et forvaltningsorgan kan formidle taushetsbelagte opplysninger til andre forvaltningsorganer når formidlingen er nødvendig for å fremme avgiverorganets oppgaver. Forvaltningsloven inneholder ingen tydelig hjemmel for at kriminalomsorgen kan dele taushetsbelagte opplysninger med tilsynsrådet. Straffegjennomføringsloven § 7 inneholder enkelte særregler om taushetsplikt for kriminalomsorgen. Blant annet følger det av § 7 bokstav h at den som utfører tjeneste eller arbeid for kriminalomsorgen har taushetsplikt om det som vedkommende i den forbindelse får vite om forhold av betydning for sikkerheten i fengslene. Straffegjennomføringsloven regulerer imidlertid ikke tilsynsrådenes tilgang til opplysninger om den enkelte innsatte.

Straffegjennomføringsforskriften § 2-3 tredje ledd slår fast at tilsynsrådets medlemmer «har rett til å delta på møter om domfelte og innsatte og kan kreve innsyn i saksdokumentene hvis vedkommende domfelt eller innsatt samtykker». Forskriften forutsetter med andre ord at tilsynsrådet *ikke* skal motta taushetsbelagte opplysninger om innsatte med mindre det foreligger samtykke fra den som opplysningene gjelder.

9.2 Forslag i utredningen om tilsynsrådene

I sin utredning har professor Smith kommentert innholdet i straffegjennomføringsforskriften § 2-3 tredje ledd blant annet slik (side 71-72):

«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 opplysninger 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.

Et slikt unntak forutsetter imidlertid at tilsynsorganet har en helt annen grad av kontinuitet, kvalifikasjoner og administrativ kapasitet enn i dag. Det er nettopp slike endringer forslagene her legger til rette for.

Adgangen til å kreve innsyn i opplysninger om innsatte som selv tar kontakt, må likevel anvendes med skjønn. Tilliten mellom den innsatte og Tilsynsrådet vil kunne lide alvorlig skade dersom den innsatte blir klar over at rådet allerede vet «alt som er verdt å vite» om ham eller henne.

Omvendt er det viktig at loven presiserer at Tilsynsrådet og dets medlemmer selv har taushetsplikt om opplysninger underlagt taushetsplikt som de blir kjent med som ledd i virksomheten. De bør også ha uttrykkelig taushetsplikt om opplysninger vedrørende sikkerhetsopplegg mv. ved institusjonene som de måtte bli kjent med (jf. forskriften om tilsyn med utlendingsinternat mv.).»

I sitt forslag til regulering av tilsynsrådet har professor Smith anbefalt å lovfeste følgende:

«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.»

Forslaget fra professor Smith har som forutsetning at tilsynsrådet får mer kontinuitet og styrkes kvalifikasjonsmessig og administrativt sammenlignet med dagens tilsynsråd.

9.3 Øvrig regelverksarbeid om taushetsplikt mv.

NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov* inneholder blant annet forslag til nye regler om taushetsplikt. Etter forslaget skal forvaltningen fortsatt ha taushetsplikt for opplysninger om noens personlige forhold, og om drifts- eller forretningshemmeligheter (lovforslaget §§ 33 og 34). Videre inneholder utredningen forslag til en bestemmelse om deling av opplysninger undergitt taushetsplikt (lovforslaget § 36). Det ligger i forslaget til § 36 annet ledd at taushetsplikten etter §§ 33 og 34 ikke skal være til hinder for at opplysningene deles med personer i andre forvaltningsorganer så langt det er nødvendig for å utføre de oppgaver som er lagt til avgiverorganet eller mottakerorganet. Det er innbakt i forslaget at det vil være en forutsetning for informasjonsdeling etter bestemmelsen at delingen er nødvendig, og at delingen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den som opplysningene gjelder, jf. forslaget til § 36 tredje ledd.

På bakgrunn av forslaget i NOU 2019: 5 til ny forvaltningslov, sendte departementet i september 2020 på høring forslag til enkelte endringer i dagens forvaltningslov. Forslaget går blant annet ut på at forvaltningsloven § 13 b skal bygges ut med en regel om at forvaltningen kan dele taushetsbelagt informasjon med andre forvaltningsorganer når dette er nødvendig for å utføre oppgaver som ligger til mottakerorganet (forslag til § 13 b første ledd nr. 7). Samtidig ligger det i forslag til § 13 annet ledd at med mindre informasjonsdelingen har samme formål som opplysningene ble innhentet for, eller er forenlig med dette formålet, skal taushetsbelagte opplysninger bare kunne deles på grunnlag av § 13 b første ledd

nr. 7 dersom delingen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder. Videre angir forslaget til § 13 b annet ledd kriterier som skal vektlegges ved vurderingen av om delingen utgjør et uforholdsmessig inngrep. Lovforslaget inneholder videre krav om at forvaltningen i nærmere angitte tilfeller skal informere den som opplysningene gjelder, om informasjonsdelingen. I nevnte høringsnotat er det også foreslått en hjemmel for at Kongen kan gi forskrifter om at taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 ikke skal være til hinder for at bestemte organer kan dele opplysninger for å utføre oppgaver som er lagt til avsender- eller mottakerorganet når dette ikke vil utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den som opplysningene gjelder (forslag til forvaltningsloven § 13 b første ledd bokstav h). En slik adgang vil gi mulighet til å gi mer presise regler for et område enn de generelle reglene som ligger i forvaltningsloven.

9.4 Departementets foreløpige vurdering

Slik departementet foreløpig ser det, vil det være hensiktsmessig med en lovhjemmel for at kriminalomsorgen og andre forvaltningsorganer kan dele personlige opplysninger med tilsynsrådet i tilfeller der dette er nødvendig for at tilsynsrådet skal kunne utføre sin oppgave, og informasjonsdelingen ikke vil representere et uforholdsmessig inngrep overfor den innsatte. Tilsynsrådet skal som nevnt bidra til å sikre at innsatte har akseptable forhold i fengsel. Tilgang til informasjon kan være nødvendig for å utføre oppgaven på en god måte. Ut fra tilsynsrådets mandat synes det rimelig og hensiktsmessig at andre forvaltningsorganer skal kunne formidle personlige opplysninger om innsatte til tilsynsrådet. Å sikre at innsatte har akseptable forhold, er utvilsomt et legitimt forhold etter EMK art. 8 nr. 2.

Alternativet er at informasjonsdelingen skal være avhengig av samtykke fra den eller de aktuelle innsatte, slik dagens forskrift forutsetter. Som påpekt av professor Smith, er det ikke nødvendigvis en god ordning at utførelse av tilsyn skal være avhengig av en aktiv handling fra innsatte, som i mange tilfeller kan være ressursvake.

I kravet om at informasjonsdelingen må være «nødvendig» for å være lovmessig, vil det blant annet ligge at det ikke må deles informasjon om helsetilstand, adferd eller andre personlige forhold enn det tilsynsrådet trenger for å vurdere om en innsatts rettigheter eller velferd er ivaretatt. Etter straffegjennomføringsloven § 7 a annet ledd har kriminalomsorgen adgang til å innhente en rekke opplysninger fra folkeregisteret, tilsatte i barnevernet og sosialtjenesten, helsepersonell og tilbyder av tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett eller kommunikasjonstjeneste. Forslaget her vil ikke hjemle en generell adgang til å formidle denne typen opplysninger til tilsynsrådet.

Videre mener departementet at det vil være en fordel om en regel om formidling av informasjon til tilsynsrådet kommer til uttrykk i straffegjennomføringsloven fremfor å måtte utledes av mer generelle regler i forvaltningsloven. I straffegjennomføringsloven vil regelen kunne formuleres som spesifikt å gjelde nettopp formidling av informasjon til tilsynsrådet, og innholdet tilpasses dette. Med en spesifikk regulering i straffegjennomføringsloven vil regelen i praksis dessuten bli lettere tilgjengelig for ansatte i kriminalomsorgen, innsatte og medlemmene av tilsynsrådet.

Av pedagogiske grunner antar departementet videre at det kan være hensiktsmessig om det kommer til uttrykk i straffegjennomføringsloven at den som er medlem av, eller gjør tjeneste for, tilsynsrådet, har taushetsplikt etter forvaltningsloven. Videre mener departementet at det bør lovfestes at også disse har taushetsplikt om forhold av betydning for sikkerheten i fengslene, slik det følger av straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h for blant annet tilsatte i kriminalomsorgen.

Departementet antar at regelen om taushetsplikt bør utformes som en egen paragraf, og viser til lovforslaget § 9 b første ledd.

10 Godtgjøring til medlemmer av tilsynsrådet

Medlemmene av tilsynsrådet mottar godtgjøring etter reglene i Statens personalhåndbok punkt 10.14.2 for godtgjøring til leder, medlemmer og sekretærer i statlige utvalg. Fra 1. januar 2020 er satsene etter dette regelverket som følger:

Leder: kr 632 pr. time i møte, ellers kr. 478 pr. time

Øvrige medlemmer: kr 478 pr. time

Medlemmer som er selvstendig næringsdrivende kan etter regelverket innvilges en høyere timesats for arbeid i møter. Den veiledende satsen for dette er kr 1 315 pr. time. Etter regelverket kan det som hovedregel gis godtgjørelse for arbeid i møter for inntil seks timer per dag, og for møteforberedelse. Reiseutgifter dekkes etter reiseregulativene. I dag er det regionene i kriminalomsorgen som utbetaler honorar til medlemmene av tilsynsrådet.

Vervet som medlem av tilsynsrådet anses som personlig. Godtgjøring utbetales derfor normalt bare til medlemmet selv, ikke til et firma eller en juridisk person, jf. også del II i nevnte regelverk.

I utredningen fra professor Smith uttales det blant annet (side 70):

«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 kontrollkommisjonene 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.»

Dersom funksjon som leder, nestleder eller medlem av tilsynsrådet fortsatt skal være verv som i prinsippet kan ivaretas på siden av en annen hovedstilling, ser ikke departementet at det er åpenbare svakheter ved at det utbetales godtgjørelse i henhold regelverket for statlig utvalgsarbeid. Derimot er det ikke en god ordning at godtgjørelsen fastsettes og utbetales av kriminalomsorgen. Som nevnt er tilsynsrådet en ekstern tilsynsfunksjon, og virksomheten bør ikke bero på vurderinger hos den som det skal føres tilsyn med. Derfor er det heller ikke et nærliggende alternativ å legge denne oppgaven til Kriminalomsorgsdirektoratet. Dersom det i tråd med forslagene her skal være bare ett tilsynsråd, og det skal

ligge til departementet å instruere om omfanget av tilsynsarbeidet mv., jf. forslaget til § 9, kan det mest nærliggende være at det er departementet som fastsetter godtgjørelsen.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene

Kriminalomsorgsdirektoratet har opplyst at de totale kostnadene for tilsynsrådene var om lag 1,375 mill. kroner i 2018 og 1,650 mill. kroner i 2019.

Med forslagene i høringsnotatet vil tilsynsrådet få en tydeligere ramme for sin virksomhet. Arbeidsområdet foreslås innskrenket ved at mandatet etter forslaget bare skal omfatte tilsyn med fengslene, ikke også straffegjennomføringen i samfunnet. På den annen side angir forslaget at tilsynsrådet ikke bare skal se på forhold av rettslig art, men også de innsattes velferd mer generelt. Departementet antar at disse justeringene i seg selv ikke vil ha betydelige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Etter forslaget skal det fremover være bare ett tilsynsråd, og altså ikke lenger fem tilsynsråd med forankring i geografiske områder som for eksempel dagens regioner i kriminalomsorgen. Tilsynsvirksomheten må imidlertid fortsatt foregå rundt om i fengslene. Virksomheten vil således fortsatt være desentralisert, med deltakelse fra medlemmer fra ulike deler av landet. For å trekke veksler på lokalkunnskap, og å begrense reiseutgiftene, vil det være naturlig at inspeksjonsvirksomheten til dels utføres av medlemmer av tilsynsrådet som er rekruttert fra den landsdelen der fengselet befinner seg. Departementet antar at det bør påregnes noe økte utgifter til fengselsbesøk.

Etablering av et sekretariat for tilsynsrådet vil medføre utgifter. Utgiftens størrelse vil avhenge av dimensjoneringen av sekretariatet, og av om det finnes muligheter for en hensiktsmessig samordning med et annet forvaltningsorgan.

Etter forslagene her vil kriminalomsorgens regioner miste oppgaven med å ta imot og videreformidle årsrapporter fra tilsynsrådet, og å fastsette og utbetale honorar for tilsynsarbeidet. Disse oppgavene er så begrensede at endringene ikke vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for kriminalomsorgen.

Økonomiske konsekvenser som følge av de foreslåtte endringene dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets gjeldende budsjetttrammer.

12 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til kapittel 2 A Tilsynsråd:

Departementet foreslår at straffegjennomføringsloven får et nytt kapittel 2 A med regler om tilsynsråd. Etter forslaget skal kapittelet inneholde tre bestemmelser; § 9 *Tilsynsråd for fengslene*, § 9 a *Oppnevning til tilsynsrådet*, og § 9 b *Taushetsplikt*. Det ligger i forslaget at dagens § 9 går ut av kapittel 2, og i endret form går inn i det nye kapittel 2 A.

Til § 9:

Det vises til punkt 5, 6 og 8 i høringsnotatet her.

Første ledd første punktum angir mandatet for tilsynsrådet. Mandatet gjelder tilsyn med forholdene for innsatte i fengsel. Ordet «fengsel» inkluderer fengsler med høyt sikkerhetsnivå, herunder forvaringsanstalter og ungdomsenheter, og fengsler med lavere sikkerhetsnivå, herunder overgangsboliger. Friomsorgen faller utenfor tilsynsrådets mandat.

Tilsynsrådet skal føre tilsyn med at fengselsinnsatte behandles i samsvar med gjeldende rett, og at deres velferd i fengselet ivaretas. Dette innebærer at tilsynsrådets virksomhet ikke er begrenset til rent rettslige forhold. Det ligger videre i bestemmelsen at tilsynsrådet kan ta opp forhold for innsatte uavhengig av om det er kriminalomsorgen eller andre myndigheter som er ansvarlige for de aktuelle forholdene. Tilsynsrådet har en ombudslignende funksjon, og har ikke myndighet til å treffe rettslig bindende beslutninger om innsatte eller fengselet.

Første ledd annet punktum slår fast at tilsynsrådet skal være uavhengig i sitt arbeid. Rekkevidden av dette vis-à-vis andre myndigheter er regulert dels i første og dels i annet ledd. Det ligger i første ledd annet punktum at tilsynsrådet ikke kan instrueres om sin vurdering av den enkelte sak.

Første ledd tredje punktum angir enkelte unntak fra uavhengigheten etter foregående punktum. At departementet kan instruere om «omfanget av tilsynsarbeidet», har to sider; for det første at departementet kan oppstille minstekrav til omfanget av tilsynsarbeidet, og for det andre at departementet kan sette en øvre grense for hvor mye ressurser det maksimalt kan benyttes på tilsynsarbeidet. Det første kan være ønskelig for å sikre at tilsynsrådet reelt sett bidrar til å sikre innsatte akseptable forhold. Det andre kan være hensiktsmessig for at departementet skal ha kontroll over ressursbruken. Det vil ikke kunne fastsettes en øvre ramme som gjør det umulig å besøke alle fengselslokasjoner med en viss regelmessighet.

At departementet kan instruere om «prioritering av særskilte problemstillinger av generell karakter typer», innebærer at tilsynsrådet kan pålegges å bruke mer ressurser på noe innen fengselsdriften enn annet. Eksempelvis kan prioriteringen gjelde domfelte med lang straff, domfelte som ikke behersker norsk, domfelte med funksjonshemming osv. Ordlyden i lovforslaget krever at instruksjonen må være av generell karakter. På den annen side er det ikke noe i veien for å anse en problemstilling for å være av generell karakter at det for tiden gjelder kanskje bare én eller et lite antall innsatte.

«Departementet» vil i denne forbindelse bety Justis- og beredskapsdepartementet. At instruksjoner etter første ledd tredje punktum skal være «skriftlig», betyr at de må gis på en måte som er gjenfinnbar. Instruksjonen bør også gjøres offentlig tilgjengelig, slik at det er mulig for enhver å gjøre seg kjent med hvilken instruks tilsynsrådet har fått.

Også *annet ledd første punktum* er en konsekvens av at tilsynsrådet skal være uavhengig i sitt arbeid. Den setter grenser for hvor langt departementet kan gi føringer etter første eller femte ledd. *Annet ledd annet punktum* setter grenser både for hva andre myndigheter kan beslutte, og for hva enkeltpersoner eller andre kan kreve. Etter bestemmelsen kan ingen pålegge eller kreve av tilsynsrådet at det går inn i en konkret sak. Annet ledd annet punktum har en grenseflate mot regelen i første ledd tredje punktum om at departementet kan instruere prioritering av saker.

Utgangspunktet må være at departementet kan gi generelle instruksjoner, mens det er opp til tilsynsrådet om det vil gå inn i den enkelte sak.

Annet ledd tredje punktum regulerer hvem tilsynsrådet skal henvende seg til med sine bemerkninger. Etter ordlyden står tilsynsrådet fritt med hensyn til om det vil fremføre sitt budskap overfor det aktuelle fengselet eller til overordnet myndighet. Ofte vil det beste være først å ta forholdet opp med fengselet.

Tredje ledd regulerer deltakelsen fra tilsynsrådet ved inspeksjon i fengsel. Det følger av *tredje ledd første punktum* at besøk skal gjennomføres med mist to medlemmer. Av siste del av setningen følger det videre at så langt mulig skal begge kategorier medlemmer (dvs. både de som er oppnevnt etter første punktum og de som er oppnevnt etter annet punktum) være representert ved besøket. Begrunnelsen for dette er særlig at det vil bidra til at de som sammen besøker et fengsel har litt forskjellig bakgrunn, men også legge til rette for at tilsynsarbeidet totalt sett blir helhetlig. Uttrykket «så langt mulig» markerer at kravet til deltakelse ikke er en absolutt betingelse for at det skal kunne gjennomføre fengselsbesøk; dersom det av praktiske grunner er vanskelig å oppnå den aktuelle deltakelsen, kan besøk unntaksvis gjennomføres også med to personer fra samme oppnevnte gruppe. Det skal imidlertid alltid delta minst to medlemmer ved fengselsbesøk. Tilsynsrådet vil alltid stå fritt til å delta med flere av medlemmene.

Tredje ledd annet punktum inneholder et forbud mot deltakelse ved tilsynsrådets besøk i fengsel. Bestemmelsen antas å kunne utelukke deltakelse også i tilfeller der det ikke vil foreligge inhabilitet etter forvaltningsloven. Siden tilsynsrådet skal ha en ren ombudsfunksjon, oppstår det ikke spørsmål om ugyldighet som følge av brudd på § 9 tredje ledd eller forvaltningsloven.

Når tilsynsrådet oppdager forhold som det mener bør endres, forventes det å ta forholdet opp med fengselet eller overordnet myndighet, jf. annet ledd tredje punktum. *Fjerde ledd* slår fast at tilsynsrådet i tillegg skal rapportere årlig om sitt arbeid til departementet og Kriminalomsorgsdirektoratet, og at det også kan ta opp særskilte tema overfor disse utenom årsrapportene. Årsrapport og andre meldinger etter § 9 fjerde ledd er ment som verktøy for å ta opp forhold av generell karakter. Det er ikke meningen at disse dokumentene skal inneholde taushetsbelagt informasjon som står i veien for at hele dokumentet kan gjøres offentlig kjent. Dersom en slik rapport eller melding likevel inneholder taushetsbelagt informasjon, må denne informasjonen fjernes før det gis innsyn.

Etter *femte ledd* kan departementet gi nærmere bestemmelser om ulike administrative sider ved tilsynsrådets virksomhet. Med unntak for forhold som har en sikkerhetsmessig side, vil det være viktig at bestemmelsene gis i en form som sikrer notoritet og innsyn for offentligheten. Som eksempel på bistand fra kriminalomsorgen, nevnes at det kan være aktuelt å formulere en plikt for kriminalomsorgen til å formidle bemerkninger fra tilsynsrådet til andre etater.

Til § 9 a:

Det vises til punkt 7 i høringsnotatet her.

Første ledd første punktum gjelder oppnevning til leder, nestleder eller medlem av tilsynsrådet. Oppnevning etter første punktum skal forutsetningsvis skje på grunnlag av faglige og personlige egenskaper som gjør vedkommende egnet til å

lede eller bidra til å lede tilsynsrådet. Som hovedregel skal minst én av de tre som oppnevnes på grunnlag av § 9 a første ledd første punktum delta ved besøk i fengslene, jf. § 9 tredje ledd første punktum.

Første ledd annet punktum gjelder oppnevning av ytterligere medlemmer av tilsynsrådet. Det skal oppnevnes tilstrekkelig antall medlemmer etter denne delen av bestemmelsen til at tilsynsrådet kan ivareta sine oppgaver på en hensiktsmessig måte, og bestemmelsen krever at det minimum skal oppnevnes så mange medlemmer at alle landets fylker totalt sett er representert i tilsynsrådet. Foruten at alle fylker skal være representert, skal det ved oppnevnes legges vekt på gode personlige kvalifikasjoner for å drive tilsynsarbeid. Myndigheten til å oppnevne etter annet punktum ligger i utgangspunktet til Kongen, men det kan være aktuelt å delegerer oppnevningsmyndigheten for disse medlemmene til departementet. Det vil være oppnevningsmyndigheten som vurderer hvor mange medlemmer det er hensiktsmessig å oppnevne etter § 9 a første ledd annet punktum utover det minimum som følger av at tilsynsrådet totalt sett skal ha minst ett medlem fra hvert fylke. Så langt mulig skal minst ett av de medlemmene som oppnevnes på grunnlag av § 9 a første ledd annet punktum delta ved besøk i fengslene, jf. § 9 tredje ledd første punktum.

Det følger av *første ledd tredje punktum* at både ledelsen og øvrige medlemmer av tilsynsrådet som hovedregel skal oppnevnes for fire år, men at oppnevningstiden kan være to år dersom dette er nødvendig for å oppnå at ikke alle eller nesten alle medlemmene slutter samtidig.

Annet ledd oppstiller særskilte krav for å kunne oppnevnes til tilsynsrådet. For alle i tilsynsrådet kreves det etter *annet ledd annet punktum* at de oppfyller kravene som etter domstolloven § 70 gjelder for å kunne velges til utvalgene av meddommere (med unntak for kravet etter § 70 annet ledd nr. 4 om å ha bosted i en bestemt kommune). I dette ligger for det første at den som oppnevnes må ha tilstrekkelige norskkunnskaper, og for øvrig være personlig egnet til oppgaven. Videre kreves det blant annet at den som oppnevnes må ha fylt 21 år, men ikke kan ha fylt 70 år når oppnevningsperioden starter. For leder og nestleder kreves det etter *annet ledd første punktum* dessuten at de oppfyller kravene til å være dommer. I dette ligger blant annet at de må være utdannet jurist. De særskilte kravene til leder og nestleder er ikke ment å innebære en annen øvre aldersgrense for disse enn for de øvrige medlemmene.

Tredje ledd første punktum regulerer uttreten av verv som leder, nestleder eller medlem av tilsynsrådet. Etter samme ledd *annet punktum* skal det ved ledighet oppnevnes et nytt medlem for enten fire eller to år etter reglene i første ledd. Det vil altså ikke være hvor lang tid det medlemmet som slutter hadde igjen av sin oppnevningstid som bestemmer oppnevningstiden for det nye medlemmet.

Til § 9 b:

Det vises til punkt 9 i høringsnotatet her.

Første ledd gir hjemmel for at kriminalomsorgen og andre forvaltningsorganer som leverer tjenester til innsatte i fengsel kan formidle opplysninger om innsatte til tilsynsrådet. Adgangen omfatter bare taushetsplikt etter forvaltningsloven, ikke profesjonsbestemt taushetsplikt. I samsvar med mer generelle krav til inngrep i menneskerettighetene er adgangen til å dele informasjon begrenset til å gjelde

tilfeller der informasjonsdelingen er nødvendig for at tilsynsrådet skal kunne utføre sin oppgave, og gir ikke adgang til å formidle flere opplysninger enn nødvendig. I dette ligger blant annet at det ikke skal gis mer detaljerte opplysninger enn nødvendig, og at lovbestemmelsen her ikke kan ses som en generell hjemmel for å videreformidle til tilsynsrådet opplysninger som kriminalomsorgen har mottatt på grunnlag av straffegjennomføringsloven § 7 a annet ledd.

Medlemmer av tilsynsrådet vil ha taushetsplikt etter forvaltningsloven. For at dette skal være tydelig, er det gjentatt i § 9 b *annet ledd*. Videre ligger det i samme bestemmelse at den som er medlem av tilsynsrådet eller gjør tjeneste for dette, har taushetsplikt om det som vedkommende får vite om forhold av betydning for sikkerheten i fengslene. Sistnevnte gjenspeiler taushetsplikt som etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h gjelder for den som er tilsatt eller utfører tjeneste eller arbeid for kriminalomsorgen.

13 Departementets forslag til lovbestemmelser

Straffegjennomføringsloven får et nytt kapittel 2 a Tilsynsråd. Kapittelet skal ha følgende bestemmelser:

I

Kapittel 2 A Tilsynsråd

§ 9 Tilsynsråd for fengslene

Tilsynsrådet fører tilsyn med at innsatte i fengslene behandles i samsvar med gjeldende rett, og med at deres velferd i fengslet ivaretas. Tilsynsrådet skal være uavhengig i sitt arbeid, og kan ikke instrueres om lovtolkning eller skjønnsutøvelse. Departementet kan likevel instruere skriftlig om omfanget av tilsynsarbeidet og prioritering av særskilte problemstillinger av generell karakter.

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

Ved besøk i fengsel deltar minst to medlemmer av tilsynsrådet, så langt mulig slik at begge grupper oppnevnte etter § 9 a første ledd første og annet punktum er representert. Den som gjør tjeneste som forsvarer for en innsatt, eller på annen måte har en særskilt tilknytning til innsatte eller ansatte i et fengsel, skal ikke ta del i tilsynet med dette fengselet.

Tilsynsrådet rapporterer hvert år til departementet og Kriminalomsorgsdirektoratet om tilsynsarbeidet, og kan også ta opp særskilte tema i en melding til disse. Allmenheten har rett til innsyn i meldinger fra tilsynsrådet fra de er avgitt.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om tilsynsrådets rapportering etter fjerde ledd, og om tilsynsrådets sekretariat, arkiv, godtgjøring til medlemmene av tilsynsrådet og andre administrative forhold vedrørende tilsynsrådet, og om bistand fra kriminalomsorgen til tilsynsrådet.

§ 9 a Oppnevning av medlemmer til tilsynsrådet

Kongen oppnevner leder, nestleder og ytterligere ett medlem av tilsynsrådet. I tillegg oppnevner Kongen ytterligere medlemmer, minst ett fra hvert fylke som ikke er representert med oppnevning etter første punktum. Leder, nestleder og øvrige medlemmer oppnevnes for fire år, eller for to år dersom dette er nødvendig for å oppnå at ikke alle eller nesten alle medlemmene slutter samtidig. Oppnevningen kan forlenges med inntil fire nye år.

Tilsynsrådets leder og nestleder må fylle kravene til å være dommer. For øvrig må den som oppnevnes som medlem av tilsynsrådet oppfylle kravene etter domstolloven § 70, men uten krav om bosted i en bestemt kommune.

Et medlem som ikke har overholdt sin taushetsplikt, eller som ikke oppfyller kravene etter første og annet ledd eller selv ber om det, kan løses fra vervet. Dersom et medlem går ut, oppnevnes et nytt medlem etter reglene i første og annet ledd.

§ 9 b Taushetsplikt

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.

Den 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 fengslene. § 7 bokstav h gjelder tilsvarende.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.
