Eivind Smith

Tilsynsrådene for kriminalomsorgen: Status og reform

Utredning avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 31. mars 2020

INNHOLD

1. Oppnevning og mandat

2. Bakgrunnen for oppdraget

2.1 Kort om forhistorien

2.2 Offentlige utredninger som dagens lovbestemmelse bygger på

2.3 Etterfølgende synspunkter fra departementet

3. Mer om kritikken mot dagens ordning

3.1 Uttalelser fra kriminalomsorgen selv

3.2 Generelle uttalelser fra Sivilombudsmannen

4. Inntrykk fra siste tilgjengelige årsmeldinger

5. Hovedpunkter i kritikken

6. Tilsynsrådenes juridiske grunnlag

6.1 Lov og forskrift

6.2 «Retningslinjene»: Status

6.3 «Retningslinjene»: Innhold

6.4 Kriminalomsorgens nettsider

6.5 Noen sammenfattende bemerkninger

7. Juridiske krav til tilsynsordningen

7.1 Utgangspunktet

7.2 FNs torturkonvensjon

7.3 «Mandela-reglene»

7.4 De europeiske fengselsreglene

7.5 Fortsettelse: Internasjonalt tilsyn

8. Andre nasjonale kontroll- og tilsynsordninger

8.1 Innledning

8.2 Klagebehandling, internt tilsyn mv.

8.3 Tilsynet med andre frihetsberøvende institusjoner i Norge

8.3.1 Tilsynet med politiarrestene

8.3.2 Tilsynet med Politiets utlendingsinternat

8.3.3 Noen sammenfattende bemerkninger

8.4 Kontrollkommisjonene i det psykiske helsevern

9. Komparative elementer

9.1 Danmark

9.2 Sverige

9.3 England og Wales

9.3.1 Innledning

9.3.2 Independent Monitoring Boards

9.3.3 HM Inspectorate of Probation

9.3.4 The Prison and Probation Ombudsman

9.3.5 HM Inspectorate of Prisons

9.3.6 Forebyggingsenheten

10. Nærmere om utformingen av en særskilt tilsynsordning

10.1 Innledning

10.2 Forholdet til andre ordninger for tilsyn og kontroll med kriminalomsorgen

10.3 Tilsynsområde

10.4 Mandat

10.5 Uavhengighet

10.6 Sammensetning

10.7 Andre ressurser. Taushetsplikt mv.

11. Forslag til lovendringer

11.1 Innledning

11.2 Endringer i straffeprosessloven (tilsyn med politiarrest)

11.3 Endringer i kriminalomsorgsloven (tilsyn med fengsler)

11.4 Endringer i utlendingsloven (tilsyn med utlendingsinternat og annet særskilt tilrettelagt innkvarteringssted)

1. OPPNEVNING OG MANDAT

Ved brev av 22. november 2019 fra Justisdepartementet fikk jeg i oppdrag å foreta «en ekstern utredning om tilsynsrådene i kriminalomsorgen». Mandatet lyder slik:

> «**1. 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.
>
> **2. 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. Oppnevnelsen 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.

3. 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).

4. 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.

5. 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.»

2. BAKGRUNNEN FOR OPPDRAGET

2.1 Kort om forhistorien

Dagens ordning med tilsynsråd i fengselsvesenet/kriminalomsorgen har røtter tilbake til fengselsloven av 1903. Den gang var ledelsen av det enkelte tilsynsråd lagt til fylkesmannen.

Jeg har ikke funnet grunn til å undersøke praksis og erfaringer med ordningen i tiden mellom iverksettelsen av denne loven og den nye fengselsloven av 1958. Utredningen fra fengselsreformkomitéen av 1951, som la grunnlaget for den nye loven, synes imidlertid å reflektere en viss utilfredshet med den ordningen som da eksisterte: Den understreker behovet for å gjøre tilsynsrådene «mer effektive» og til «et betydningsfullere og sikrere arbeidende ledd i fengselsorganisasjonen». Komitéen nevner også at deltagelse ikke bare av legmedlemmer, men av «representanter som arbeider i andre deler av strafferettspleien», kunne skape et nyttig «forbindelsesledd mellom de forskjellige deler av strafferettspleien».

Gjennom fengselsloven av 1958 ble ledelsen av tilsynsrådene flyttet fra fylkesmannen til personer med dommerkvalifikasjoner. Noen grunnleggende reform av ordningen fant likevel ikke sted, og den skepsis til rådenes effektivitet som kan skimtes i 1951-innstillingen, har ikke senere forsvunnet.

Ståle Eskelands utsagn om at tilsynsrådene «i dag» (1989) ikke fungerer som «et *offentlig organ* som kan ha reell innflytelse på at rettssikkerhetskravene ikke krenkes i urimelig grad», kan tjene som eksempel.[1] Han mente likevel at de ville kunne fungere «dersom de gis nødvendige rammebetingelser når det gjelder mandat, sammensetning og ressurser».

2.2 Offentlige utredninger som dagens lovbestemmelse bygger på

I NOU 1988:37 Ny fengselslov konstaterer fengselslovutvalget at de tidligere forventningene til tilsynsrådsordningen ikke syntes «innfridd i praksis» (s. 95). Selv om mange hadde nedlagt et betydelig og uegennyttig arbeid, var det, «med den sammensetning tilsynsrådene har hatt»,

> «ikke realistisk å regne med at medlemmene har hatt anledning til å anvende så meget tid som ønskelig på oppgaven. Det synes heller ikke realistisk å regne med at tilsynsrådet ved sine relativt få og spredte besøk vil kunne danne seg et riktig bilde av forholdene i anstalten. Det har dertil manglet enhver myndighet. [...] Utvalget vil etter dette foreslå ordningen med tilsynsråd [...] opphevet».

Utvalget påpeker også at behovet for en slik tilsynsordning måtte vurderes i lys av at den

> «ble etablert før man fikk de rettssikkerhetsgarantier på forvaltningens område som ligger i klagereglene etter forvaltningsloven og Ombudsmannsordningen. Videre må man se hen til den ordning Utvalget vil foreslå gjennomført ved opprettelsen av en frittstående klagenemnd og utvidelse av adgangen til fri rettshjelp».

Utvalgets konklusjon var at ordningen med tilsynsråd (og tilsynsmann) burde oppheves (s. 95).

Tilsynsrådsordningens plass i et system der andre ordninger for tilsyn og kontroll er etablert, kommer vi senere tilbake til. I denne omgang nøyer jeg meg med å nevne at NOU-forslaget om å opprette «en frittstående klagenemnd» for kriminalomsorgen, ikke er fulgt opp. I stedet behandles klage over enkeltvedtak om bruk av tvang mv. på vanlig måte etter reglene

---

[1] Ståle Eskeland, *Fangerett*, 2. utg. (1989) s. 458.

i forvaltningsloven kap. VI om klage til overordnet forvaltningsorgan. Dette innebærer blant annet at klageinstansen ikke er «frittstående», i betydningen uavhengig av de deler av den hierarkisk organiserte statsforvaltningen som har ansvar for kriminalomsorgen, men tvert imot inngår som viktige ledd i denne ansvarskjeden.

Forslaget om å nedlegge tilsynsrådene ble gjort til gjenstand for spesiell oppmerksomhet under høringen av forslaget til ny fengselslov (jf. Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) pkt. 2.2.3). Dette skjedde riktignok i den mer moderate form at departementet i høringsnotatet unnlot å foreslå lovfesting av ordningen. I stedet nøyde det seg med å «antyde» at den «burde videreføres i en eller annen form», og slik at nødvendig bestemmelser kunne fastsettes i forskrift (pkt. 6.5.3) uten eksplisitt lovforankring.

Under høringen uttalte de fleste høringsinstansene seg til fordel for «å videreføre en ordning med tilsynsråd» (Ot.prp. nr. 5 pkt. 6.5.4). En av de instansene som ga uttrykk for et motsatt syn, vektla erfaringene med den da eksisterende ordningen. I motsatt retning fremhevet Borgarting lagmannsrett og Sivilombudsmannen behovet for en «uavhengig instans» og for lovfesting for å sikre den «en selvstendig og uavhengig stilling».

I sine egne merknader (pkt. 6.5.5) fremhever departementet at tilsynsrådene mange steder hadde fungert «lite tilfredsstillende» og at det til dels hadde vært problemer med å besette dem med «tilstrekkelig kvalifiserte medlemmer». I denne sammenheng blir kravet om at rådet skulle ha en dommer blant sine medlemmer som fulgte av den daværende loven (fengselslov 1958 § 5), særskilt nevnt.

I lys av argumentene fra fengselslovutvalget hadde departementet vurdert om ordningen burde videreføres, eventuelt i en noe endret form. Til fordel for et positivt svar talte det at kriminalomsorgen utøver en myndighet som er svært inngripende, særlig overfor innsatte i varetekt eller i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Dessuten er ikke alle innsatte like flinke til å orientere seg i de deler av systemet som ellers er tilgjengelige (om f.eks. klageretten). Spesielt «ressurssvake innsatte» ville kunne fanges opp av en egen tilsynsordning.

Som nye momenter trekker departementet frem at avskaffelse av «tilsynsråd for lukkede fengsler vil kunne komme i strid med internasjonale bestemmelser på området», derunder passusen i Europarådsrekommandasjon Rec(1987)3 (de europeiske fengselsreglene) om at «kvalifiserte og erfarne inspektører jevnlig skal inspisere fengselsanstalter og

fengselstjeneste» (sitat fra proposisjonen). Departementet antar «at man her har ment personer som er uavhengige av fengselsadministrasjonen», slik at dette «ikke uten videre kan dekkes opp av departementets inspeksjonstjeneste». Det presiseres at arbeidsoppgaven for en slik instans «i særlig grad» skal være «å undersøke hvorvidt fengslene ledes i samsvar med gjeldende lover og forskrifter».

På dette grunnlag kom departementet, etter «grundig vurdering», til at det burde etableres «et tilsynsråd tilknyttet hver region» og foreslo å lovfeste en slik ordning. Ved vurderingen hadde det lagt «betydelig vekt på tilbakemeldingen fra høringsinstansene, som nesten uten unntak [hadde gått] inn for å videreføre en ordning med tilsynsråd».

Straffegjennomføringsloven § 9 ble utformet i samsvar med dette. Kravet om en dommer blant medlemmene ble fjernet, men departementet mente likevel at «minst et av medlemmene av tilsynsrådet bør ha dommerkompetanse» (Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) pkt. 13.1). Meningen har antagelig vært at dette skulle gjelde for hvert av de regionale tilsynsrådene.

Verken lov eller forskrift har imidlertid formalisert noe slikt krav. Bestemmelsene er også tause om det behovet for uavhengig tilsyn som både høringsinstansene og departementet selv hadde fremhevet, og om tilsynsrådenes mandat. Begge deler er i seg selv egnet til å skape inntrykk av at valget om videreføring var noe halvhjertet.

2.3 Etterfølgende synspunkter fra departementet

Tråden fanges opp igjen i kriminalomsorgsmeldingen av 2008 (St.meld. nr. 37, 2007-2008). Det relevante kapitlet om tilsyn med kriminalomsorgen (kap. 16) gjør innledningsvis rede for departementets vurderinger i proposisjonen om straffegjennomføringsloven og om høringsinstansenes overveiende positive holdning, og konstaterer at tilsynsrådene «etter dette [har] vært videreført».

Opplysningen om at minst «ett av medlemmene i tilsynsrådene skal være, eller ha vært, dommer», er overrasende, siden et slikt krav ikke hadde dekning i det juridisk bindende rammeverket. Kanskje har det likevel vært retningsgivende i praksis.

Meldingen opplyser også at «[i]nnsatte synes å vurdere tilsynsrådenes rolle som svært positiv, men påpeker at tilsynsrådene ikke har kapasitet til å foreta mange besøk». På kort sikt ville Justisdepartementet derfor, «i samarbeid med tilsynsrådene drøfte muligheten for en opptrappet kontrollvirksomhet».

Selv om den hadde blitt «vurdert for bare få år siden», gir departementet samtidig uttrykk for at ordningen «bør gjennomgås i forhold til kravene om å være en aktiv kontrollinstans med kompetanse og ressurser som sikrer tilstrekkelig innsyn i kriminalomsorgens virksomhet. Både praktiske og prinsipielle sider ved virksomheten bør vurderes». Ingen slik (offentlig tilgjengelig) «gjennomgang» av ordningen har imidlertid blitt foretatt.

Dette skjedde heller ikke etter at departementet, nesten ti år senere, hadde gitt uttrykk for at det vurderte «å sette ned et bredt sammensatt utvalg som skal komme med forslag til hvordan tilsynsordningen i fremtiden bør organiseres og innrettes» (Prop. 105 L (2015-2016) pkt. 5.1.4). Målet skulle da være «en uavhengig tilsynsordning som tilfredsstiller dagens krav til et forsvarlig tilsyn med kriminalomsorgen».

De sistnevnte uttalelsene kom i en proposisjon om visse lovendringer i forbindelse med omorganisering av kriminalomsorgen. Departementet konstaterer at Norge etter «internasjonale konvensjoner er [...] forpliktet til å ha en uavhengig tilsynsfunksjon som fører tilsyn med domfelte og innsatte» (pkt. 5.1.4.1). Ifølge det forutgående høringsnotatet kunne det

> «diskuteres om dagens ordning med tilsynsråd er den mest hensiktsmessige måten å ivareta denne tilsynsfunksjonen på. Etter departementets syn er det imidlertid for tidlig å konkludere med en avvikling av tilsynsrådene nå. Departementet går derfor inn for at tilsynsrådene fortsatt skal føre tilsyn med fengsler og friomsorgskontor og med behandlingen av de domfelte og innsatte, og at Kriminalomsorgsdirektoratet beslutter den geografiske inndelingen av ansvarsområdet for tilsynsrådene» (pkt. 5.1.4.2).

Dette fikk tilslutning i høringsrunden (pkt. 5.1.4.3). Kriminalomsorgsdirektoratet var imidlertid blant dem som hadde ment at det var behov for å se nærmere på dagens ordning. Det ga nå uttrykk for at «ordningen med egne tilsynsråd [er] lite hensiktsmessig i dagens situasjon».

I forlengelsen av sin egen uttalelse om at ordningen med tilsynsråd skulle videreføres inntil videre (se ovenfor), fremhevet departementet den kritikken som var kommet fra flere

instanser, men anså det likevel som «for tidlig å konkludere med en opphevelse av tilsynsrådene før tilsynsordningen i kriminalomsorgen er grundig utredet». Den til dels harde eksterne kritikken som proposisjonen viste til (se nedenfor), var nok likevel medvirkende til at tanken om en utredning rykket nærmere. Likevel ble det (som nevnt) aldri nedsatt noe «bredt sammensatt utvalg» til å foreslå «hvordan tilsynsordningen i fremtiden bør organiseres og innrettes».

Mandatet for nærværende utredning synes derfor å representere det første skrittet fra tanke til handling. I mellomtiden har tilsynsrådene vært henvist til å videreføre sitt noe usikre liv uten at departementet har tatt vesentlige grep for å imøtekomme kritikken eller utvikle et annet og presumptivt bedre system.

Sivilombudsmannens særskilte melding om isolasjon mv. i norske fengsler (Dokument 4:3, 2018/19) inneholder også noen avsnitt om tilsynsrådsordningen (se nærmere i pkt. 3. nedenfor). Meldingen var gjenstand for åpen høring i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité 14. januar 2020. Under høringen viste daværende justisminister Jøran Kallmyr til at de særlige spørsmålene som var blitt reist vedrørende tilsynsrådene, ville bli utredet av undertegnede i løpet av våren 2020.

3. MER OM KRITIKKEN MOT DAGENS ORDNING

3.1 Uttalelser fra kriminalomsorgen selv

I tiden etter den resultatløse uttalelsen i St.meld. nr. 37 (2007-2008) om særskilt utredning, er det fremsatt til dels hard kritikk mot dagens tilsynsrådsordning. For mitt formål her er det tilstrekkelig å trekke frem bidragene fra kriminalomsorgen selv og fra Sivilombudsmannen.

I brev av 10. april 2013 uttalte Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (som da var en del av departementet) at Justisdepartementet overfor Sivilombudsmannen hadde nevnt enkelte forlag til endringer i tilsynsrådsordningen, derunder «en klargjøring av tilsynsrådets mandat, rutiner for opplæring av nye tilsynsrådsmedlemmer og regler for organisering av tilsynsrådene». Høringen omfattet forslag om endringer i retningslinjene med sikte på å «klargjøre og strukturere tilsynsrådenes virksomhet» (se i pkt. 3.2 nedenfor).

Etter at den sentrale forvaltningen var omorganisert og lagt til et direktorat utenfor departementet, har Kriminalomsorgsdirektoratet gitt uttrykk for at

> «en rekke av de spørsmålene som er behandlet i gjeldende retningslinjer faller utenfor hva et direktorat bør fastsette av regelverk for en uavhengig tilsynsvirksomhet for kriminalomsorgen. KDI mener at Justis- og beredskapsdepartementet som oppnevner tilsynsrådene, også bør være de som gir retningslinjer om mandat, oppnevning, funksjonstid og sammensetning av tilsynsrådene. Det samme gjelder regler om avlønning til medlemmer m.v. Det er viktig at tilsynsrådenes rolle som uavhengige tilsynsorganer ikke gjennom regelverket defineres av Kriminalomsorgsdirektoratet» (brev av 24. mai 2017 til Justisdepartementet).

Brevet må forstås på bakgrunn av at Justis- og beredskapsdepartementet hadde gitt uttrykk for at det var «for tidlig å konkludere med en avvikling av tilsynsrådene» (Prop. 105 L, 2015-2016).

I mellomtiden hadde Kriminalomsorgsdirektoratet gått langt mer direkte på sak: I brev av 22. januar 2015 til departementet er konklusjonen at direktoratet «anser ordningen med egne tilsynsråd for kriminalomsorgen lite hensiktsmessig i dagens situasjon». Begrunnelsen er dels knyttet til trekk ved ordningen i og for seg, dels endringer i kriminalomsorgens egne omgivelser siden ordningen ble etablert.

Om det første viser direktoratet til sin opplevelse om at tilsynsrådenes arbeid «er av varierende kvalitet», at kvaliteten er avhengig av at «medlemmene har tilstrekkelig kunnskap om straffegjennomføring, kriminalomsorgen og samarbeidspartnere» og til manglende kontinuitet. Direktoratet hadde også mottatt «henvendelser fra tilsynsråd som selv beskriver utfordringer ved dagens praksis» vedrørende blant annet rådenes rett til «innsyn i saksdokumenter, arkivering, partsinnsyn og allmennhetens innsynsrett».

Blant de endringene i tilsynsordningens kontekst som blir påpekt, er forbedringer i rettsregler og systemer for saksbehandling, etterprøvbarhet og dokumentasjon innenfor kriminalomsorgen selv, fremveksten av nye eksterne kontroll- og tilsynsfunksjoner (Sivilombudsmannen, forebyggingsenheten, Riksrevisjonen og internasjonale kontrollorganer) og direktoratets ambisjonen om å utvikle sin egen rolle som tilsynsorgan. Dessuten mente direktoratet at kravet etter de europeiske fengselsreglene om «uavhengig tilsyn» ivaretas selv om dagens (eller en forbedret) ordning med tilsynsråd faller bort.

Etter anmodning fra departementet gjorde Kriminalomsorgsdirektoratet i 2019 enda en gang rede for tilsynsrådene. Anmodningen sprang ut av kritiske oppslag i Bergens Tidende om tilsynsrådenes virksomhet. Ifølge direktoratet er departementet «kjent med de svakheter ordningen består i». Departementet ba om en redegjørelse for de faktiske forhold som var berørt i avisen. Direktoratet ble dessuten anmodet om å «vurdere de svakheter ordningen består i», og foreslå endringer.

I svarbrevet av 22. januar 2019 opplyser direktoratet at medlemmer av tilsynsrådet overfor Bergens Tidende hadde gitt uttrykk for at «de ikke har fått noen oppfølgning, samt at det er uklart hva tilsynsbesøkene skal omfatte». Ellers sier det ikke så mye direkte om hva avisen hadde trukket frem. I stedet kan brevet leses som en rekapitulering av det syn på ordningen og på reformbehovet som både direktoratet og Ombudsmannen allerede hadde fremført (det hadde «i lengre tid vært rettet kritikk mot ulike sider av virksomheten til tilsynsrådene»). Et viktig premiss ligger i følgende påstand:

> «Ordningen er ment å ivareta domfeltes rettssikkerhet, noe som både i norsk og europeisk sammenheng anses som et viktig formål. I forarbeidene til straffegjennomføringsloven er uavhengige organers tilsyn fremhevet som betydningsfullt for innsattes tillit til kriminalomsorgens maktutøvelse, jf. Innst. O nr. 60 (2010-2011) pkt. 6.2.»

Vektleggingen av tilsynsrådenes uavhengighet forsterkes senere i brevet, der det heter at «tilsynsrådene er selvstendige og uavhengige organer, og at kriminalomsorgen følgelig ikke har noen instruksjonsmyndighet overfor tilsynsrådene». Ifølge direktoratet gjør dette det blant annet «utfordrende» å følge opp manglende årsmeldinger fra rådene på annen måte enn ved å etterlyse dem.

Med dette utgangspunkt minner direktoratet om sin egen henvendelse i 2017 (se ovenfor), der direktoratet påpekte at «det i lang tid har vært behov for en justering av regelverket og mandatet for tilsynsrådene i kriminalomsorgen», men fremdeles «avventer» tilbakemelding på sine tidligere henvendelser om dette. Direktoratet ønsket også å gå videre med å forberede et forslag til revidert utkast til mandat og retningslinjer til bruk for departementet selv.

> «For øvrig ønsker KDI særlig å belyse viktigheten av at nye medlemmer av tilsynsrådet gis tilstrekkelig opplæring. Det bør sørges for et systematisk arbeid med sikte på opplæring og erfaringsutveksling mellom nye og gamle medlemmer. De færreste medlemmer av tilsynsrådene har juridisk kompetanse eller erfaring fra

> kriminalomsorgen. Da tilsynsrådet skal påse at behandlingen av de domfelte og innsatte skjer «i samsvar med gjeldende rett», slik retningslinjene i dag er utformet, må behovet for opplæring i utgangspunktet anses å være stort. Det er altså nødvendig at medlemmene av tilsynsrådene får opplæring i regelverket og veiledning om hva oppdraget innebærer.»

For øvrig legger direktoratet frem interessante synspunkter på forskriftsbestemmelsen om at tilsynsrådene bare kan kreve innsyn i saksdokumenter med samtykke fra den domfelte eller innsatte. Passusen er «stadig gjenstand for diskusjon» og «bidrar til uklarhet når det gjelder forståelsen av tilsynsrådenes rolle og mandat».

Direktoratet påpeker, korrekt nok, at spørsmålet må sees i lys av forvaltningens alminnelige taushetsplikt, men også at

> «nettopp denne regelen vanskeliggjør tilsynsrådenes rolle og funksjon, da det i et tilsynsperspektiv er uheldig at det stilles krav til aktiv handling fra innsatte og domfelte som vilkår for at tilsynet skal utføres. [...] de mest ressurssvake innsatte og domfelte [er] ikke [...] i stand til å ta kontakt med tilsynsrådet og avgi sitt samtykke. Ut fra dette perspektivet er det gode grunner for at et tilsynsorgan bør kunne ha fri tilgang til sakens dokumenter.»

Samtidig finnes det viktige argumenter mot slik åpning, i alle fall slik tilsynsrådene i dag er organisert og fungerer. Den vil

> «innebære en betydelig spredning av svært sensitiv informasjon om domfelte og innsatte. Vedtak og tvangslogger med personopplysninger inneholder eksempelvis meget sensitiv informasjon om enkeltpersoners adferd, fungeringsnivå, helseproblematikk mv. Dagens regler ivaretar også det hensyn at domfelte i praksis kan reservere seg mot at medlemmer av tilsynsrådene gis innsyn i opplysninger om dem. Slik KDI vurderer dagens organisering av tilsynsrådene, er ikke disse pr. i dag i stand til å håndtere denne informasjonen på betryggende måte (se nedenfor om arkiv). Tilgang til denne typen informasjon vil også kreve en grundig opplæring av de enkelte medlemmer av tilsynsrådet.»

Av tilsvarende grunner vil også hensynet til å bevare sensitiv «informasjon av betydning for sikkerheten i og utenfor fengslene», tale imot per i dag.

Et siste moment som direktoratet trekker frem i kjølvannet av oppslagene i Bergens Tidende, er mangelen på et arkivsystem: Det er

> «ikke gitt sentrale føringer for om tilsynsrådene skal ha egne arkiv og hvordan korrespondanse til og fra tilsynsrådene eventuelt skal arkiveres. Dette har resultert i ulik praksis blant tilsynsrådene i de forskjellige regionene».

3.2 Generelle uttalelser fra Sivilombudsmannen

Høringsbrevet av 10. april 2013 fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (se ovenfor) springer ut av departementets forutgående korrespondanse med Sivilombudsmannen og Ombudsmannens uttalelse av 19. mars samme år om tilsynsrådsordningen.

Uttalelsen bygger på en gjennomgang av tilsynsrådenes årsmeldinger for årene 2007-2011. Ombudsmannens sammenfattende konklusjon lyder:

> «Gjennomgangen har avdekket flere svakheter ved tilsynsordningen. Svakhetene er knyttet til mandatet, som fremstår som uklart, og tilsynsrådenes kompetanse, herunder spørsmål omkring rekruttering og opplæring, og enkelte organisatoriske forhold. Det er store forskjeller på hvordan de ulike tilsynsrådene fungerer, og mange av forskjellene synes ikke å være saklig begrunnet.
>
> Jeg anbefaler Kriminalomsorgens sentrale forvaltning om å vurdere ordningen nærmere.»

Som et ledd i merknadene til «enkelte overordnede spørsmål» uttaler Ombudsmannen blant annet:

> «Skal tilsynsrådene fungere som en reell kontrollordning, og skal denne kontrollordningen inngi tillit blant de innsatte som kriminalomsorgen har ansvar for, må det etter mitt syn nå tas noen overordnede grep. Først og fremst bør det avklares hva KSF [Kriminalomsorgens sentrale forvaltning] konkret forventer av tilsynsrådene. Dernest må rådene gis virkemidler for å kunne innfri forventningene. I alle fall må rutiner for rekruttering, opplæring og veiledning gjennomgås. En tettere dialog mellom tilsynsrådene og regionene/KSF er sterkt etterspurt av flere tilsynsråd og synes å være hensiktsmessig. Det er også av vesentlig betydning at de økonomiske rammebetingelsene blir klarere definert.
>
> Jeg antar at den gjennomgangen KSF nå skal foreta i tråd med Stortingsmelding nr. 37 (2007-2008) vil inkludere ovennevnte punkter. [...] Ut fra den kunnskap jeg har om tilsynsrådene, er det vanskelig å se at de i dag kan sies å være en «aktiv kontrollinstans med kompetanse og ressurser som sikrer tilstrekkelig innsyn i kriminalomsorgens virksomhet», slik stortingsmeldingen formulerer det. Imidlertid ser også tilsynsrådene mange steder ut til å fungere godt, de synes å ha gode påvirkningsmuligheter overfor mange fengsler og andre enheter i kriminalomsorgen, og de synes å ha en viktig funksjon.»

Endelig er det viktig å trekke frem en «Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler» som Sivilombudsmannen nylig la frem (Dokument 4:3, 2018-2019). Som tittelen viser, retter den seg ikke spesielt mot tilsynsrådene og deres funksjon, men rådene omtales likevel, om enn kortfattet, flere steder i teksten.

I kapittel 11 (tilsyn og klageordninger) tar Ombudsmannen utgangspunkt i at det «i over 20 år [har] vært diskutert om tilsynsrådsordningen i tilstrekkelig grad ivaretar domfelte og innsattes rettssikkerhet» (s. 76) og gjennomgår kortfattet deler av den historien som jeg har redegjort for ovenfor.

På grunnlag av Ombudsmannens besøk til fengsler med høyere sikkerhet i perioden 2014-2018 og «dialog med tilsynsrådene», finner han at svakhetene ved tilsynsrådsordningen har blitt bekreftet. «[U]klart mandat, sen oppnevning, manglende opplæring og ulike arbeidsmetoder» blir særskilt nevnt (s. 78). I sammendraget av meldingen heter det (s. 8):

> «De eksisterende ordningene for myndighetenes kontroll av isolasjonsbruk har store svakheter. Tilsynsrådene har ikke et tilstrekkelig klart mandat, ressurser eller kompetanse til å sikre et systematisk og jevnlig tilsyn for å kunne ivareta innsattes rettssikkerhet.»

Ombudsmannens ti anbefalinger (s. 90) gjelder en rekke ulike forhold. Den anbefalingen som er direkte relevant i vår sammenheng, lyder slik:

> «Styrke tilsynsordningen i kriminalomsorgen ved å lovfeste et mandat som sikrer systematisk og jevnlig tilsyn i tråd med internasjonale menneskerettighetsstandarder.»

4. INNTRYKK FRA SIST TILGJENGELIGE ÅRSMELDINGER

Fra Kriminalomsorgsdirektoratet har jeg mottatt de siste årsmeldingene fra Tilsynsrådene som var tilgjengelige per 29. januar 2020. Meldingene bekrefter mange av Ombudsmannens observasjoner i rapporten fra 2013.

Ifølge «retningslinjer» til straffegjennomføringsloven (rev. 2008) pkt. 9.3 skal årsmelding om «arbeidet ved det enkelte fengsel og friomsorgskontor» sendes til regionen «ved utgangen av hvert år». Dette tilsier strengt tatt at jeg ved utgangen av januar 2020 burde ha mottatt årsmeldingene for 2019.

Det kan imidlertid diskuteres om dagens krav om meldinger «ved utgangen av hvert år» er godt begrunnet: Tanken er antagelig at årsmeldingene skal gjøre rede for virksomhet og erfaringer i løpet av kalenderåret. Men da ville det være mer naturlig å sette fristen for avgivelse til litt ut på nyåret (f.eks. utgangen av februar). Dette ville tilsvare regler eller rutiner i svært mange andre institusjoner.

I lys av dette finner jeg ikke grunn til å kritisere at tre av de årsmeldingene jeg faktisk mottok (region sørvest, sør og nord), gjelder 2018, ikke 2019. Langt mindre tilfredsstillende er det derimot at siste tilgjengelige årsmelding fra én region (øst) gjaldt kalenderåret 2017 og at siste tilgjengelige årsmelding fra tilsynsrådet i den femte regionen (vest) gjaldt for 2013 (epost av 29. januar 2020 fra Kriminalomsorgsdirektoratet).

Det er påfallende at direktoratet, som skal motta årsmeldingene via regionene, ikke har oppnådd at alle fem regionale tilsynsråd har avgitt oppdaterte årsmeldinger. Direktoratets henvisning til rådenes «selvstendige og uavhengige» (brev av 22. januar 2019, se i pkt. 3.1 ovenfor) gir ikke uten videre en tilstrekkelig begrunnelse for ikke å gjøre mer for å oppnå at rådene avgir årsmeldinger for hvert år og i tide. Siden jeg ikke satt meg nærmere inn i hvilke tiltak direktoratet – forgjeves – måtte ha iverksatt for å oppnå et bedre resultat, har jeg likevel ikke grunnlag for å uttrykke kritikk. Uansett må den utilfredsstillende statusen i første rekke forstås som et uttrykk for tilsynsrådsinstitusjonens tilstand mer generelt.

Ifølge retningslinjene skal meldingene redegjøre for «arbeidet ved det enkelte fengsel og friomsorgskontor». I samsvar med dette legger meldingene (med ett unntak) hovedvekten på tilsynet med den enkelte institusjon, enten slik at det redegjøres for hvert enkelte tilsyn eller for året sett under ett. Tilsynsrapportene er utarbeidet av de medlemmene som har gjennomført tilsynene. De gjengivelsene av dem som vi finner i årsmeldingene, varierer imidlertid sterkt i lengde og grad av detaljering. Enkelte tilsynsråd har kommet langt i å etablere en tilsynelatende velegnet felles struktur for meldingene fra det enkelte fylke. På tvers av regionene er det derimot ingen spor av standardisering. Også årsmeldingenes lengde varier i vesentlig større grad enn ulikhetene mellom størrelse og institusjonstetthet i den enkelte region i seg selv kan begrunne.

Meldingene inneholder også oversikter over medlemmer, møtevirksomhet mv.

Forekomsten av mer generelle bemerkninger om virksomheten varierer derimot sterkt. I det følgende vil jeg, med dette forbehold, trekke frem noen inntrykk fra årsmeldingene som etter mitt syn kan være av mer generell interesse for gjennomføringen av mitt mandat.

Årsmeldingene viser at tre av de fem tilsynsrådene i vedkommende år var ledet av en dommer, to av en advokat (hvorav én senere ble «seniorrådgiver»). For de fleste av medlemmene for øvrig gir yrkestitlene i liten grad beskjed om utdanning eller yrkeserfaring.

Tilsyn gjennomføres praktisk talt alltid av to medlemmer, evt. slik at også varamedlemmer trekkes inn. Antall tilsyn ved den enkelte institusjon varierer sterkt, antagelig mer enn særtrekk ved enkeltinstitusjonene (høysikkerhet, størrelse, kvinner/menn osv.) gir grunnlag for. Meldingene avtegner også en rekke ulikheter mellom virksomheten i den enkelte region eller det enkelte fylke. Etter alt å dømme har slike ulikheter sammenheng med ulike rutiner i den enkelte region, noe som igjen må antas å ha sammenheng med medlemmenes ulike grader av engasjement og kapasitet og av deres forståelse av hva som egentlig forventes av tilsynsrådene.

De fleste tilsyn later til å bli gjennomført uten at lederen deltar. I et par tilfeller nevnes det også at lederens virksomhet som dommer har gitt vedkommende svært begrenset kapasitet, idet gjennomføringen av større rettssaker mv. har kommet i veien for utførelsen av lederervervet.

Alle årsmeldingene beretter om muntlig og skriftlig kontakt med innsatte mv. Omfanget av slik kontakt varierer ikke minst i lys av hvilken interesse som blir vist fra de innsatte mv. selv. Enkeltmeldinger forteller imidlertid at svært mange henvendelser kommer fra et lite antall personer. Dette er ikke nødvendigvis de samme som etter mer objektive kriterier kunne ha behov for at deres soningsforhold mv. ble gjort til gjenstand for aktivt tilsyn.

Samtaler skjer enten som følge av forhåndsannonsering av besøk, spontant under besøket eller på grunnlag av skriftlige henvendelser. De bringer frem et bredt spekter av spørsmål. Mange er av mer eller mindre dagligdags karakter. Men dette innebærer ikke nødvendigvis at de er uvesentlige, gitt de innsattes livssituasjon.

Helsetjenesten i kriminalomsorgen sorterer administrativt under helsevesenet. Det er derfor viktig å merke seg opplysningene i tilsynsrådenes årsmeldinger om at spørsmål i relasjon til helsetjenesten utgjør en betydelig del av henvendelsene. Likevel gir ikke meldingene på noe punkt inntrykk av at tilsynsrådene overskrider sitt mandat. I praksis ser det snarere ut til at rådene for det meste følger opp slike henvendelser ved å gi informasjon om tilgjengelighet, gjennom videreformidling ol.

Sett under ett gir årsmeldingene inntrykk av at tilsynsrådene balanserer direkte kontakt med innsatte mv. og mer eller mindre systematisk arbeid med protokoller over tvangsbruk mv., på nokså ulikt vis.

Noen av rådene forteller i første rekke om direktekontakter og lite om andre former for tilsynsvirksomhet (bortsett fra innledende samtaler med fengselsledelsen mv.), noe som skaper inntrykk av at slike kontakter utgjør hoveddelen av virksomheten. Dette kan i sin tur føre til at spørsmål som – i denne sammenheng – tilfeldige innsatte tar opp, spiller større rolle for virksomheten i det aktuelle tilsynsrådet enn spørsmål som rådet hadde kunnet få belyst dersom det i større grad hadde fulgt en egendefinert tilsynsstrategi og -systematikk.

Andre meldinger rapporterer i langt større grad om at de har gjennomgått protokoller, påvist mangler i vedtaksføring, dokumentasjon mv. Slik virksomhet må i det vesentlige antas å være initiert av tilsynsrådet selv.

Det fraværet av systematisk arbeid av den sistnevnte typen som noen av årsmeldingene kan skape inntrykk av, må i alle fall for en del ha sammenheng med fraværet av sentrale føringer om tilsynsrådenes oppgaver. Slike føringer ville ikke utelukke direkte kontakt med innsatte mv., men tvert imot ha verdi også i relasjon til denne delen av tilsynsrådenes virksomhet.

Verken besøksfrekvens, erfaringsakkumulering eller strategi gir tilsynsrådene noen rimelig mulighet til å danne seg et bilde av særlige behov for kontakt eller av hvilke spørsmål de innsatte «egentlig» burde ta opp. Dette gjelder ikke minst overfor de mange innsatte med svake personlige ressurser.

Blant annet fordi de svakeste blant kriminalomsorgens klienter er blant dem som også vil ha vanskeligst for å ta direkte kontakt, formulere klager mv., gir tilsynsrådenes svært varierende evne eller vilje til å føre tilsyn med isolasjon og tvangsbruk gjennom arbeid med protokoller og annet skriftlig materiale, grunnlag for bekymring. Samtidig vil imidlertid utgangspunktet om kriminalomsorgens taushetsplikt nødvendigvis skape tvil om hva som lovlig kan oppnås gjennom mer systematisk arbeid av denne typen.

Vedrørende flere tilfeller der bruk av isolasjon mv. er nevnt, opplyser meldingen for øvrig at Ombudsmannen evt. forebyggingsenheten har vært inne i bildet.

Noen årsmeldinger understreker fraværet av opplæring av nye medlemmer og nevner at denne tilstanden vedvarer selv om slike tiltak har vært etterlyst. Flere tilfeller av (til dels sterkt) forsinket oppnevning av nye medlemmer er ikke egnet til å gjøre bedre mulighetene for erfaringsoppbygging og kontinuitet.

Alle tilsynsråd melder at de til en viss grad har forsøkt å kompensere fraværet av adekvat opplæring ved hjelp av interne møter og samlinger av rådsmedlemmene i vedkommende region. Det er imidlertid ikke noe som tyder på at hyppighet, andel av medlemmene som deltar, møteopplegg mv. er forsøkt standardisert.

Det vanligste later til å være at slike møter legges i starten av oppnevningsperioden. Det forekommer også at møter blir lagt til siste del av oppnevningsperioden, med særlig sikte på erfaringsutveksling. Meldingene understreker ofte behovet for begge typer av møter og dessuten for klarere rutiner for møtene. Det samme gjelder muligheten for å benytte slike møter som virkemiddel for å sikre erfaringsutveksling mellom gamle og nye medlemmer og mellom medlemmer i de ulike fylkene i hver region, noe dagens oppnevningspraksis og strukturen for øvrig gjør nærmest umulig.

Også regelmessige nasjonale møter for samtlige medlemmer av tilsynsrådene minst én gang per oppnevningsperiode eller – helst – årlig, fremheves som positivt, inspirerende og derfor ønskelig. Det samme gjelder nasjonale møter for tilsynsrådsledere. At slike tiltak ville kunne motvirke noen av problemene med dagens ordning, er hevet over tvil. Likevel ser det ikke ut til at tilsynsrådenes egne ønsker om videreføring av de møter av denne karakter som tross alt har forekommet, er imøtekommet.

Også mangelen på etablerte rutiner for dokumentasjon og arkivering blir fremhevet i flere av meldingene. Dette har betydning ikke bare for å ivareta behovet for forsvarlig oppbevaring og systematisering av opplysninger om innsamlede erfaringer mv., men også – og ikke minst – for mulighetene til erfaringsoverføring mellom gamle og nye medlemmer og til å sikre forsvarlig videreføring av saker som er påbegynt i en tidligere funksjonsperiode.

Mangelen på en arkivordning er viktig ikke minst som element i en bedømmelse av muligheten for å sikre større grad av kontinuitet i tilsynsrådenes virksomhet.

5. HOVEDPUNKTER I KRITIKKEN

Som Kriminalomsorgsdirektoratet påpekte så sent som i 2019, har dagens tilsynsrådsordning lenge vært gjenstand for kritikk. Departementet har flere ganger gitt uttrykk for at det er kjent med kritikken. Ved flere anledninger har det også gitt uttrykk for at det er behov for

nærmere utredning med sikte på reform, inkludert muligheten for å erstatte ordningen med noe annet og presumptivt bedre. Sett i lys av de særegne behovene i fengsler og andre institusjoner for massiv frihetsberøvelse er det påfallende at ikke noe av dette ennå later til å ha skjedd.

Innholdsmessig faller kritikken i betydelig grad sammen med de anbefalingene som har vært fremført. Også mange synspunkter fra tilsynsrådenes årsmeldinger passer inn i mønsteret. Innholdet av kritikk og tilhørende forslag er av interesse uten hensyn til kildenes karakter og formelle dignitet. Det kan sammenfattes og struktureres på mer enn én måte. Én mulig variant følger her:

Mandatet må klargjøres

- Skal det omfatte annet og mer enn forholdet til lov og rett?
- Skal det omfatte forholdet til internasjonale menneskerettighetsstandarder?
- Hvordan skal arbeidsdelingen være mellom en 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 oppfølgning 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.

Det er ikke tvil om at mange enkeltmedlemmer legger ned betydelig innsats og utføre mye gagns arbeid innenfor de rammene de er tilbudt. Også Sivilombudsmannen gir uttrykk for at «tilsynsrådene mange steder [ser] ut til å fungere godt, de synes å ha gode påvirkningsmuligheter overfor mange fengsler og andre enheter i kriminalomsorgen, og de synes å ha en viktig funksjon» (2013, oppsummeringen).

Slik innsats kan likevel ikke avbøte de viktigste svakhetene ved dagens ordning. Mitt mandat fastslår selv at det gjennom årene er fremført «betydelig kritikk» mot hvordan tilsynsrådene fungerer.

Det er ingen tegn til at det i den senere tid har vært iverksatt reformer som kan være egnet til å avsvekke kritikken slik den er oppsummert ovenfor. Jeg legger derfor til grunn at lett tilgjengelig kunnskap om dagens system og om kritikken av det gir et godt utgangspunkt for å se nærmere på det regelverket som systemet bygger på, og på mulige reformer.

6. DET JURIDISKE GRUNNLAGET FOR TILSYNSRÅDENE

6.1 Lov og forskrift

Dagens ordning med tilsynsråd i kriminalomsorgen bygger på to korte bestemmelser som i alle relasjoner er juridisk forpliktende. Viktigst er § 9 LOV-2001-05-18-21 om gjennomføring av straff mv., som lyder:

> **§ 9 Tilsynsråd**
>
> Tilsynsrådene skal føre tilsyn med fengsler og friomsorgskontor og med behandlingen av de domfelte og innsatte. Kriminalomsorgsdirektoratet beslutter den geografiske inndelingen av ansvarsområder for tilsynsrådene. Kongen gir i forskrift nærmere regler om tilsyn med fengsler og friomsorgskontor og med behandlingen av de domfelte og innsatte.

Forskriften om straffegjennomføring (FOR-2002-02-22-183 inneholder noen supplerende bestemmelser:

> **§ 2-3 *Tilsynsråd***
>
> Justisdepartementet oppnevner tilsynsrådets leder, nestleder og minst to medlemmer med varamedlemmer. Oppnevnelsen gjelder for to år.
>
> 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.
>
> 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 er gitt ved Kronprinsregentens resolusjon 22. februar 2002 (jf. lovens uttrykk «Kongen»), mens § 2-3 er endret én gang av departementet etter delegasjon (FOR-2007-07-

02-878). Verken den opprinnelige forskriften eller forskriftsendringen i 2017 viser imidlertid til bestemmelsen i loven § 9 om at «Kongen gir i forskrift nærmere regler om tilsyn ...», som en del av hjemmelsgrunnlaget.

Straffegjennomføringsloven § 9 gir tilsynsrådene forankring i formell lov. Verken lov eller forskrift inneholder imidlertid noe i nærheten av dekkende bestemmelser om tilsynsrådenes organisasjon, bemanning og oppgaver. De to regelsettene virker heller ikke fullt ut samordnet. Loven taler for eksempel om «tilsynsrådene» i flertall og overlater til direktoratet å gi nærmere bestemmelser om den «geografiske inndelingen av deres «ansvarsområder», mens forskriften taler om «tilsynsrådet» i bestemt form entall og om rådets leder og øvrige medlemmer. Samlet kunne dette åpne både for ett «råd» med en nasjonal struktur og regionale forgreninger, og for en rent regional struktur (som i dag).

At kompetansen til å oppnevne medlemmene er lagt til departementet, kunne isolert sett tilsi at rådene også organisatorisk sorterer direkte under departementet. Samtidig trekker passusen om at det er direktoratet som regulerer tilsynsrådenes geografisk inndeling, like gjerne i retning av at de inngår i kriminalomsorgens (nå direktoratets) organisasjon.

Svaret har blant annet betydning i relasjon til spørsmålet om (muligheten for) funksjonell uavhengighet av den instans innenfor justisministerens ansvarsområde som mest direkte har ansvaret for virksomhetene i de institusjonene (fengsler mv.) som rådene skal føre tilsyn med; dette er for øvrig et spørsmål som direktoratet kan synes å ha vært mer opptatt av enn departementet. Dagens regler gir ingen klare føringer i retning av slik uavhengighet.

Bestemmelsene gir heller ikke mye hjelp om tilsynsrådets nærmere oppgaver og mandat. Ifølge loven skal de «føre tilsyn med fengsler og friomsorgskontor og med behandlingen av de domfelte og innsatte». Men loven selv er taus om hvorvidt denne oppgaven særlig sikter til tilsyn med respekten for lov og rett, derunder menneskerettigheter ifølge grunnlov og lov, eller snarere med de innsattes dagligliv mv. mer generelt (de to retningene vil selvsagt kunne kombineres). Dette legger i sin tur dårlig til rette for å avklare spørsmålet om faglige kvalifikasjonskrav mv. for medlemmene (bortsett fra ledervervet).

Forskrifter om hva oppgaven med å «føre tilsyn med ...», nærmere bestemt innebærer, er aldri gitt. At tilsynet primært skal omfatte «fengsler og friomsorgskontor» i og for seg

(organisering, økonomi osv.), kan vi se bort fra. Fraværet av presisering om mulige krav til de som blir oppnevnt som medlemmer, vedlikeholder åpenheten.

Meningen er sikkert at rådene skal føre tilsyn med at «behandlingen av de domfelte og innsatte» respekterer bestemmelsene i straffegjennomføringsloven selv og i forskriftene til loven. Men slikt tilsyn forutsetter at rådene besitter et minimum av juridisk innsikt (om ikke nødvendigvis juridisk embetseksamen eller tilsvarende), et minimum av organisert opplæring og formaliserte tilsynsrutiner el. som er egnet til å sette vanlige samfunnsborgere med blandet faglig og yrkesmessig bakgrunn, i stand til å utføre tilsynet.

Selv om tilsyn med at straffegjennomføringsloven og -forskriften blir respektert, må antas å være er av tilsynsrådenes sentrale oppgaver, ligger håndhevelsen av disse reglene i første rekke til institusjoner, regioner og direktorat innenfor kriminalomsorgen. Disse organene treffer en rekke avgjørelser om gjennomføringen, både generelt og for den enkelte innsatte mv. Noen av disse avgjørelsene vil utgjøre enkeltvedtak som kan påklages til overordnet forvaltningsorgan. Dette innebærer at forholdet mellom «tilsyn», vedtak og klage vil kunne bli uklart, blant annet i relasjon til slike behov for (og frihet til) å utøve skjønn som dette regelverket gir. Verken lov og forskrift gir nærmere beskjed om arbeidsfordelingen.

Kriminalomsorgen er også undergitt en rekke andre regelsett. At reglene om helsetjenesten er særlig viktig, reflekteres også i tilsynsrådenes årsmeldinger. Det er derfor påfallende at regelverket heller ikke gir nærmere beskjed om i hvilken grad tilsynsrådene kan eller skal befatte seg med slike spørsmål.

Omvendt har behandlingen av domfelte og innsatte en rekke sider som verken kan eller bør reduseres til spørsmål om rettsanvendelse. Men regelverket besvarer heller ikke prinsipielt og praktisk sett viktige spørsmål som hvorvidt tilsynsrådet – innenfor regelverkets grenser – (også) skal føre tilsyn med den enkeltes «ve og vel» i en bredere, rent menneskelig forstand.

6.2 «Retningslinjene»: Status

Lov og forskrift suppleres av et sett med «Retningslinjer til straffegjennomføringsloven».[2] Som hjemmel anføres straffegjennomføringsforskriften § 8-1 (noe som må være feilskrift for § 9-1).

> Kriminalomsorgsloven § 5 (samt en rekke spesialbestemmelser uten særlig betydning for tilsynsrådene) anføres som hjemmel for straffegjennomføringsforskriften. Loven § 9 blir ikke nevnt. Men det er slett ikke gitt at den generelle hjemmelsbestemmelsen i dagens lov gir kompetanse til å fastsette nærmere bestemmelser om tilsynsrådene og deres organisering.
>
> Før den ble opphevet i 2018,[3] lød den bestemmelsen i §5 som forskriften fortsatt viser til, slik:
>
> «Kongen kan gi nærmere regler om kriminalomsorgens virksomhet, organisering og gjennomføringen av fengselsstraff, forvaring, strafferettslige særreaksjoner, varetekt, samfunnsstraff og andre reaksjoner når det er særskilt bestemt i lov.»
>
> Forslaget om opphevelse ble ansett som «en teknisk endring»: Ved siden av den likelydende «forskriftshjemmelen i § 1 annet ledd» som ble vedtatt i 2016,[4] var det «ikke behov for § 5 fjerde ledd» (Prop. 34 L, 2017-2018).
>
> For så vidt gjelder kompetansen til å fastsette nærmere regler om kriminalomsorgens «virksomhet» og «organisering» (loven § 9) kan det vel hevdes at både den gamle og den nye bestemmelsen er overflødig ved siden av den kompetansen til å organisere og styre forvaltningsapparatet i samsvar med det hierarkiske utgangspunktet som følger av grunnloven § 3. I motsetning til slike bestemmelser om gjennomføringen av fengselsstraff og andre strafferettslige reaksjoner som ifølge § 1 kan fastsettes «når det er særskilt bestemt i lov», er det heller ikke gitt at administrative bestemmelser om forvaltningens organisering må gis i form av forskrift.
>
> Uklarhet om kompetansegrunnlaget er uheldig både generelt og – særlig – på et så sensitivt område som det her er tale om. Den feilaktige henvisningen til § 5 fjerde ledd bør derfor korrigeres ved første anledning. I stedet bør en adekvat henvisning til § 9 tas inn.

Ifølge den innledende teksten er retningslinjene senest oppdatert 11. oktober 2017. Av sammenhengen synes det å følge at de er fastsatt av Kriminalomsorgsdirektoratet selv. Dette stemmer også med straffegjennomføringsforskriften § 9-1. Inntil endringene i 2014 var det riktignok (også) tale om en departementsavdeling (med et annet navn). Men i alle fall oppdateringen i 2017 later altså til å ha skjedd utenfor departementet.

---

[2] https://www.kriminalomsorgen.no/retningslinjer-til-straffegjennomfoeringsloven.411497.no.html

[3] https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2018-06-01-25?clickOrigin=dNL/lov/2001-05-18-21||c4||p5||fn0

[4] https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2016-12-16-98?clickOrigin=dNL/lov/2001-05-18-21||c1||p1||fn0

De bestemmelsene i straffegjennomføringsforskriften § 9-1 som retningslinjene viser til, lyder slik:

> **§ 9-1.** ***Endring av forskriften og utfyllende retningslinjer***
>
> Kongens myndighet til å gi nærmere regler etter straffegjennomføringsloven § 5, fjerde ledd er delegert til Justisdepartementet ved Kronprinsreg.res. 22. februar 2002 nr. 182.
>
> Kriminalomsorgsdirektoratet gir nærmere retningslinjer til straffegjennomføringsloven og denne forskrift.

Her er det for det første grunn til å nevne at delegasjon av myndighet overfor tilsynsrådene til fagdirektoratet vil kunne påvirke tilsynsrådene mulighet til å fungere uavhengig av den operative forvaltningsmyndigheten på området.

Jeg nevner videre at forskriften omdefinerer hjemmelen i straffegjennomføringsloven § 9 fra kompetanse til å gi «forskrift» til kompetanse til å gi nærmere «regler». I sin alminnelighet brukes ordet «regler» på nokså ulike måter, og ordet kan brukes som betegnelse på normer med ulik juridisk valør. Det kan meget vel tenkes at en «regel» ikke har et slikt innhold at det gjør det nødvendig å benytte vedtaksformen «forskrift», med de kravene til saksbehandling, kunngjøring mv. som følger med.

Loven synes imidlertid å angi at det er vedtaksformen «forskrift» som skal benyttes. I vår tids forvaltningslovgivning viser ordet «forskrift» gjerne til definisjonen i forvaltningsloven § 2 og saksbehandlingsreglene i loven kap. VII. Dette innebærer blant annet at de må fastsettes og endres etter at det er gjennomført høring av berørte organisasjoner og interessegrupper mv. Dette skal ikke bare bidra til å sikre bedre formell og materiell gjennomarbeiding, blant annet i lys av innspill utenfra. Det bidrar også til å klargjøre vedtakenes juridiske status og til å sikre dem forsvarlig kunngjøring mv.

På denne bakgrunn er den terminologiske forskyvningen i § 9-1 uheldig allerede fordi den kan bidra til å svekke slike mekanismer på et så sensitivt forvaltningsområde som det her er tale om.

Kompetansen til å «gi nærmere regler» om tilsynsrådene har for øvrig ikke vært benyttet. Den forskriftsfestede kompetansen som derimot har vært benyttet, er kompetansen til å gi

«nærmere retningslinjer» til lov og forskrift etter forskriften § 9-1 andre ledd. Kompetansen er lagt til direktoratet.

Det er neppe grunn til å tro at ordet er valgt med utgangspunkt i rettsteoriens velutviklede skille mellom «regler» og «retningslinjer», slik at «retningslinjer» ikke sier noe bestemt om resultatet, men nøyer seg med å angi «hvilke *hensyn* (fakta, momenter) som er *relevante*» i en skjønnsmessig vurdering.[5] Dermed fremtrer den terminologiske endringen også på dette punkt som resultat av en viss formell utglidning. Dette gjelder ikke minst fordi den er egnet til å utydeliggjøre «retningslinjenes» formelle status og gjennomslagskraft.

Dette samme følger av at «retningslinjene» på flere punkter inneholder formuleringer som etter sitt innhold må være rettet til et overordnet organ, nærmere bestemt departementet som oppnevningsorgan. Det er interessant at et direktorat er tillagt myndighet til å fastsette «retningslinjer» for departementets utøvelse av den oppnevningsmyndighet som forskriften selv legger til departementet selv.

6.3 «Retningslinjene»: Innhold

Retningslinjene er vesentlig mer omfangsrike enn bestemmelsene i lov og forskrift. Samtidig er innholdet nokså blandet: De rommer både ren informasjon og bestemmelser som vel nærmest må karakteriseres som instrukser (noe som i prinsippet forutsetter at adressaten er underordnet direktoratet, noe direktoratet selv har gitt uttrykk for at tilsynsrådene ikke er).

Om tilsynsrådenes mandat heter det at de skal føre tilsyn med «at behandlingen av de domfelte og innsatte skjer i samsvar med gjeldende rett». Denne angivelsen er snevrere enn den som finnes i loven («tilsyn med fengsler og friomsorgskontor og med behandlingen av de domfelte og innsatte») og representerer for så vidt en positiv klargjøring. Samtidig er det grunn til å spørre om innsnevringen stemmer med tilsynsrådenes praksis slik de presenteres i årsmeldinger mv., der samtaler med innsattes om deres livsvilkår mv. inntar en viktig plass. Uansett er presiseringen egnet til å understreke spørsmålet om hvordan medlemmene skal sikres tilstrekkelige kvalifikasjoner.

---

[5] Se f.eks. Eckhoff og Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utg. (2018) s. 51-52 med videre henvisninger.

Videre gir retningslinjene et par isolert sett nyttige instrukser om prioriteringen av innsatsen.

Flere avsnitt benyttes til å utdype de få reglene om oppnevningsordningen som finnes i forskriften § 2-3. Tilleggene angir at medlemstallet i snitt skal gjøre det mulig for rådene å besøke institusjonene tre ganger per år (uten presisering av institusjonstype). Videre angir de at forslagsretten ligger hos fylkesmennene, som skal foreslå medlemmer fra hvert fylke, at minst ett av rådsmedlemmene «bør» være eller ha vært dommer, at det skal tilstrebes yrkes-, kjønns- og aldersspredning og at gjenoppnevning ikke «bør» skje mer enn to ganger (funksjonsperioden bør derfor ikke overstige seks år). Aldersgrensen (70 år) synes derimot å være absolutt.

Retningslinjene klargjør ikke om medlem som er eller har vært dommer, skal oppnevnes som leder(e). De klargjør heller ikke, men må vel forstås i retning av at dommerinnslaget gjelder for hvert enkelt av de geografiske ansvarsområdene.

Anvisningen («bør») om å ha med en person som er eller har vært dommer, er noe annet enn et slikt ønske om et eller flere medlemmer med «dommerkompetanse» som kom til uttrykk i departementets merknad til nåværende § 9 i loven (Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) pkt. 13.1). Det sistnevnte uttrykket favner langt videre enn et krav om faktisk dommererfaring. I stedet omfatter det alle jurister som ut fra formelle kriterier hadde kunnet bli utnevnt som dommer.

Det kan tenkes at den innsnevring av rekrutteringsgrunnlaget som på dette punkt synes å følge av retningslinjene, men ikke av loven, i seg selv kan ha bidratt til å vanskeliggjøre jakten på nye medlemmer.

6.4 Kriminalomsorgsdirektoratets nettsider

Kriminalomsorgsdirektoratets nettsider inneholder en informasjonsside om tilsynsrådene.[6] Slike nettsteder har åpenbart ingen normativ status i seg selv, men kan likevel få vekt på grunn av sin tilgjengelighet. På et område med lite regulering, slik som her, kan det derfor

[6] https://www.kriminalomsorgen.no/tilsynsraad.237906.no.html

være grunn til å sammenholde de opplysningene om tilsynsrådene som vi finner på nettsidene, med gjeldende regler og retningslinjer.

En del av de opplysningene om virksomheten som finnes på hjemmesidene, er nok utformet med sikte på å tjene som informasjon for innsatte mv. som kan være interessert i å benytte ordningen. Men de inneholder også innslag av mer normativ karakter. «Reglene» om oppnevning av rådsmedlemmer blir f.eks. presisert – med sikte på departementet? – ved en retningslinje om at det bør oppnevnes minst to medlemmer og ett varamedlem fra hvert fylke. De inneholder også et interessant utsagn av generell karakter om tilsynsrådenes karakter:

> «Medlemmene i tilsynsrådene har ingen tilknytning til Kriminalomsorgen og er dermed heller ikke underlagt kriminalomsorgens instruksjonsmyndighet.»

Uttalelsen berører en kjerne i forståelsen av tilsynsrådene slik ordningen er (eller burde være). At Kriminalomsorgsdirektoratet også ellers tenker i slike baner, fremgår av deler av den kommunikasjonen med departementet som er gjennomgått i tidligere avsnitt. Men uttalelsens innhold er uklart: Er det skillet mellom tilsynsrådenes medlemmer og rådene selv som kan skimtes, egentlig tilsiktet? Sikter uttrykket «ingen tilknytning» til noe mer enn at medlemmene er oppnevnt av departementet? Hvilket resonnement ligger bak koblingsordet «dermed»?

Viktigere er det imidlertid at påstanden om uavhengighet vanskelig kan sies å ha noen slik juridisk forankring som hadde vært ønskelig. I motsatt retning taler det blant annet at det er kriminalomsorgen selv som fastsetter «retningslinjer» (instrukser o.a.) for virksomheten og at det er vedkommende kriminalomsorgsregion som mottar regninger fra medlemmene og kompenserer deres utgifter og arbeidsinnsats («retningslinjene» pkt. 9.4). Dette skjer riktignok på grunnlag av generelle regler som gjelder i statsforvaltningen generelt. Men det er jo kriminalomsorgen som har ansvaret for å tilpasse reglene til behovene på dette området, og som bedømmer realitet og rimelighet i de opplysningene om arbeidsomfang og utgifter som medlemmene påberoper seg.

6.5 Noen sammenfattende bemerkninger

Gjeldende regelverk sikrer ikke tilsynsrådene en juridisk-formell status på høyde med det som vil være nødvendig for å etablere et system for tilsyn med klart mandat, ressurser til å gjennomføre mandatet og tilstrekkelig formell uavhengighet overfor kriminalomsorgens administrative og utøvende enheter. Regelverket er ufullstendig og meningsinnholdet til dels uklart eller åpent.

Tilstanden må antagelig forstås i lys av den usikkerheten om rådenes eksistens, status og oppgaver som preger historien til dagens ordning og som nå har vedvart gjennom mange år.

7. JURIDISKE KRAV TIL TILSYNSORDNINGEN

7.1 Utgangspunktet

Det klare utgangspunkt er at staten organiserer sitt forvaltningsapparat i samsvar med egne ønsker og behov. Både folkeretten og EU-/EØS-retten gir primært regler om virksomhetens innhold og resultater, i mindre grad om hvilke administrative strukturer mv. som må til for å oppnå dem.

Fengsler og andre institusjoner for frihetsberøvelse gir eksempler: Menneskerettigheter som følger av folkerettslige avtaler forplikter Norge, og den som fratar dem friheten, har et særlig ansvar at de innsattes rettigheter blir ivaretatt. Det er som utgangspunkt staten selv som avgjør hvordan dette ansvaret skal ivaretas innenfor rammene av nasjonal økonomi og andre relevante forhold.

Av særlig interesse på denne utredningens område er visse unntak fra utgangspunktet som følger av Norges folkerettslige plikter til å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff. Men internasjonale instrumenter gir også visse andre føringer av betydning i vårt perspektiv.

7.2 FNs torturkonvensjon

Ifølge artikkel 11 i FN-konvensjonen mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff (1984, norsk oversettelse) skal medlemsstatene

> «holde under systematisk oppsikt sine forhørsregler, instrukser, metoder og praktisering så vel som tiltak truffet for varetekt og behandling av personer underkastet enhver form for arrest, forvaring eller fengsling på noe område under dens jurisdiksjon, med sikte på å hindre at noe tilfelle av tortur finner sted».

Bestemmelsen gir ikke i seg selv beskjed om hvem som skal sørge for slik «systematisk oppsikt», hvilken status tilsynsmyndigheten skal ha eller hvilke metoder som skal benyttes. Det avgjørende er at staten selv sørger for effektivt tilsyn som er egnet til å «forhindre torturhandlinger på noe område under dens jurisdiksjon» (torturkonvensjonen artikkel 2).

Gjennom sin tilslutning til den valgfrie tilleggsprotokollen til torturkonvensjonen (2002, norsk oversettelse) har Norge imidlertid forpliktet seg til «å etablere et system med regelmessige besøk foretatt av uavhengige internasjonale og nasjonale organer til steder der personer er berøvet sin frihet, for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff» (artikkel 1). Dette innebærer blant annet at staten skal «opprette, utpeke eller opprettholde et eller flere besøksorganer for forebygging av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff (heretter kalt «nasjonal forebyggende mekanisme)» (artikkel 3).

I Norge er plikten til å etablere en slik «nasjonal forebyggende mekanisme» imøtekommet gjennom opprettelsen av en særskilt forebyggingsenhet ved Sivilombudsmannens kontor (jf. ombudsmannsloven § 3 a). Mandatet omfatter alle steder der mennesker er, eller kan være, fratatt friheten. Ikke bare kriminalomsorgen og dens institusjoner, men også andre offentlige og private innretninger som har frihetsberøvelse som formål eller der frihetsberøvelse inngår som et ledd i virksomheten, så som politiarrest og politiets utlendingsinternat, inngår i arbeidsområdet. Omvendt vil de deler av kriminalomsorgen som ikke finner sted i lukkede institusjoner, stort sett være marginale i forebyggingsenhetens perspektiv.

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet må antas å oppfylle statens plikt til å innrette en slik særskilt nasjonal institusjon. Samtidig har Ombudsmannen gjort det klart at

> «verken forebyggingsenheten eller ombudsmannen for øvrig er å anse som et tilsynsorgan. Ombudsmannen er Stortingets uavhengige kontrollorgan for hele forvaltningen, og bør ikke tillegges et ansvar for å oppfylle et permanent tilsynsbehov på et forvaltningsområde. Det er forvaltningen som etter ombudsmannens syn har ansvaret for å gjennomføre nødvendige og regelmessige tilsyn – også innenfor kriminalomsorgen» (Prop. 105 L (2015-2016) pkt. 5.1.4.3).

Departementet sa seg enig i Ombudsmannens syn (samme sted pkt. 5.1.4.4). Det la til at forvaltningen selv har «ansvar for å etablere en uavhengig tilsynsfunksjon som fører tilsyn med domfelte og innsatte, slik Norge er forpliktet til etter internasjonale konvensjoner».

Også etter mitt syn gir uttalelsen uttrykk for en korrekt forståelse av forebyggingsenhetens rolle i samspill med forvaltningsapparatet. Enigheten bidrar til å klargjøre utgangspunktet (se ovenfor) om at det er staten selv som må utforme mekanismer som er egnet til å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff eller sikre at slik behandling ikke finner sted i kriminalomsorgen.

Protokollen til torturkonvensjonen kan imidlertid ikke antas å gi grunnlag for noe krav om et organ i tillegg til Forebyggingsenheten som er uavhengig overfor Kriminalomsorgen; statens plikt må antas å være tilfredsstilt gjennom etableringen av forebyggingsenheten. Som vi skal se, trekker imidlertid andre internasjonale instrumenter i retning av å etablere et uavhengig tilsyn innenfor forvaltningsapparatet selv.

7.3 «Mandela-reglene»

Se såkalte Mandela-reglene, nærmere bestemt FNs standard minimumsregler for behandlingen av innsatte (1955, revidert 2015), er ikke juridisk bindende. Deres formål er imidlertid å gi uttrykk for verdensomspennende konsensus om minimumsregler for behandlingen av innsatte.

Utgangspunktet er at "All prisoners shall be treated with the respect due to their inherent dignity and value as human beings" (Rule 1). I forlengelsen av dette kravet understrekes myndighetenes særlige ansvar for mennesker som er frihetsberøvet med tvang, på følgende måte:

> "Imprisonment and other measures that result in cutting off persons from the outside world are afflictive by the very fact of taking from these persons the right of self-determination by depriving them of their liberty. Therefore the prison system shall not, except as incidental to justifiable separation or the maintenance of discipline, aggravate the suffering inherent in such a situation" (rule 3).

For å bidra til gjennomføringen av dette kravet formulerer «reglene» et antall til dels detaljerte normer om livsvilkår og fangebehandling. Statene skal dessuten sørge for både intern og ekstern inspeksjon av institusjonene. Det relevante kapitlet lyder i sin helhet slik:

Internal and external inspections

Rule 83

1. There shall be a twofold system for regular inspections of prisons and penal services:

(a) Internal or administrative inspections conducted by the central prison administration;

(b) External inspections conducted by a body independent of the prison administration, which may include competent international or regional bodies.

2. In both cases, the objective of the inspections shall be to ensure that prisons are managed in accordance with existing laws, regulations, policies and procedures, with a view to bringing about the objectives of penal and corrections services, and that the rights of prisoners are protected.

Rule 84

1. Inspectors shall have the authority:

(a) To access all information on the numbers of prisoners and places and locations of detention, as well as all information relevant to the treatment of prisoners, including their records and conditions of detention;

(b) To freely choose which prisons to visit, including by making unannounced visits at their own initiative, and which prisoners to interview;

(c) To conduct private and fully confidential interviews with prisoners and prison staff in the course of their visits;

(d) To make recommendations to the prison administration and other competent authorities.

2. External inspection teams shall be composed of qualified and experienced inspectors appointed by a competent authority and shall encompass health-care professionals. Due regard shall be given to balanced gender representation.

Rule 85

1. Every inspection shall be followed by a written report to be submitted to the competent authority. Due consideration shall be given to making the reports of external inspections publicly available, excluding any personal data on prisoners unless they have given their explicit consent.

2. The prison administration or other competent authorities, as appropriate, shall indicate, within a reasonable time, whether they will implement the recommendations resulting from the external inspection.

Rule 83 pkt. 1 a tar utgangspunkt i administrasjonens selvsagte plikt til å beskikke sitt eget hus. Men dersom Mandela-reglene legges til grunn, innebærer de også at Norge må supplere internt tilsyn i kriminalomsorgens egen regi med inspeksjoner (vi kan her tale om «tilsyn») foretatt av et organ som er uavhengig av fengselsadministrasjonen. Allerede det faktum av forebyggelse av tortur mv. bare vil være en del av de oppgavene som tilkommer det eksterne tilsynet som Rule 83 pkt. 1 b sikter til, innebærer at det ikke er tilstrekkelig å vise til Sivilombudsmannen. Både Mandela-reglenes innhold og formålet med det eksterne tilsynet er langt videre. I stedet skal tilsynet bidra til å sikre at fengslene drives i samsvar med lov og rett mer generelt og slik at de innsattes rettigheter blir ivaretatt.

Dette innebærer at Forebyggingsenheten alene ikke vil kunne tilfredsstille dette kravet. Dette kommer i tillegg til at Sivilombudsmannen som sådan heller ikke kan «oppfylle et permanent tilsynsbehov på et forvaltningsområde» (Prop. 105 L (2015-2016) pkt. 5.1.4.3, se også ovenfor).

7.4 De europeiske fengselsreglene

I sin nåværende form er de europeiske fengselsreglene vedtatt som en rekommandasjon (Rec(2006)2) av Europarådets ministerkomité. De anbefaler medlemsstatenes regjeringer å «be guided in their legislation, policies and practice by the rules contained in the appendix to this recommendation». Reglene har altså en juridisk status som tilsvarer den som tilkommer Mandela-reglene, som det for øvrig også vises til i preamblet («Bearing in mind the United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners»).

Også innholdsmessig er de to instrumentene av likeartet karakter. I de europeiske fengselsreglene lyder formuleringene om tilsyn mv. slik:

> *Inspection and monitoring*
>
> *Governmental inspection*
>
> 92. Prisons shall be inspected regularly by a governmental agency in order to assess whether they are administered in accordance with the requirements of national and international law, and the provisions of these rules.
>
> *Independent monitoring*
>
> 93.1 The conditions of detention and the treatment of prisoners shall be monitored by an independent body or bodies whose findings shall be made public.

93.2 Such independent monitoring body or bodies shall be encouraged to co-operate with those international agencies that are legally entitled to visit prisons.

På samme måte som i Mandela-reglene skilles det her mellom det vi kan kalle internt og eksternt tilsyn. Ifølge pkt. 93 skal ekstern tilsyn (monitoring) foretas av et uavhengig organ, og resultatene skal offentliggjøres. Det som skal gjøres til gjenstand for tilsyn («behandlingen av fanger») omfatter selvsagt tortur og annen nedverdigende behandling. Men det spenner langt videre, noe som i seg selv innebærer at denne funksjonen ikke kan ivaretas av den nasjonale forebyggingsenheten som er etablert for å oppfylle statens plikt etter protokollen til torturkonvensjonen. Det samme følger for øvrig av at Norge har valgt å legge denne funksjonen til et organ utenfor den offentlige forvaltningen selv (se ovenfor).

Tilsynsorganets uavhengighet må i første rekke sikres overfor kriminalomsorgens utøvende og administrative enheter.

7.5 Fortsettelse: Internasjonalt tilsyn

Det finnes internasjonale mekanismer for å føre tilsyn med at torturkonvensjonen blir respektert overfor mennesker som er underkastet frihetsberøvelse. Det er imidlertid klart at FNs torturkomité (CAT) eller Den europeiske torturkomité (CPT) verken kan eller bør erstatte tilfredsstillende nasjonale mekanismer for uavhengig tilsyn i statens egen regi. Dessuten er deres arbeidsområde innholdsmessig vesentlig snevrere enn området for slikt uavhengig tilsyn som anbefales etter både Mandela-reglene og De europeiske fengselsreglene.

På denne bakgrunn ser jeg ikke behov for å gå nærmere inn på disse ordningene her. Men det kan være grunn til å minne om at nasjonale tilsynsorganer selvsagt må være forberedt på å samarbeide med internasjonale tilsynsorganer, slik også de europeiske fengselsreglene pkt. 93.2 presiserer (se i pkt. 7.4 ovenfor).

8. ANDRE NASJONALE KONTROLL- OG TILSYNSORDNINGER

8.1 Innledning

Som vi har sett, bygde fengselslovutvalgets forslag om å fjerne tilsynsrådene, delvis på at de burde vurderes i lys av at den var «etablert før man fikk de rettssikkerhetsgarantier på forvaltningens område som ligger i klagereglene etter forvaltningsloven og Ombudsmannsordningen» (NOU 1988:37 s. 95). Poenget reflekteres i departementets mandat til nærværende utredning. Det er i seg selv godt.

Svaret på spørsmålet om nyvinningene i kjølvannet av forvaltningskomiteens rapport (1958) er tilstrekkelige til å fjerne behovet for en eller annen form for særskilt tilsynsordning, avhenger likevel ikke minst av hvilke krav man vil stille til en slik tilsynsordning. Som vi allerede har vært inne på, er det uten videre klart at Sivilombudsmannen ikke kan erstatte en tilsynsordning innenfor regjeringens eget ansvarsområde, dvs. innenfor statens eget forvaltningsapparat. Det samme gjelder i relasjon til Stortingets kontroll gjennom Riksrevisjonen. Hva med andre kontroll- og tilsynsordninger?

8.2 Klagebehandling, internt tilsyn mv.

Kriminalomsorgens utførende enheter treffer en rekke avgjørelser av stor betydning for domfelte og innsatte; enkelte slike avgjørelser treffes allerede i første instans på regionalt nivå (straffegjennomføringsloven § 6). Avgjørelser i form av enkeltvedtak kan påklages til overordnet organ (region eller direktorat). Dette følger den ordinære saksgangen i den offentlige forvaltningen som er etablert gjennom forvaltningsloven.

Dette innebærer blant annet at tilgangen til overprøving er enkel og kostnadsfri. Jeg har heller ingen grunn til å tvile på at saksbehandlingen i kriminalomsorgen er like forsvarlig som i statsforvaltningen generelt. Men overprøving etter klage innenfor den norske, hierarkisk organiserte forvaltningsmodellen kan ikke sies å være uavhengig av de deler av forvaltningen som selv har det løpende ansvaret for kriminalomsorgen.

I denne sammenheng kan vi minne om fengselslovutvalgets forslag om å opprette en «frittstående klagenemnd». Hvis forslaget hadde vært gjennomført, kunne det – forutsatt at ordet «frittstående» kan forstås som identisk med «formelt uavhengig» el. – ha inngått som et moment i vurderingen av behovet for et særskilt tilsynsorgan. Men argumentet ville ikke i seg selv ha vært tilstrekkelig til å fjerne behovet for en uavhengig tilsynsfunksjon. Mange sider av kriminalomsorgens virksomhet faller utenfor området for egentlige «enkeltvedtak»,

dessuten må «tilsyn» forstås som noe annet og mer enn behandling av innkomne klager. Omvendt er det ikke gitt at et tilsynsorgan på dette området bør utstyres med myndighet til å treffe formelt bindende vedtak.

Ethvert forvaltningsorgan må drive internt tilsyn; Kriminalomsorgsdirektoratet har gitt uttrykk for ambisjoner om å utvide denne delen av sin virksomhet (brev av 22. januar 2015 til departementet, nevnt ovenfor). Internt tilsyn omfatter som utgangspunkt den samlede virksomheten i kriminalomsorgen, ikke bare de delene av den som kan gjøres til gjenstand for klage over enkeltvedtak. Forvaltningshierarkiets oppmerksomhet må også forventes å være særlig innrettet mot det mest sensitive delene av virksomheten, f.eks. tvangsbruk.

Det er ingen grunn til å tvile på at internt tilsyn er viktig og kan gi gode resultater. Dette kan likevel ikke erstatte eksternt tilsyn med et mandat og etter metoder som avviker fra de føringer som kriminalomsorgen selv arbeider etter. At internt tilsyn ikke kan erstatte tilsyn i regi av instanser som er uavhengig av kriminalomsorgen, er uten videre klart.

Kriminalomsorgens virksomhet overlapper med en rekke andre forvaltningsgrener. Derfor skal den,

> «gjennom samarbeid med andre offentlige etater legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på. Samarbeidet skal bidra til en samordnet innsats for å dekke domfelte og innsattes behov og fremme deres tilpasning til samfunnet» (straffegjennomføringsloven § 4).

Særlig viktig blant de etatene som kriminalomsorgen skal samarbeide med, er helsevesenet. Dette avspeiler seg også i årsrapportene fra flere tilsynsråd, som beretter om at mange henvendelser handler om helserelaterte spørsmål. Samtidig er Helsetilsynet utviklet uavhengig av tilsynsrådene i kriminalomsorgen. Dette setter særlige krav til samvirket mellom helsetilsynet og kriminalomsorgen, derunder tilsynsrådene. Det er imidlertid klart at Helsetilsynet ikke kan dekke det behovet for tilsyn med slike sider av helsetjenestene som i særlig grad har sammenheng med særtrekk ved kriminalomsorgens institusjoner.

Endelig nevner jeg fengselslovutvalgets synspunkt om at «man [må] se hen til anbefalingen om å utvide adgangen til fri rettshjelp (NOU 1988:37). Det impliserer en henvisning til den muligheten som domfelte og innsatte har til å bringe spørsmål vedrørende gjennomføringen av straff inn for domstolene gjennom søksmål. Det er imidlertid lett å forstå at dette

momentet i liten grad har blitt gjentatt i senere debatt. Tallet på slike saker synes å være lavt, noe som også er å forvente gitt domstolenes svært begrensede tilgjengelighet i praksis.

Uansett synet på rettshjelp og tilhørende søksmål som virkemiddel for domfelte og innsatte, er det imidlertid klart at heller ikke enkeltsaksbehandling ved domstolene vil kunne erstatte løpende og mer systematisk, egentlig tilsyn med fengsler mv. Dette skyldes ikke bare at mange av de spørsmålene som et fungerende tilsyn kan få befatning med, egner seg dårlig for behandling i slike prosessuelle former som er tilgjengelig i Norge. Viktigere er det rett og slett at et velfungerende tilsyn vil kunne bidra til å fjerne mye av behovet for å ta enkeltsaker opp for domstolene.

8.3 Tilsynet med andre frihetsberøvende institusjoner i Norge

Alle forvaltningsgrener har i prinsippet en eller annen form for internt tilsyn; primæransvaret for å «holde orden i eget hus» ligger uansett der. I varierende og etter hvert økende grad har interntilsyn likevel blitt supplert av særskilte tilsynsorganer innenfor rammene av den utøvende makt.

Slike organer begrenser seg imidlertid til bestemte typer av virksomhet uavhengig av om den skjer i statlig, kommunal eller privat regi. Petroleumstilsynet, Konkurransetilsynet og Helsetilsynet gir viktige eksempler. I sin rudimentære form kan også tilsynsrådene for kriminalomsorgen regnes inn i en slik gruppe.

Selv om Kriminalomsorgen omfatter både fengsler mv. og andre typer av virksomhet, er det overfor institusjoner som særskilt er innrettet for frihetsberøvelse, at behovet for særskilte tilsynsordninger kommer på spissen. Om vi innretter vår oppmerksomhet i samsvar med dette, ser vi at andre deler av forvaltningen driver sammenlignbar virksomhet. Vi ser også at det er etablert særskilte tilsynsordninger på disse områdene.

Her redegjør jeg for to slike ordninger for frihetsberøvelse under politiets ansvar. Karakteren av denne virksomhet ligger nært opp til frihetsberøvelse i kriminalomsorgens regi. Likevel er de to andre tilsynsordningene til dels svært ulike både innbyrdes og sammenlignet med tilsynsrådene i kriminalomsorgen. Dette gir grunn til å sammenligne dem med sikte på mulig læring. Dessuten gir det grunn til å spørre om det er grunn til å opprettholde adskilte og til

dels ulike tilsynsordninger for virksomhet som riktignok har en noe ulik institusjonell forankring, men som alle sorterer under samme departement og omfatter institusjoner for tvungen fysisk frihetsberøvelse som ikke primært er begrunnet i hensynet til den innsattes (eller omgivelsenes) fysiske eller psykiske helse.

8.3.1 Tilsyn med politiarrestene

Politiarrest er et viktig element i det praktiske arbeid med kriminalitetsbekjempelse. Etter at en person er pågrepet, gir straffeprosessloven § 183 påtalemyndigheten kompetanse til å «beholde den pågrepne» i påvente av fremstilling for retten.

I medhold av Kongens fullmakt til å «gi nærmere regler om bruken av og forholdene i politiarrest», er det vedtatt en særlig forskrift (FOR-2006-06-30-749) om bruk av politiarrest. I tillegg til bestemmelser om forholdene i politiarresten mv., inneholder den et eget kapittel 4 om «Tilsynsordning for arrestvirksomheten». Det etablerer for det første et «lokalt tilsyn», slik at politimesteren skal «sørge for at det foretas tilsyn og inspeksjoner av politiarrester under sitt ansvarsområde, samt bruken av disse» og for at «innsatte orienteres om sine rettigheter» etter forskriften (§ 4-1). I tillegg kommer tilsyn som ledd i virksomheten ved den enkelte arrest, f.eks. tilsyn med de innsattes helsetilstand og med at lege straks blir tilkalt ved behov (§ 2-5).

For det andre etablerer forskriften et «sentralt tilsyn» i regi av et særskilt tilsynsutvalg som består av en representant for Politidirektoratet, en lokal statsadvokat og en uavhengig representant oppnevnt etter forslag fra Advokatforeningen (§ 4-2). Av sammenhengen følger det at det ikke er tale om en nasjonalt («sentralt») tilsyn, men om separate utvalg for hvert politidistrikt el. Det er altså ikke tilrettelagt for en administrativ sentralenhet utenfor eller uavhengig av politidirektoratet som kan ivareta behovet for erfaringsakkumulering, kontinuitet mv. Forskriften angir verken om ex officio-medlemmene fungerer ad hoc eller for en bestemt periode, og om medlemmene oppnevnt etter forslag fra Advokatforeningen oppnevnes for en bestemt periode eller om de kan gjenoppnevnes.

Bestemmelsene presiserer at tilsynsutvalget kan gjennomføre inspeksjon (tilsynsbesøk) «etter behov». Jeg har ikke innhentet informasjon om hyppigheten mv. av slike besøk.

Utvalget skal bl.a. påse (§ 4-2) at

a) politiarrestene er i samsvar med gjeldende lover, forskrifter, retningslinjer og lokale instrukser,
b) overføring fra politiarrest til fengsel skjer i samsvar med bestemmelsene i § 3-1,
c) politiarrestenes lokaler, utstyr mv. er i samsvar med gjeldende krav,
d) det utføres inspeksjoner av arrestene i henhold til gjeldende regelverk og instrukser, herunder journalføring, rapportering mv.,
e) eventuell bruk av tvangsmidler skjer i henhold til regelverket,
f) politiarrestene har tilfredsstillende ordning for helsetjeneste i arrestene, herunder omfang, metode, journalføring mv.

For øvrig later det til at de skriftlige rapportene om bruken av politiarrest i distriktet som politimesteren skal avgi til tilsynsutvalget en gang i året (forskriften § 4-3), skal utgjøre en viktig del av grunnlaget for utvalgenes virksomhet.

Tilsynsutvalget skal på sin side avgi skriftlig rapport for hver inspeksjon (tilsynsbesøk) til riksadvokaten, stedlig statsadvokat, politidirektoratet og den stedlige politimesteren. Noe system for samlede årsmeldinger el. som også omfatter andre former for tilsynsvirksomhet enn inspeksjoner, f.eks. observasjoner om mer generelle trekk mv., later derimot ikke til å være etablert.

8.3.2 Tilsyn med Politiets utlendingsinternat

Etter reglene i utlendingsloven §§ 106 fl. kan utlendinger på nærmere angitte vilkår pågripes og interneres. Pågrepne skal «som hovedregel anbringes i utlendingsinternat eller på annet særskilt tilrettelagt innkvarteringssted» (§ 107 andre ledd). Internatet administreres av politiet og er ikke underlagt kriminalomsorgen.

Ifølge utlendingsloven § 107 åttende ledd skal det «opprettes et uavhengig tilsynsråd som skal føre tilsyn med driften av utlendingsinternatet og behandlingen av utlendingene som oppholder seg der». Av sammenhengen følger at det her er tale om ett tilsynsråd for hele landet. I dag er utlendingsinternatet på Trandum tilsynsrådets hovedarbeidsområde. Bestemmelsen om rådet i § 107 åttende ledd gjelder likevel også for særskilt tilrettelagt innkvarteringssted «så langt de passer» (§ 107 første ledd).

Utlendingsinternatforskriften (FOR-2009-12-23-1890) kap. 6 gir nærmere bestemmelser om tilsynsvirksomheten. På samme måte som i forskriften om politiarrest etablerer de to hovedformer for tilsyn. For det første finner vi egne bestemmelser om skillet mellom tilsyn som ledd i den løpende virksomheten (§ 15) og om «lokalt tilsyn» som sjefen for Politiets utlendingsenhet og Politidirektoratet skal sørge for (§ 16). For det andre gir forskriften egne bestemmelser om tilsynsrådet som er etablert i medhold av utlendingsloven § 107 åttende ledd. Bestemmelsene om tilsynsråd lyder slik (§ 17):

> «Et eksternt tilsynsråd skal føre tilsyn med at behandlingen av utlendingene skjer i samsvar med lovgivningen.
>
> Justisdepartementet oppnevner leder, nestleder, medlemmer og varamedlemmer av tilsynsrådet for en funksjonstid på to år. Tilsynsrådets leder bør være eller ha vært dommer. Personer som i løpet av oppnevningsperioden fyller 70 år eller mer, kan ikke oppnevnes. Medlemmene bør ikke gjenoppnevnes mer enn to ganger.
>
> Tilsyn skal gjennomføres minst 2 ganger pr. år. Tilsynsrådet skal selv planlegge og gjennomføre sin virksomhet. Tilsynsrådet kan ta opp saker etter henvendelse fra utlending eller på eget initiativ.
>
> Tilsyn kan være varslet på forhånd eller skje uanmeldt. Tilsynsrådets medlemmer har rett til å inspisere utlendingsinternatets områder, bygninger og rom der utlendinger oppholder seg. De kan kreve opplysninger om behandlingen av utlendingene.
>
> Tilsynsrådets medlemmer har rett til å snakke med utlendingen dersom utlendingen selv ønsker det og uten at tilsatte er til stede. Tilsynsrådets medlemmer har rett til å delta på møter om utlendingen og kan kreve innsyn i saksdokumentene hvis vedkommende utlending samtykker.
>
> Det skal ved utlendingsinternatet føres en tilsynsprotokoll hvor det nedtegnes opplysninger om tilsynsbesøk, herunder varighet og om de forhold tilsynsrådet måtte ha noe å bemerke til.
>
> Sakene skal søkes løst på utlendingsinternatet. Dersom dette ikke fører frem eller rådet av andre årsaker finner grunn til det, kan saken tas opp med overordnet myndighet. Ved utgangen av hvert år sender tilsynsrådet årsmelding for virksomheten til Politiets utlendingsenhet. Denne videresendes Politidirektoratet med uttalelse fra sjefen for Politiets utlendingsenhet. Tilsynsrådet skal selv besørge offentliggjøring av sin årsmelding.
>
> Forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder for tilsynsrådets virksomhet. Tilsynsrådets medlemmer må ikke komme med utsagn til utlending eller noen som representerer denne, om endringer i behandlingen eller i avgjørelser som er truffet. Tilsynsrådets medlemmer må heller ikke eksponere sikkerhetsforanstaltninger eller andre forhold av betydning for å hindre rømning fra eller inntrenging i utlendingsinternatet.»

Bestemmelsene er av både institusjonell og materiell (mandatet) karakter. Det er neppe tilfeldig at noen av elementene ligger nær ordningen for tilsynsråd for kriminalomsorgen slik den fremgår (særlig) av de «retningslinjene» som er fastsatt på dette området. Verken form eller juridisk status er imidlertid de samme.

Bestemmelsene om tilsynsrådet for utlendingsinternat som institusjon er kortfattede. Jeg nevner først at forskriften erstatter lovens adjektiv «uavhengig» med «eksternt». Men uansett hvilket uttrykk som benyttes, må tilsynsrådets uavhengighet bedømmes i lys av hva som nærmere er bestemt om organet.

Forskriftsbestemmelsen om at tilsynsrådet selv skal «planlegge og gjennomføre sin virksomhet» gir et viktig bidrag i retning av funksjonell uavhengighet. Men selv om en slik rolle normalt vil forutsette ressurser til å samle erfaringer og sikre en viss kontinuitet, er det ikke gitt bestemmelser om slike støttefunksjoner. Dessuten er oppnevningsmyndigheten lagt til et organ (departementet) som er direkte overordnet og ansvarlig for politiets og utlendingsenhetens virksomhet.

Muligheten til gjenoppnevne medlemmene (som likevel «bør» begrenses til én periode), gir et moderat bidrag i retning av kontinuitet. Oppnevningsperioden er imidlertid for kort til at den i særlig grad åpner for slik kontinuitet som kunne oppnås ved rullerende oppnevning, slik at rundt halvparten av medlemmene ble oppnevnt hvert kalenderår.

På samme måten som ifølge deler av kildematerialet om tilsynsrådene i kriminalomsorgen, men ulikt det som gjelder for tilsynet med politiarrestene, «bør» lederen være eller ha vært dommer. For øvrig er forskriften taus om medlemmenes kvalifikasjoner og om eksterne instanser skal eller bør anmodes om å foreslå medlemmer (slik som Advokatforeningen i bestemmelsene om tilsyn med politiarrest).

Tilsynsrådets mandat er å «føre tilsyn med at behandlingen av utlendingene skjer i samsvar med lovgivningen». Tilsyn skal gjennomføres minst to ganger per år. På samme måte som tilsynsrådene for kriminalomsorgen kan det snakke med utlendingen, men det kan bare gå inn i saksdokumentene med samtykke fra samtalepartene. Slike samtaler kan neppe være begrenset til spørsmål om forholdet til lovgivningen (derunder bestemmelser i forskrift), slik mandatangivelsen kunne tyde på. Dessuten synes bestemmelsen i det foregående leddet å

angi at kan «kreve opplysninger om behandlingen av utlendingene» selv uten samtykke fra den enkelte.

Tilsynsrådet skal avgi årsmelding til Politiets utlendingsenhet, som videresender den til Politidirektoratet med sin uttalelse. Meldingene skal offentliggjøres av tilsynsrådet selv.

8.3.3 Noen sammenfattende bemerkninger

Begge de tilsynsordningene som nå er presentert, passer inn i et skjema som skiller mellom internt og eksternt tilsyn. Mens ulike former for internkontroll mv. er – eller bør være – en selvsagt del av forvaltningens virksomhet, må eksterne tilsynsordninger innenfor rammen av den utøvende statsmakt etableres gjennom særskilte bestemmelser.

Mens tilsynsrådet for utlendingsinternat har forankring i lov, bygger de tilsvarende organene for politiarrester utelukkende på forskrift. Lovbestemmelsen vedrørende utlendingsinternat benytter også betegnelsen «uavhengig», en karakteristikk som likevel bare i en viss grad underbygges gjennom bestemmelser i forskrift.

Begge disse ordningene har felles at forskriftsreguleringen er langt mer omfattende enn for tilsynsrådene for kriminalomsorgen, der det meste er overlatt til «retningslinjer» med langt mer uklar formell status. Denne formen for økt formalisering er i seg selv en fordel. Den bidrar også til tydeligere regler om oppnevning, mandat mv.

Samtidig er begge de to regelsettene til dels ufullstendige om viktige spørsmål. På flere punkter avviker de dessuten fra hverandre på måter som ikke uten videre fremtrer som rimelige konsekvenser av reell ulikhet mellom de to tilsynsområdene. Sammen med det rudimentære regelverket om tilsynsrådene for kriminalomsorgen bidrar dette til å skape inntrykk av at verken behovet for eller utformingen av eksterne tilsynsordninger med institusjoner for tvungen frihetsberøvelse uavhengig av hvor i forvaltningsapparatet de for tiden er forankret, har vært gjenstand for systematisk gjennomtenkning.

For tilsynsrådene for kriminalomsorgen er dette noe som fremtrer allerede av forhistorien. Men verken enkeltvis eller samlet gir utformingen av de to nyere tilsynsordningene noe avgjørende bidrag til å svekke inntrykket av en viss tilfeldighet. Det er vanskelig å se hvorfor

det bør være tre adskilte, til dels ulikeordninger for tilsyn med institusjoner av så likeartet karakter.

8.4 Kontrollkommisjonene i det psykiske helsevern

Enkelte institusjoner i barnevernet reiser spørsmål som er sammenlignbare med spørsmål som oppstår i institusjoner med frihetsberøvelse som hovedformål. Ulikhetene er likevel så mange og store at barnevernets institusjoner holdes utenfor her.

Psykisk helsevern har andre formål enn institusjoner som primært er innrettet med sikte på frihetsberøvelse under tvang, noe som i sin tur gir behov for andre kvalifikasjoner også i tilsynsfunksjonen. Men disse områdene har felles at tvang benyttes og at den ofte er rettet mot personer med svake personlige ressurser eller personer som av andre grunner befinner seg i en særlig sårbar situasjon.

Tilsynsordningen i det psykiske helsevern synes langt bedre etablert og er antagelig også mer velfungerende enn tilsynsrådene i kriminalomsorgen. Det er derfor grunn til å anta at noen institusjonelle sider av denne tilsynsordningen kan gi nyttige innspill til diskusjonen om den fremtidige innretningen av en ekstern tilsynsfunksjon i kriminalomsorgen.

I motsetning til de tre ordningene som hittil er gjennomgått, bygger kontrollkommisjonene i psykisk helsevern på relativt omfattende lovregulering. Derfor er bestemmelsene i psykisk helsevernloven kap. 6 er av særlig interesse. De som er av størst interesse i vårt perspektiv, lyder slik:

> **§ 6-1. Kontrollkommisjonen**
>
> Hvor noen er under psykisk helsevern etter loven her, skal det være en kontrollkommisjon som etter nærmere regler gitt av departementet treffer de avgjørelser som særlig er tillagt den.
>
> I den utstrekning det er mulig, skal kontrollkommisjonen også føre den kontroll den finner nødvendig for pasientenes velferd. Den kan ta opp saker etter eget initiativ eller etter henvendelse fra pasienten, pasientens nærmeste pårørende eller personalet. Finner den forhold den vil påpeke, skal den ta saken opp med den faglig ansvarlige og eventuelt Fylkesmannen.
>
> Kontrollkommisjonen oppnevnes av departementet, som også bestemmer hvilket område som skal være tillagt hver kommisjon.

> Departementet har det overordnede ansvar for at det i hvert område er en fungerende kommisjon.
>
> **§ 6-2. Kontrollkommisjonens sammensetning**
>
> Kontrollkommisjonen skal ledes av en jurist som er kvalifisert til å gjøre tjeneste som dommer, og ellers bestå av en lege og to andre medlemmer, alle med personlige varamedlemmer. Av de to sistnevnte faste medlemmer skal det oppnevnes en person som selv har vært under psykisk helsevern eller er eller har vært nærstående til pasient eller som har representert pasientinteresser i stilling eller verv.
>
> Medlemmene oppnevnes for 4 år om gangen. Ved første oppnevning etter lovens ikrafttredelse oppnevnes to av medlemmene for 2 år. Ingen kan gjenoppnevnes mer enn en gang i samme kontrollkommisjon.
>
> Ingen kan være medlem av en kontrollkommisjon som skal føre tilsyn med tiltak og institusjoner for psykisk helsevern som vedkommende har noe ansvar for i sin vanlige stilling.
>
> **§ 6-3. Kontrollkommisjonens uavhengighet**
>
> Kontrollkommisjonen er uavhengig i sin virksomhet.
>
> Lederen skal påse at kommisjonen ikke følger arbeidsrutiner som undergraver kommisjonens uavhengighet.

En avgjørende ulikhet mellom disse sektorene er kontrollkommisjonenes nøkkelrolle som beslutningsorgan i tvangssaker mv. I denne forstand fungerer kommisjonene, men ikke tilsynsrådene mv., som «forvaltningsdomstoler» på et spesialisert saksområde. Det er uten videre klart at denne funksjonen gir en viktig bakgrunn for utformingen av denne ordningen.

Men kontrollkommisjonene er også tillagt oppgaver av samme type som de tre andre typene av tilsynsorganer: Ifølge loven § 6-1 andre ledd skal hver kommisjon, «i den utstrekning det er mulig», også

> «føre den kontroll den finner nødvendig for pasientenes velferd. Den kan ta opp saker etter eget initiativ eller etter henvendelse fra pasienten, pasientens nærmeste pårørende eller personalet. Finner den forhold den vil påpeke, skal den ta saken opp med den faglig ansvarlige og eventuelt Fylkesmannen.»

Ettersom mitt mandat i første rekke gjelder institusjonelle spørsmål, har jeg ikke satt meg nærmere inn i omfanget av denne virksomheten (hva kommisjonene finner «mulig») eller hvordan den utøves i praksis. Det kan likevel nevnes at kontrollkommisjonene i 2018 gjennomførte 1854 forhåndsmeldte kontrollbesøk og 377 uanmeldte besøk ved

institusjonene.[7] Regelverket forstås slik at de på eget initiativ blant annet skal ta opp behovet for tvangsbruk mot personer som ikke selv klager (jf. § 6-1 andre ledd: «ta opp saker» av betydning «for pasientenes velferd» på «eget initiativ»). Dessuten er de tillagt et mer generelt ansvar for å sikre pasientenes velferd, også ved å ta opp saker etter henvendelse fra pasient, pårørende eller personale. Kriteriet «velferd» kan sikkert ikke forstås slik at spørsmål om pasientenes rettssikkerhet i snever forstand skal holdes utenfor.

For en nærmere sammenligning kan vi for det første merke oss at kontrollkommisjonenes uavhengighet er eksplisitt fastsatt i loven. At lederen har et særlig ansvar for å påse at praksis utvikler seg i samsvar med dette, er et nyttig supplement. Samtidig gir det en antydning om den åpenbart sentrale stillingen i arbeidet for å legge opp mer generelle rammer for arbeidet, utstede veiledninger mv. som Helsedirektoratet inntar.

Kommisjonene oppnevnes av departementet, som også har det overordnede ansvaret for at det er en fungerende kommisjon i hvert område. Dette bidrar til å tydeliggjøre avstanden til de utførende institusjonene og til det medisinske styrings- og tilsynsapparatet.

Mandatperioden er fire år med en viss adgang til gjenoppnevning. Både dette og rullerende oppnevning (at omtrent halvparten oppnevnes hvert andre år) legger til rette for en viss kontinuitet.

Hensynet til erfaringsoverføring og kontinuitet ivaretas også på annen måte. Her nevner jeg årlige kontrollkommisjonskonferanser, lett tilgjengelig materiale til bruk for nye medlemmer og tilsvarende lett tilgjengelig materiale om regelverk, oppgaver, veiledere og maler for kontrolloppgaver og velferdskontroll mv.[8]

Tilsynsrådene for kriminalomsorgen ser ut til nesten helt å mangle tilgang til tilsvarende materiale. Ønsker fra tilsynsrådene selv om informasjon, erfaringsutveksling mv. gjennom regelmessig møtevirksomhet mv. er ikke imøtekommet.

---

[7] https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/kontroll-av-tvangsbruk-i-psykisk-helsevern/Kontroll%20av%20tvangsbruk%20i%20psykisk%20helsevern%202018.pdf/_/attachment/inline/ed27b2fb-f43a-400d-86df-d95a327cb061:2976356b471e7691ae7414716b5f1a06a681f2bb/Kontroll%20av%20tvangsbruk%20i%20psykisk%20helsevern%202018.pdf

[8] https://www.helsedirektoratet.no/tema/kontrollkommisjonen-i-psykisk-helsevern

Også kommisjonenes sammensetning gir loven viktige bestemmelser om: Lederen skal være jurist, men ikke nødvendig fungerende eller tidligere dommer. Ett av to lege medlemmer skal selv har vært under psykisk helsevern, være/ha vært nærstående til en pasient eller ha representert pasientinteresser i stilling eller verv.

I praksis har rekrutteringen til tilsynsrådene for kriminalomsorgen ofte skapt problemer. En av årsakene kan ligge i systemet for godtgjøring for det arbeidet som følger med, refusjon av utlegg til reiser mv. Også på dette punkt kan regelverket for kontrollkommisjonene gi nyttig inspirasjon om både dekningsområde og satser.[9]

9. KOMPARATIVE ELEMENTER

9.1 Danmark

Danmark har ikke innført noen form for separat tilsyn el. uavhengig av kriminalforsorgen selv. Dette er bekreftet overfor meg i epost av 23. mars 2020 fra fuldmægtig Yousif Fares Nasser Al-Saif i Justitsministeriets straffuldbyrdelseskontor, som skriver:

> «I Danmark varetager Justitsministeriet tilsynet med kriminalforsorgen svarende til tilsynet med andre myndigheder på ministeriets område. Endvidere udfører Folketingets Ombudsmand tilsyn med kriminalforsorgens behandling af indsatte som led i sin generelle tilsynsfunktion og sammen med Institut for Menneskerettigheder og Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre som led i sine opgaver vedrørende opfølgning på FN's torturkonvention.
>
> Justitsministeriet kan følgelig bekræfte, at der ikke i Danmark derudover eksisterer en egentlig ekstern tilsynsmyndighed på kriminalforsorgens område.»

Uten at det nevnes i meldingen, synes situasjonen å legge til grunn at Danmarks institusjonelle plikter etter folkeretten er ivaretatt gjennom den «forebyggingsenheten» etter torturkonvensjonens tilleggsprotokoll som er etablert slik som skissert i meldingens andre setning.

---

[9] https://www.helsedirektoratet.no/tema/kontrollkommisjonen-i-psykisk-helsevern/oppnevning-av-og-godtgjoring-til-medlemmer-av-kontrollkommisjonene

9.2 Sverige

I Sverige ble det i 2015 foreslått å etablere en særskilt tilsynsmyndighet for politiet og kriminalomsorgen (SOU 2015:57 Tillsyn över polisen och Kriminalvården). Både politi og kriminalomsorg har vidtgående myndighet til å gripe inn i og påvirke den enkeltes liv. Derfor skal tilsynet særlig kontrollere at de krav som følger av lover og andre bindende forskrifter, blir respektert, men også omfatte annen virksomhet i de aktuelle forvaltningsgrenene.

Ifølge forslaget bør tilsynsmyndigheten i stor utstrekning selv avgjøre hvilke saker som skal tas opp og hvilke metoder som skal benyttes. Det bør likevel ta særlig sikte på virksomhet som er særlig inngripende eller på annen måte av stor betydning for den enkelte. Forslaget understreker at tilsynet skal drives strategisk og planmessig med utgangspunkt i organets egne risikoanalyser.

Institusjonelt tar forslaget sikte på å etablere en egen forvaltningsmyndighet. Den svenske konstitusjonen gir slike myndigheter en høy grad av uavhengighet både av kriminalomsorgen selv og av regjeringen. Dette har sammenheng med at Sverige, i motsetning til Norge, ikke har noe overgripende forvaltningshierarki. Alle «Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde», slik at den enkelte statsråd avskåret fra å «styre» forvaltningen på departementets område (RF kap. 7 § 3). Og selv regjeringen som kollegium er avskåret fra å «bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag (RF kap. 12 § 2). På denne måten gir Regeringsformen (RF) forvaltningsmyndighetene et vidtgående vern mot politiske inngrep på annen måte enn i generell form (lov mv.).

Et svensk tilsynsorgan som er organisert som «förvaltningsmyndighet» har altså en status som kan sammenlignes med statusen til det økende antall norske forvaltningsorganer som i kraft av lov er «uavhengige» i den forstand at Kongen eller departementet ikke kan gripe inn i eller overprøve avgjørelsene i den enkelte sak mv.

Forslaget om et nytt tilsynsorgan ble fremsatt av en komité med representanter fra samtlige riksdagspartier. Dette vil normalt sikre bred støtte også ved oppfølgning og implementering av forslaget. Likevel er det ennå ikke tatt avgjørende formelle skritt i den retning komitéen foreslår. I epost av 16. februar 2020 opplyser rättssakkunnig Martin Englund Krafft i Justitiedepartementets enhet för lagstiftning om allmän ordning och säkerhet och

samhällets krisberedskap svenske at SOU 2015:57 har vært gjenstand for høring og at «frågan bereds nu inom Regeringskansliet. Någon lagrådsremiss eller proposition finns med andra ord ännu inte.»

9.3 England og Wales

9.3.1 Innledning

Onsdag 19. februar 2020 hadde jeg møte med Louise Hopper, sekretariatsleder, og Ruth Mostyn-Dignan, assistent for the Deputy Chief Inspector, ved fengselsinspektoratets kontor i London. Møtet var nyttig som innføring i og supplement til det materialet om institusjonen som er tilgjengelig på internett.[10]

Den nettbaserte informasjonen er noe vanskelig tilgjengelig fordi fengselsinspektoratet inngår i en «paraply» som omfatter en rekke, mer eller mindre sammenlignbare institusjoner for justissektoren (justice inspectorates mv.) i England og Wales. Disse institusjonene driver utstrakt samarbeid med sikte på best mulig oppfølgning av de virksomhetene som er underlagt tilsyn. Samarbeidet omfatter også utveksling av informasjon, f.eks. slik at fengselsinspektoratet blir gjort kjent med elementer av fengselsombudets klageportefølje (se nedenfor) som kan tyde på at det er særskilte behov for inspeksjon i bestemte institusjoner.

I det følgende gir jeg en kort oversikt over det institusjonelle mønsteret. Målet er å legge til rette for sammenligning med de norske tilsynsrådene for kriminalomsorgen.

9.3.2 Independent Monitoring Boards

I visse relasjoner har de norske tilsynsrådene mer felles med de uavhengige «tilsynsrådene» (Independent Monitoring Boards, IMB) enn med det egentlige fengselsinspektoratet.[11] IMB-systemet har en National Chair som er oppnevnt på åremål og et styre (Management Board) som er sammensatt av lokale representanter. Sammen skal de "provide leadership" og "set strategy in the context of IMB independence and statutory obligations". Regionale

[10] https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprisons/#.U4yR31Mumjg
[11] https://www.imb.org.uk/

representanter skal støtte virksomheten og fungere som bindeledd mellom det enkelte Monitoring Board og sentralenheten.

Det enkelte «råd» er sammensatt av frivillige og ubetalte medlemmer uten krav til faglig kvalifikasjoner. Hvert av dem dekker ett fengsel eller én ungdomsinstitusjon, én enhet for utlendinger som skal utvises eller ett senter for korttids tilbakehold ved en flyplass. De gjennomfører så mye som 3-4 besøk per måned ved «sin» institusjon.

Virksomheten bygger blant annet på et Memorandum of Understanding (MOU) mellom det sentrale styret og «fengselsadministrasjonen».[12] Den innebærer blant annet at det enkelte fengsel mv. skal sørge for en viss administrativ assistanse og umiddelbart varsle «rådet» om nærmere angitte typer av hendelser i institusjonen. Medlemmene ubegrenset adgang og kan snakke med innsatte som ønsker det eller av andre grunner.

Virksomheten omfatter alle sider av de innsattes liv, uten særlige krav om å undersøke om institusjonene opptrer i samsvar med lov og rett. Også besøkshyppigheten kan gi den en viss likhet med slik virksomhet som er kjent som «prison visitor». Men det personlig pregede formålet (bygge vennskap ol.) som synes å kjennetegne den sistnevnte typen av virksomhet, later ikke til å eksistere.

Verken de norske eller engelske «rådene» har formelle maktmidler og må i det vesentlig bygge sin innflytelse på opparbeidet tillit mv. Begge kan imidlertid formidle kontakt eller ta opp problemer med de respektive administrasjonene, og begge skal avgi rapporter om virksomheten.

Den sentrale strukturen i England og Wales gir gode muligheter til å påkalle politisk og/eller offentlig oppmerksomhet om observerte problemer. Norge har ingen parallell funksjon.

9.3.3 HM Inspectorate of Probation

Fengselsinspektoratet (se i pkt. 9.3.5) arbeider utelukkende med lukkede institusjoner. Frigang, soning med fotlenke, tilbakeføring til samfunnet, visse typer virksomhet rettet mot

[12] https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/imb-prod-storage-1ocod6bqky0vo/uploads/2020/01/HMPPS-IMB-MOU-2019-002.pdf

ungdom mv., sorterer under et særskilt Inspectorate of Probation.[13] Nettsidene sammenfatter virksomheten slik:

> We are the independent source of fair comment for ministers and the public on the effectiveness of the work of probation and youth offending services. Based on our independence, expertise and experience, we can uniquely focus on the identification of best and effective practice.

Sett utenfra virker arbeidsdelingen fornuftig, både fordi den virksomheten som omfattes, ikke innebærer statlig maktbruk av samme type som frihetsberøvelse i fengsler mv., og fordi tilsynsbehov og inspeksjonsrutiner er andre.

Den norske ordningen skiller ikke på tilsvarende måte. Flere årsrapporter fra tilsynsrådene fremhever imidlertid at behovet for «inspeksjon» og klientsamtaler er helt andre innenfor og utenfor fengsler mv. Som utgangspunkt vil det heller ikke være samme behov for vern mot overgrep mv. innenfor denne til dels heterogene gruppen av virksomheter som i fengsler og andre lukkede institusjoner. Muligheten for å nyansere tilsynet i lys av slike ulikheter bør tas med under arbeidet med mulige reformer i Norge.

9.3.4 The Prison and Probation Ombudsman

Også the Prison and Probation Ombudsman er uavhengig er de enhetene som administrerer fengsler mv.[14] I motsetning til fengselsinspektoratet arbeider ombudet utelukkende med klager. Dessuten skal det automatisk undersøke alle dødsfall i sektoren, uavhengig av antatt eller påvist dødsårsak.

9.3.5 HM Inspectorate of Prisons

Virksomheten omfatter alle fengsler mv. for menn, kvinner og unge, alle arrestlokaler ved politi og rettsvesen og alle *detention centers* for immigranter. Samlet antall innsatte i de institusjonene som omfattes (alle kategorier) later til å være i overkant av 80.000.[15]

---

[13] https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprobation/

[14] https://www.ppo.gov.uk/

[15] https://www.gov.uk/government/statistics/prison-population-figures-2020

Her Majesty's Chief Inspector of Prisons bygger på bestemmelsene i Prison Act 1952 art. 5A.[16] Sjefsinspektøren utnevnes av dronningen («a statutory Crown appointment») etter forslag fra ministeren og etter å ha besvart spørsmål i en parlamentskomité, som avgir uttalelse om personvalget. Utnevnelsen skjer på åremål (p.t. fire år), og det vanlige synes å være at en sjefsinspektør sitter i bare én termin. Rekrutteringen er ikke politisk i snever forstand, men legger primært vekt på å sikre tung faglig erfaring.

Selv om budsjettet kommer via justisministeriet, anses dette systemet for å gi the Chief Inspector og hans stab den nødvendige grad av uavhengighet av både regjeringen og fengselsadministrasjonen. I det særegne britiske systemet er det tale om en såkalt *arm length*-institusjon; gjeldende «protokoll» mellom justisministeriet og sjefsinspektøren[17] bruker betegnelsen «independent Inspectorate» (art. 2.1).

Institusjonens synlighet trekker i samme retning. I praksis blir både årsrapportene og hver enkelt institusjonsrapport publisert. De tiltrekker seg ofte medieoppmerksomhet. Dessuten skal ministeren ifølge loven legge årsrapportene frem for Parlamentet, der sjefsinspektøren ikke sjelden blir innkalt til komitéhøringer.

Sjefsinspektøren har også rett til å legge frem særskilte rapporter (urgent notifications) til ministeren.[18] Rapportene publiseres, og ministeren har plikt til å svare offentlig i løpet av 48 dager. Dette virkemiddelet er benyttet fem ganger de siste 2-3 år.

Selv legger inspektoratet stor vekt på de muligheter som interaksjon med offentligheten gir for å gi virksomheten tyngde. Samtidig er det bevisst på behovet for å unngå inflasjon i en situasjon der inspektoratets viktigste maktmiddel i siste instans er troverdighet.

Ifølge loven skal inspektøren «inspect or arrange for the inspection of prisons in England and Wales" og "report to the Secretary of State on them". Til hjelp i dette arbeidet har han rundt 70 medarbeidere. De ca. 30 ansatte i sekretariatet planlegger arbeidet, forbereder publikasjoner, mottar henvendelser fra innsatte og andre, støtter inspeksjonsvirksomheten mv. En research-avdeling bearbeider informasjon fra institusjonene, fengselsombudet og

---

[16] http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6and1Eliz2/15-16/52/section/5A. Det finnes også bestemmelser i annen lovgivning.

[17] https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprisons/wp-content/uploads/sites/4/2019/10/Updated-MOJ-Protocol-October-2019.pdf

[18] https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprisons/about-hmi-prisons/urgent-notifications/

inspektoratet selv, utarbeider statistikk med sikte på å avdekke særlige behov for innsats og forberede inspeksjonene mv.

For øvrig er de ansatte fordelt på fem generelle inspeksjonsteam og ett team med særlig sikte på helsetjenesten i fengslene. For den enkelte inspeksjon tilpasses teamet behovene ved vedkommende institusjon (f.eks. et generelt team supplert fra helseteamet). Gruppens størrelsen varierer med karaktertrekk som fengslets størrelse, særlige behov og erfaringer med vedkommende fengsel.

Personalet rekrutteres av sjefsinspektøren etter offentlig utlysning. Det kreves yrkeserfaring, men stilles ikke bestemte utdanningskrav. Relativt god lønn sammenlignet med lønnsnivået i statstjenesten ellers bidrar til god kvalitet. I praksis har teamene bred faglig sammensetning (sosial-/ungdomsarbeidere, bakgrunn fra NGOs, spesialister på menneskerettigheter, tidligere politifolk mv.). Et innslag av inspektører med erfaring fra fengselsvesenet bidrar til å gi teamenes kunnskap om virksomheten og dens utfordringer. Ansatte med slik bakgrunn deltar imidlertid ikke ved inspeksjon av fengsler mv. som de selv har vært tilknyttet.

> Den norske fengselsreformkomitéen av 1951 mente at de norske tilsynsrådene kunne bli «mer effektive» og «betydningsfullere» gjennom deltagelse av «representanter som arbeider i andre deler av strafferettspleien», noe som kunne skape «et forbindelsesledd mellom de forskjellige deler av strafferettspleien».
>
> I brev av 22. januar 2015 til departementet påpeker Kriminalomsorgsdirektoratet at kvaliteten av tilsynsrådenes arbeid vil være avhengig av «medlemmer som «har tilstrekkelig kunnskap om straffegjennomføring, kriminalomsorgen og samarbeidspartnere».

Nyansatte inspektører får intern opplæring i tre-fire måneder, deltar i rapportskriving mv. før de deltar i inspeksjoner.

Sekretariatet er lagt til London og de ansatte må altså være bosatt i tilgjengelig avstand. Inspeksjonsteamenes medlemmer er derimot bosatt over hele landet og arbeider hjemmefra når møtevirksomhet og deltakelse i fysiske inspeksjoner ikke gjør fravær nødvendig.

Inspeksjonsfrekvensen varierer fra én til fem ganger i året, avhengig av institusjonenes karakter, tidligere erfaringer og eksterne indikasjoner på behov (se ovenfor). Frekvensen vil som regel være høyest ved særlige institusjoner for unge og for kvinner.

Dessuten blir inspektoratets anbefalinger til en enkelte institusjon fulgt særskilt opp. Svak oppfølgning kan utløse nye, kortere inspeksjoner med særlig sikte på å følge opp de påpekte manglene.[19] Dette vil ofte skje etter forhåndsvarsel ... som gjerne påskynder den interne prosessen ved institusjonen, som helst vil unngå forsterket kritikk.

Tilsynsbesøkenes varighet varierer, men kan pågå i opptil en uke, nattbesøk mv. inkludert. Overfor den enkelte institusjon vil imidlertid den samlede prosessen typisk strekke seg over 14 dager. I uke 1 blir et omfattende spørreskjema delt ut til et utvalg av innsatte som inspektoratet selv velger ut, slik at institusjonen ikke selv kan påvirke hvem som får delta. For å sikre anonymiteten overfor fengslet foretas også utdeling og innsamling av skjemaer av inspektoratet selv. Svarene bearbeides (også statistisk, se ovenfor) og tjener som en del av grunnlaget for den fysiske inspeksjonen i uke 2.

Inspektørene har tilgang til alle lokaler, protokoller mv., står til disposisjon for innsatte som selv ønsker kontakt og driver «oppsøkende virksomhet» gjennom tilstedeværelse i ulike avdelinger og under ulike former for aktivitet.

Uavhengig av inspeksjonene kan de innsatte selv ringe inspektoratet på sikrede linjer, og henvendelsene blir alltid besvart. Slike henvendelser er ganske vanlig, noe som tyder på at ordningen over tid har blitt godt kjent.

Inspeksjonene skjer på grunnlag av et omfattende «forventningsdokument» (expectations) som inspektoratet selv utarbeider og stadig videreutvikler i kraft av erfaring.[20] Det finnes i ulike versjoner for hver institusjonskategori (menn, kvinner, unge osv.). Forventningene reflekterer ikke primært hvilke regler som faktisk er vedtatt av nasjonale myndigheter, men inspektoratets eget syn på hvilke standarder som er nødvendig for å ivareta internasjonale menneskerettigheter. Standardene er altså ikke rettslig bindende, noe som understreker behovet for å sikre at tilsynets virksomhet blir akseptert av både fengselsmyndighetene, de innsatte og offentligheten.

---

[19] https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprisons/about-hmi-prisons/independent-reviews-of-progress-irps/

[20] https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprisons/our-expectations/

I praksis later ikke innholdet til å utløse stor uenighet. Gjennomføringen av anbefalinger som krever bevilgninger, vil selvsagt være avhengig av politisk vilje. Men denne viljen vil også kunne påvirkes gjennom offentlig rapportering mv. (se ovenfor).

9.3.6 Forebyggingsenheten

Fengselsinspektoratet fungerer som sekretariat for den nasjonale forebyggingsenheten mot tortur mv.[21] «Enheten» utgjøres av til sammen 21 justice inspectorates mv. Fellesspørsmål for de deltagende institusjonene ivaretas av en styringsgruppe med en deltidsansatt leder.

Dette systemet anses for å være tilstrekkelig uavhengig til å oppfylle folkerettens krav. Samtidig gir det mulighet for å drive forebyggende virksomhet i ulike typer av institusjoner og for inspeksjon mv. under medvirkning fra flere medlemsinstitusjoner og av personale med ulike typer av kvalifikasjoner og arbeidsoppgaver. Forebygging inngår gjennomgående som ledd i deltakerinstitusjonene, derunder fengselsinspektoratets, ordinære virksomhet.

10. NÆRMERE OM UTFORMINGEN AV EN SÆRSKILT TILSYNSORDNING

10.1 Innledning

Stater som har ratifisert tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon har folkerettslig plikt til å etablere en uavhengig forebyggingsenhet (se nærmere i pkt. 7 ovenfor). De skandinaviske landene har løst oppdraget på omtrent samme måte, ved at forebyggingsfunksjonen i første rekke er lagt til parlamentets ombudsmann. På sin side har England og Wales lagt den til et nettverk av «uavhengige forvaltningsorganer» som omfatter fengselsinspektoratet.

Jeg legger til grunn at Norge ikke har folkerettslig plikt til å etablere et uavhengig tilsyn for fengsler mv. med bredere mandat enn torturforebygging. Tilstanden i Danmark og Sverige, som begge har ratifisert protokollen, bekrefter et slikt syn (men slik at Sverige synes å bevege seg i retning av en reform, se i pkt. 9.2 ovenfor).

Folkeretten krever primært at Norge (og andre land) at de materielle tilstandene i landets fengsler mv. oppfyller de krav som følger av folkeretten; både administrative og utførende

[21] https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprisons/national-preventive-mechanism/

instanser i kriminalomsorgen må f.eks. være innrettet slik at tortur og annen umenneskelig behandling ikke finner sted.

Strengt juridisk må Mandela-reglene og De europeiske fengselsreglene (se i pkt. 7.3-7.4 ovenfor) regnes som anbefalinger (rekommandasjoner), ikke som rettslige normer som binder statene. Dette gjelder selv om de i alle fall et stykke på vei er ment som utpenslinger av krav som antas å følge av internasjonale menneskerettigheter.

Jeg legger imidlertid til grunn at Norge selv ønsker å oppfylle de standarder som følger av disse to regelsettene. Skal dette ønsket ivaretas fullt ut, må staten også følge anvisningene om uavhengig tilsyn med langt videre mandat enn forebygging av tortur mv.

Sterke realargumenter kan anføres i samme retning: Fengsler og andre institusjoner for tvungen frihetsberøvelse utgjør på mange måter spydspissen i statens fysiske makt innenfor landets egne grenser. Staten har et særlig ansvar for å sikre human behandling av personer som den berøver friheten. Ansvaret ivaretas best om realiseringen ikke helt overlates til de fengselsadministrasjonen mv. selv, men suppleres med eksterne instanser for tilsyn og kontroll. Viktige deler av den nasjonale kritikken mot dagens tilsynsordning (se i pkt. 3-5 ovenfor) er preget av et tilsvarende syn.

Et ønske om et tilsyn som er uavhengig av kriminalomsorgen selv, må realiseres innenfor rammene av den utøvende makt slik den har utviklet seg under de konstitusjonelle rammene som gjelder hos oss. Det kan ivaretas på flere måter. Både de internasjonale anvisningene og hovedpunkter i den nasjonale kritikken gir viktige bidrag til utformingen.

10.2 Forholdet til andre ordninger for tilsyn og kontroll

Eksemplet fra England og Wales (se i pkt. 9.3.6 ovenfor) illustrerer at funksjonen som forebyggingsenhet etter torturkonvensjonsprotokollen kan ivaretas på annen måte enn ved å legge den til ombudsmannen, slik som i Norge, Danmark og Sverige. Også i Norge hadde det vært mulig å legge den til et «uavhengig forvaltningsorgan» (eller til flere slike organer i samspill). Dette hadde blant annet gjort det mulig å legge de ikke ubetydelige ressursene som nå er bygd opp ved den norske forebyggingsenheten, til et slikt organ, som dermed kunne ha fått en god start uten tilførsel av urealistisk store, ekstra ressurser.

En slik løsning kan overveies på noe lengre sikt. I første omgang er taler imidlertid flere hensyn imot. Det er ikke i seg selv avgjørende at et slik endring trolig ville møte motstand. Viktigere er det at torturforebygging bare ville være en begrenset del av oppgavene for et særskilt tilsyn med institusjoner for tvungen frihetsberøvelse. Omvendt strekker mandatet for torturforebyggingsenheten seg langt ut over kriminalomsorgens område.

I det følgende ser jeg bort fra muligheten av å foreslå innordning av forebyggingsenheten i en mer omfattende tilsynsordning. Men forebygging av tortur mv. vil uansett vær en sentral oppgave for både kriminalomsorgen selv og for et særskilt tilsynsorgan. Primæransvaret for å ivareta Norges forpliktelser på dette området ligger hos den utøvende statsmakten selv. I denne forstand er Ombudsmannens og forebyggingsenhetens rolle sekundær.

Når en klage over et enkeltvedtak om bruk av tvang mv. i kriminalomsorgen ikke fører til at vedtaket omgjøres av førsteinstansen selv, behandles den på vanlig måte av overordnet instans (region eller direktorat) innenfor det hierarkisk oppbygde forvaltningsapparatet. En slik ordning oppfyller ikke krav til uavhengig klageinstans. I stadig flere deler av forvaltningen har dette vært forsøkt reparert ved hjelp av klagenemnder (under ulike navn) utstyrt med en viss uavhengighet i kraft av lov. På kriminalomsorgens område ble et forslag i denne retning fremsatt i NOU 1988 nr. 37 Ny fengselslov. Siden en reseptiv klageinstans ikke i noe fall vil kunne erstatte et tilsynsorgan med bredere mandat og plikt til å agere på egen hånd, vil denne muligheten ikke bli vurdert nærmere her.

10.3 Tilsynsområdet

Selv om hovedformålene i og for seg er andre (gjennomføre straff, legge til rette for etterforskning og mulig tiltale eller for uttransportering av personer med ulovlig opphold i landet mv.), har vi tre typer av institusjoner som er særskilt innrettet med sikte på fysisk frihetsberøvelse. Ansvaret for disse institusjonene er delt mellom to kriminalomsorgen og politiet. Det faktum at begge ligger under justisministerens ministerium bør likevel være egnet til å unngå slike samordningsproblemer som mine forslag nedenfor vil kunne skape.

I dag er hver av de tre institusjonstypene utstyrt med separate tilsynsordninger. Løsningen går på tvers av den grunnleggende likheten mellom dem som springer ut av statens særlige

ansvar ved fysisk frihetsberøvelse og de særskilte behovene for tilsyn som følger med. Mandela-reglene sier det slik:

> Imprisonment and other measures that result in cutting off persons from the outside world are afflictive by the very fact of taking from these persons the right of self-determination by depriving them of their liberty.

I et slikt lys fremstår oppdelingen i tre ulike tilsynsordninger for virksomhet som på mange måter er nært beslektet, som lite hensiktsmessig. Dette gjelder uansett visse ulikheter mellom de re tilsynsområdene. Tankevekkende er det ikke minst at det i nyere tid er etablert ulike tilsynsordninger for frihetsberøvelse som bare gjelder inntil noe annet blir bestemt (politiarrest, varetektsfengsel og utlendingsinternat).

En felles tilsynsordning vil gi helt andre muligheter til å akkumulere erfaring, systematisere tilsynsmetodikk mv. enn dagens oppsplitting. Slik «fengselsinspeksjonen» for England og Wales illustrerer, behøver ikke dette å stå i veien for noe ulike standarder for tilsynet med ulike typer av institusjoner (menn, kvinner, unge, arrestanter ...). Dette kan blant annet skje ved å etablere særlig tilpassede manualer og ved sammensetningen av tilsynsteam.

Inndelingen i tre separate tilsynsordninger fremtrer etter dette som svakt begrunnet. Svakheten forsterkes av at de tilhørende regelverkene mv. er av svært ulikt omfang og kvalitet.

Jeg foreslår å etablere en felles tilsynsordning for institusjoner som er innrettet med sikte på fysisk frihetsberøvelse uten hensyn til om sorterer under kriminalomsorgen, politidistriktene eller politiets utlendingsenhet.

Forslaget kan realiseres gjennom en særskilt lov om en felles tilsynsordning. Men en slik lov er ikke i seg selv nødvendig for å få de nødvendige endringene i stand. Dessuten er de komplikasjoner av praktisk karakter som en slik omkalfatring av dagens lovstruktur kan føre til, unødvendige for å gi tilsynsordningen tilstrekkelig forankring i formell lov.

Jeg foreslå i stedet å samle de viktigste bestemmelsene i straffegjennomføringsloven. Dette er naturlig ikke minst fordi hovedtyngden av fysisk frihetsberøvelse reguleres der. De to andre lovene, som ikke handler om gjennomføring av straff, utstyres med kortfattede særbestemmelser om eksternt tilsyn. Utlendingsloven § 107 i dagens versjon erstattes med en kortfattet henvisning til kriminalomsorgsloven. Straffeprosessloven utstyres med en

tilsvarende henvisning. Bestemmelsene om eksternt tilsyn i forskrift om bruk av politiarrest kap. 4 og i utlendingsinternatforskriften § 17 oppheves.

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.

10.4 Mandat

Den nye tilsynsfunksjonen må ha et mandat som er både kortfattet og klart. Innenfor de juridiske rammene som til enhver tid gjelder, overlates detaljerte føringer for hvordan mandatet skal forstås og praktiseres, best til tilsynet selv. Spørsmål om avgrensningen mellom den tilsynsordningen som vil bli foreslått her, og andre tilsynsorganer, bør avklares ved hjelp av direkte kontakt med de berørte organene.

Politisk ansvarlige myndigheter (kongen/departementet) bør likevel ha en viss mulighet til å instruere om opp- eller nedprioritering av bestemte kategorier eller saker. Av hensyn til

tilliten til tilsynets uavhengighet og til tydelig ansvarsfordeling bør slike instrukser alltid være etterprøvbare, noe som realiseres best ved at de gis skriftlig.

Som mandat foreslår jeg «tilsyn med at innsatte i fengsler behandles i samsvar med gjeldende rett, og med deres velferd i fengslet».

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 i og for seg er 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 amme måte, jf. også nedenfor om at sakene bør søkes løst lokalt eller i hierarkiet.

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.

I alle relasjoner skal tilsynet selv prioritere sin virksomhet og avgjøre hvilke spørsmål det vil behandle nærmere. Det vil imidlertid være en fordel om hovedkriteriene for tilsynets prioriteringer etter hvert blir eksponert i årsmeldingene eller på annen måte.

Et mandat som ikke begrenser seg til respekten for lov og rett, åpner for at tilsynet bygger presumptivt tungtveiende kriterier som dem vi finner i Mandela-reglene og de europeiske fengselsreglene, inn i de standarder og tilsynsrutiner som det etter hvert vil måtte utvikle. Mye taler for at dette bør skje selv om disse to regelsettene ikke er juridisk bindende På samme måte som i England og Wales og ifølge det politisk tungtveiende forslaget om reform som er til behandling i Sverige, må virksomheten imidlertid bygges gradvis opp på grunnlag av institusjonens egne risikoanalyser.

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.

Den enkelte sak som tilsynet finner grunn til å gå videre med, må i første rekke søkes løst lokalt (i vedkommende fengsel mv.). Løsninger kan søkes gjennom informasjonsinnhenting og -formidling, dialog og andre former for påvirkning, råd om hva som bør gjøres mv. Når det finner det nødvendig, kan tilsynet også påkalle oppmerksomhet fra høyere instanser i forvaltningshierarkiet (direktorat, departement ...).

Det kraftigste virkemiddelet som ifølge forslaget vil stå til tilsynets disposisjon, er muligheten til å sende særskilt melding til departementet. Slike meldinger skal straks offentliggjøres, noe som øker sannsynligheten for at innholdet vil vekke oppmerksomhet utenfor «systemet», hos interesseorganisasjoner, i Stortinget og – mer generelt – i offentlig debatt. Samtidig sier det seg selv at tyngden av slike meldinger vil stå og falle med at virkemiddelet ikke blir brukt i utide eller så ofte at det rammes av inflasjon.

Balansepunktet kan bare finnes av tilsynet selv. Erfaringene med Sivilombudsmannens særskilte meldinger til Stortinget og sammenlignbare erfaringer fra England og Wales kan gi inspirasjon.

Om man skulle mene at dette våpenet bør hvesses ytterligere, er det mulig å etablere en ordning der departementet innen utløpet av en bestemt frist (f.eks. én måned) må publisere skriftlig svar på en slik melding; systemet i England og Wales gir et interessant eksempel. Jeg fremmer likevel ikke noe slikt forslag nå.

10.5 Uavhengighet

For å sikre tilsynsordningen nødvendig tillit, må den organiseres på en måte som gir et minimum av formell uavhengighet. En høy grad av faktisk uavhengighet som følge av at et organ eller en virksomhet er utstyrt med særskilt erfaring, ekspertise på sitt område mv., er ikke tilstrekkelig.

Dette stemmer også med Mandela-reglene (Rule 83 § 1), som taler om «External inspections conducted by a body independent of the prison administration». På samme måte skal den eksterne inspeksjonen («monitored by») ifølge de europeiske fengselsreglene pkt. 93.1 ivaretas av en «independent body or bodies whose findings shall be made public». Dette peker dels på institusjonelle krav («independent body»), dels på betydningen av offentlighet for å sikre uavhengigheten i praksis.

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. For politiarrester og utlendingsinternat mv.

gjelder dette overfor politidirektoratet, politidistriktene og utlendingsenheten. Mandela-reglenes uttrykk «the prison administration» må forstås å omtrent samme måte.

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 «ytre 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.[22] 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 instrukser, 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.

---

[22] Jf. nærmere f.eks. Eckhoff og Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utg. (2018) kap. 8 V.

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 instrukser 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 (se i pkt. 2.4 ovenfor) 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 tilsynet 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 rokker 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 er har kompetanse til å treffe rettslig bindende vedtak.

Ifølge forslaget skal den årlige meldingen til departementet offentliggjøres straks. Dette gir ikke bare mulighet til å skape oppmerksomhet om rådets arbeidsform, tilsynsbesøk og andre saker, tilgang på ressurser mv., men også om særskilte problemer som er avdekket eller ennå ikke utbedret i løpet av året, tendenser i behandlingen av de innsatte mv.

I tillegg kan tilsynet i løpet av året avgi særskilte meldinger som straks skal offentliggjøres med sikte på størst mulig spredning, se nærmere i pkt. 10.4 ovenfor.

At tilsynet må utarbeide rapporter fra det enkelte tilsyn mv., sier seg selv. Slike rapporter skal primært tjene til rådets eget bruk. Hovedformålet blir derfor dokumentasjon av kunnskap om hva som er gjort, hvilke gode og dårlige sider ved en institusjon som er avdekket, utviklingen siden forrige tilsyn mv. Rapportene skal også å legge en viktig del av grunnlaget for akkumulert kunnskap om sektoren og dermed for arbeidet med å etablere og vedlikeholde risikoprofiler, planlegge og utvikle virksomheten mv. De må også reflektere de resultatene som er oppnådd gjennom kontakten med ledelsen for det enkelte fengsel mv.

Rapportene, eller tilpassede versjoner av dem, bør imidlertid også legges også frem for det leddet i kriminalomsorgens administrasjon som er overordnet vedkommende fengsel. Dette vil stemme med Mandela-reglene Rule 85 («Every inspection shall be followed by a written report to be submitted to the competent authority»).

10.6 Personale

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 av 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.

Slike behov kan vel tenkes ivaretas på ulike vis. Når vi legger til grunn at tilsynsenheten skal være uavhengig av de virksomheter og myndigheter som den skal føre tilsyn med, har jeg imidlertid vanskelig for å se at behovet kan ivaretas uten et minimum av permanent, sentral organisering. Dette vil i så fall også kreve et minimum av (i denne forstand) profesjonell bemanning. Tilsynet må også utstyres med visse sekretariatsfunksjoner. Under forutsetning av at sekretariatet faglig er underlagt tilsynet, vil dette behovet imidlertid kunne ivaretas på ulike måter, f.eks. samlokalisering eller samdrift med et annet etablert forvaltningsorgan.

Begge deler vil medføre økte utgifter. Dagens ordning er imidlertid så underfinansiert at direkte sammenligning av utgiftsnivå gir liten mening.

> Et tankeeksperiment med mange forbehold kan illustrere problemstillingen.
>
> Fangebefolkningen i England og Wales (alle kategorier) kan anslås til omtrent 83.000 (januar 2020)[23] fordelt på ca. 130 fengsler mv. Gjennomsnittlig antall innsatte i Norge i 2018 var 3 425.[24] Dette utgjør ca. 4,1 % av fangebefolkningen i England og Wales.
>
> Budsjettet for fengselsinspektoratet for England og Wales i 2020 er oppgitt til ca. 40 mill. GBP, noe som (med vekslingskurs: 12) tilsvarer ca. 480 mill. NOK. 4,1 % av 480 mill. NOK utgjør ca. 20 mill. NOK.
>
> Kostnadene i nominelle kroner vil normalt være høyere i Norge enn i Storbritannia. På den andre siden bygger det systemet jeg foreslår her, på en langt mindre andel profesjonelle medlemmer enn i England og Wales. Også sekretariat vil være vesentlig mindre.

Det nødvendige minimum av permanent bemanning bør suppleres med lege medlemmer oppnevnt for kortere tid enn de faste. 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.

---

[23] https://www.gov.uk/government/statistics/prison-population-figures-2020

[24] file:///C:/Users/esmith/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Kriminalomsorgens+årsstatistikk+2018.pdf

Mange av de negative sidene ved dagens legmannsordning avhjelpes gjennom adekvate tilbud om opplæring av nye medlemmer, systemer for videreføring av innvunnet erfaring, endret oppnevningsperiode, bedre rekrutteringsprosess og større attraktivitet.

For å oppnå fordelene med en blanding av faste og lege elementer uten at organisasjonen blir for stor, må det etableres én nasjonal institusjon. I samsvar med tradisjonen, men også fordi det er tale om en kollegial struktur (med skiftende sammensetning), foreslår jeg navnet Tilsynsrådet.

For å oppnå tilstrekkelig stabilitet og faglig tyngde bør den 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 i på heltid. Dersom f.eks. erfaringer med omfanget av behov for tilsynsbesøk eller ønsket om på 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 velferdsrelaterter 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.

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.

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.

Det er ikke nødvendig å innta en bestemmelse om at vanlige habilitetsregler gjelder for Tilsynsrådets medlemmer. Loven bør imidlertid presisere at enhver aktuell befatning med en bestemt institusjon avskjærer deltagelse i tilsyn med denne institusjonen (jf. også psykisk helsevernloven§ 6-2 siste ledd). Dette vil f.eks. gjelde pårørende til eller forsvarer for en innsatt i vedkommende fengsel.

Det er meldt om en rekke problemer med å rekruttere og beholde medlemmer av dagens tilsynsråd. Problemene kan ha sammenheng med behovet for å finne og oppnevne mange nye medlemmer med forholdsvis korte intervaller (hvert andre år samt vakanser), men også med fraværet av adekvat opplæring mv. Begge deler må repareres under den nye ordningen som foreslås her. Det er åpenbart at dagens praksis med oppnevning til dels lenge etter at den forrige funksjonsperioden er utløpt, er uakseptable.

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.

10.7 Andre ressurser. Taushetsplikt mv.

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. – Se også bemerkningene i pkt. 6.4 ovenfor.

At Tilsynsrådet kan kreve tilgang til alle relevante lokaler og kan føre samtaler med innsatte uten at representanter fra kriminalomsorgen er tilstede, er så selvsagt at det ikke behøver å fremgå av loven.

Tilsynsrådet tilgang til taushetspliktige opplysninger gjennom samtaler, protokoller og andre dokumenter mv. krever noe mer omfattende diskusjon. Dagens lov gir ingen form for unntak fra kriminalomsorgens taushetsplikt; jeg går ikke inn på i hvilken grad de alminnelige reglene i forvaltningsloven § 13 b nr. 2 og 3 kan gi grunnlag for unntak overfor tilsynsrådene. Likevel har noen av tilsynsrådene lagt stor vekt på gjennomgang av vedtaksprotokoller mv. Dette gjelder selv om de da uvegerlig må ha beveget seg et sted i taushetspliktens grenseland.

I stedet gjelder bestemmelsen i straffegjennomføringsforskriften § 2-3 om 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».

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 ressurssvake 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.).

11. FORSLAG TIL LOVENDRINGER

11.1 Innledning

Mandatet ber om «forslag til de lovendringer anbefalingen eventuelt vil kreve». Vedtak i lovs form vil være nødvendig både for å sikre tilsynet et tilstrekkelig mål av formell uavhengighet og for å etablere en mer aktiv og synlig tilsynsfunksjon for fengsler mv.

Lovteksten kan gjøres mer eller mindre detaljert. Om tilsynsrådene i kriminalomsorgen er dagens lov- og forskriftsbestemmelser kortfattede og innholdsmessig til dels rudimentære. Det eksterne tilsynet med utlendingsinternat mv. bygger på en kortfattet lovbestemmelse som er supplert av til dels omfattende bestemmelser i forskrift. Den tilsvarende funksjonen for politiarrestene bygger utelukkende på til dels omfattende forskriftsregulering. I motsetning til dette bygger kontrollkommisjonene i det psykiske helsevern på til dels omfattende regulering i loven selv.

Mine lovforslag bygger på og sammenfatter diskusjonen og de viktigste anbefalingene i foregående kapitler. Derfor er de ikke utstyrt med slike mer eller mindre omfattende spesialkommentarer som vi finner i lovproposisjoner.

Forslaget erstatter dagens bestemmelser straffegjennomføringslov og -forskrift. Forslaget til ny § 9 er vesentlig mer omfangsrikt enn dagens lovtekst. Størrelsesorden tilsvarer imidlertid bestemmelsene i psykisk helsevernloven §§ 61-1 – 6-3 om kontrollkommisjoner og i utlendingsinternatforskriften § 17 om tilsynsråd for utlendingsinternat mv. At forslagets er noe mer omfattende, må primært betraktes som en følge av ordningens institusjonelle kompleksitet.

På viktige punkter gjør hovedbestemmelsene bruk av sitater eller tilpassede tekstelementer fra de andre regelsettene. Lovforslaget skaper ikke behov for supplerende regulering i forskrift.

Behovet for lovfesting av uavhengig tilsyn med utlendingsinternat mv. og med politiarrest foreslås ivaretatt ved hjelp av kortfattede henvisningsbestemmelser.

11.2 Endringer i straffeprosessloven (tilsyn med politiarrest)

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 183 andre ledd (nytt) skal lyde:

> Om eksternt tilsyn med driften av politiarrest og behandlingen av de pågrepne som befinner seg der, gjelder straffegjennomføringsloven § 9 tilsvarende.

Straffeprosessloven § 183 andre-fjerde ledd skal være tredje-femte ledd.

11.3 Endringer i straffegjennomføringsloven (tilsyn med fengsler)

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

§ 9 skal lyde:

§ 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 ta 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 ikke 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.

11.4 Endringer i utlendingsloven (tilsyn med internat og annet særskilt tilrettelagt innkvarteringssted)

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endringer:

§ 107 åttende ledd skal lyde:

Om eksternt tilsyn med driften av utlendingsinternat og annet særskilt tilrettelagt innkvarteringssted og med behandlingen av de utlendingene som oppholder seg der gjelder straffegjennomføringsloven § 9 tilsvarende.