

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO**S | OM**Vår referanse
2015/1843Deres referanse
14/8293 TRHVår saksbehandler
Jostein LøvollDato
22.09.2015**HØRINGSUTTALELSE – OMORGANISERING AV KRIMINALOMSORGEN OG ENDRINGER I STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN MV.**

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev 22. juni 2015 og det vedlagte høringsnotatet om omorganisering av kriminalomsorgen og endringer i straffegjennomføringsloven mv.

Ombudsmannen har merknader knyttet til tre av forslagene i høringsnotatets del II om endringer i straffegjennomføringsloven. Dette gjelder forslagene om endringer i bestemmelsene om tilsynsrådene for kriminalomsorgen (§ 9), utelukkelse (§ 37) og tvangsmidler (§ 38). Bakgrunnen for merknadene er omtalen av ombudsmannens forebyggingsenhet, ombudsmannens uttalelse i sak 2011/510 om praksis for rapportering av utelukkelse, samt de tungtveiende rettssikkerhetshensyn som gjør seg gjeldende ved bruk av særlig inngripende tvangsmidler mot innsatte. Det er ikke foretatt noen nærmere vurdering her av de øvrige endringsforslagene i notatet.

1. Tilsyn med kriminalomsorgen

I høringsnotatets punkt 6.4 forslås en bestemmelse om at Kriminalomsorgsdirektoratet gis myndighet til å beslutte «den geografiske inndelingen av ansvarsområdet for tilsynsrådene». Ombudsmannen har ingen merknader til endringsforslaget, som er en konsekvens av den foreslåtte omorganiseringen av kriminalomsorgen.

Høringsnotatet reiser imidlertid spørsmålet om tilsynsrådenes fremtid, og departementet omtaler forslaget om en videreføring av dagens ordning med lovfestede tilsynsråd som en «foreløpig vurdering». Departementets usikkerhet omkring ordningens fremtid synes blant annet å ha bakgrunn i Norges ratifisering av tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon, og den påfølgende opprettelsen av en egen forebyggingsenhet hos Sivilombudsmannen.

Ombudsmannen vil derfor bemerke 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.

Det bemerkes også at det i retningslinjene til straffegjennomføringsloven er forutsatt at tilsynsrådene har en sammensetning «som gjør det mulig at den enkelte driftsenhet innen fylket kan besøkes i gjennomsnitt tre ganger årlig». Videre bør besøksplanen for det enkelte tilsynsråd ifølge retningslinjene «legges opp slik at alle fengsler, overgangsboliger og friomsorgskontor i regionen får besøk av en eller flere av tilsynsrådets medlemmer minimum en gang i løpet av funksjonsperioden». Forebyggingsenheten ser ut til å ende opp med om lag sju fengselsbesøk i 2015, og har dermed en vesentlig lavere frekvens på sine besøk enn det tilsynsrådene er forutsatt å ha.

Ombudsmannen viser for øvrig til den store undersøkelsen av tilsynsrådsordningen i kriminalomsorgen, som ble avsluttet ved ombudsmannens uttalelse 19. mars 2013 (sak 2011/225). I uttalelsen ble det pekt på en rekke svakheter ved dagens ordning. Omorganiseringen i kriminalomsorgen kan være en god anledning til å ta tak i disse svakhetene, og få på plass en styrket og forbedret tilsynsordning innenfor kriminalomsorgen.

2. Endringsforslag til bestemmelsene om utelukkelse og tvang

I høringsnotatet del II punkt 7 omtales flere forslag til lovendringer i blant annet straffegjennomføringsloven, som er tilpasninger som følger av forslaget om ny organisering av kriminalomsorgen uten regionalt nivå.

Endringsforslagene er ikke begrunnet særskilt, utover opplysningene i punkt 7.1 om behovet for å legge de oppgavene som i dag ligger hos regionen til Kriminalomsorgsdirektoratet eller til nytt lokalt nivå. Forslagene omtales som hovedsakelig tekniske endringer, men flere av dem har likevel vesentlig betydning for de innsattes rettssikkerhet, og de løsninger som forslås kunne med fordel vært begrunnet noe nærmere. Dette gjelder særlig forslagene i punkt 7.2.4. og 7.2.5 om endringer i straffegjennomføringslovens bestemmelser om henholdsvis utelukkelse fra fellesskapet (§ 37) og bruk av tvangsmidler (§ 38).

Endringsforslagene er beskrevet ut fra ordlyden slik bestemmelsene lyder etter endringene vedtatt i lov 20.01.2012 nr. 6 (barn og straff). Endringen i §§ 37 og 38 som følger av denne loven opplyses å være trådt i kraft 29. mai 2015. Det kan imidlertid ikke sees at det er gitt en kongelig resolusjon om ikrafttredelse på et slikt tidspunkt og de aktuelle endringene er ikke innarbeidet i den lovteksten som i dag fremstår som gjeldende på Lovdata. I det følgende er det likevel tatt utgangspunkt i den ordlyden som departementet har ansett som gjeldende.

2.1 Forslag om endringer i bestemmelsen om utelukkelse

Avgjørelser om hel utelukkelse fra felleskapet ut over 14 dager, som i dag skal fattes av regionen, foreslås lagt til lokalt nivå. Da det uansett er lokalt nivå som i første omgang må fatte vedtak om utelukkelse fra fellesskap, er det noe uklart hva et pålegg om at utelukkelse i mer enn 14 dager skal avgjøres av lokalt nivå vil innebære i praksis. Kriminalomsorgen har uansett plikt til å foreta en fortløpende vurdering av om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen. En konsekvens av en slik bestemmelse vil likevel kunne være at vedtak om utelukkelse ikke kan fattes for mer enn 14 dager om gangen, og at utelukkelsen kan påklages til Kriminalomsorgsdirektoratet med samme hyppighet.

Ombudsmannen har tidligere kritisert manglende rapportering av utelukkelse ut over 14 dager (ombudsmannsak 2011/510). I etterkant av ombudsmannens uttalelse i den saken, sendte Kriminalomsorgens sentrale forvaltning 28. august 2012 brev til direktørene i kriminalomsorgens regioner, landets fengselsledere og kriminalomsorgens utdanningscenter. I brevet legges det til grunn at lokalt nivå skal rapportere utelukkelse ut over 14 dager til regionalt nivå, samt foreta nye innrapporteringer til regionen om fortsatt utelukkelse minimum hver fjortende dag. Det legges også til grunn at regionalt nivå skal ta stilling til (fortsatt) utelukkelse hver fjortende dag. Retningslinjene som skisseres i brevet opplyses å være i samsvar med fast og langvarig praksis, og er også i samsvar med den praksis for rapportering som ombudsmannen anbefalte i sak 2011/510.

Forslaget om endringer i § 37 innebærer at innsatte kan utelukkes helt fra fellesskapet i 42 dager før loven gir plikt til å rapportere til overordnet organ (direktoratet). Sammenlignet med dagens praksis gir dette en dårligere rettssikkerhet for de innsatte. Ombudsmannen foreslår at det vurderes om lokalt nivå bør pålegges å rapportere full isolasjon til direktoratet på et tidligere tidspunkt enn etter 42 dager.

I forslaget til § 37 femte ledd, femte og sjuende punktum forslås det at lokalt nivå skal erstatte regionalt nivå i bestemmelsene om at utelukkelse av person under 18 år omgående skal rapporteres til regionalt nivå, og at regionen skal ta stilling til slik utelukkelse som overstiger tre dager.

Den foreslåtte regelen om omgående rapportering av utelukkelse av person under 18 år til lokalt nivå, som er organet som har besluttet inngrepene, vil trolig ha begrenset verdi for ivaretagelsen av de innsattes rettssikkerhet. Det er også noe uklart hvilken betydning en regel om at lokalt nivå skal ta stilling til utelukkelse som overstiger tre dager vil innebære, da grunnlaget for fortsatt utelukkelse uansett skal vurderes fortløpende.

Det foreslås også, jf. det vedlagte utkastet til ny ordlyd, at bestemmelsen i § 37 sjette ledd om plikt til å rapportere til regionalt nivå etter 30 dagers delvis utelukkelse, erstattes av en plikt for lokalt nivå til å vurdere tiltaket på nytt etter 30 dager. Forslaget

innebærer at det ikke lenger vil være noen plikt til å rapportere delvis utelukkelse til et overordnet organ.

Endringsforslagene vil gi redusert rettssikkerhet for de innsatte. Ombudsmannen anbefaler derfor at det vurderes om fristen for å rapportere hel utelukkelse av mindreårige til Kriminalomsorgsdirektoratet, jf. femte ledd åttende punktum, bør reduseres, og om det bør innføres et krav om rapportering av delvis utelukkelse til direktoratet.

2.2 Forslag om endringer i bestemmelsen om tvangsmidler

I dag skal bruk av sikkerhetsseng som overstiger 24 timer og bruk av sikkerhetscelle som overstiger tre døgn meldes til regionalt nivå, som tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes. Tilsvarende regler er gitt, men ikke trådt i kraft, for innsatte under 18 år, men for denne gruppen skal bruk av sikkerhetsseng rapporteres omgående, mens bruk av sikkerhetscelle skal rapporteres etter 24 timer.

Forslaget i høringsnotatet til ny utforming av straffegjennomføringsloven § 38 fjerde og femte ledd innebærer at den rettssikkerhetskontrollen som ligger i disse bestemmelsene om melding til regionen, og påfølgende avgjørelser fra regionen, forsvinner. I stedet foreslås bestemmelser om at lokalt nivå skal vurdere bruk av sikkerhetsseng «på ny» etter hvert påløpte døgn, og bruk av sikkerhetscelle etter tre døgn. For innsatte under 18 år foreslås det at lokalt nivå skal vurdere bruk av sikkerhetsseng «fortløpende», og bruk av sikkerhetscelle «på nytt» etter 24 timer. Det er noe uklart hva disse pliktene til «fortløpende» eller ny vurdering innebærer, da kriminalomsorgen uansett har plikt til å foreta en fortløpende vurdering av grunnlaget for å opprettholde tvangsmidler. Det er imidlertid mulig at formuleringene innebærer en begrensning i varigheten av hvert enkelt vedtak om tvangsinngrep.

Endringsforslagene til reglene om tvang innebærer en reduksjon i rettssikkerheten for de innsatte. Det bør vurderes om dette kan motvirkes ved å gi bestemmelser om plikt til å melde tvangstiltakene til direktoratet på et tidligere tidspunkt enn det som er foreslått.

Aage Thor Falkanger
sivilombudsmann