



SIVILOMBUDSMANNEN

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Vår referanse
2020/4661

Deres referanse
20/4919 - TKH/LLE

Vår saksbehandler
Aruna Eide Skingen

Dato
11.02.2021

Høringsvar – forslag til nye regler om tilsynsråd for kriminalomsorgen

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets brev 13. november 2020, der forslag til nye regler om tilsynsråd for kriminalomsorgen er sendt på høring.

Sivilombudsmannens oppgave er å bidra til å «sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger og bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene». ¹ Ombudsmannen har et særskilt ansvar for å forebygge at personer som er fratatt friheten utsettes for tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling. ²

Nedenfor følger Sivilombudsmannens merknader til departementets forslag. Ombudsmannen ønsker spesielt å kommentere tilsynsrådets oppdrag, steder for tilsyn, tilsynets tilgang til steder og opplysninger, og organiseringen av tilsynsrådet, herunder uavhengighet, kompetanse og kapasitet.

1. Behov for effektive tilsynsordninger for mennesker som er fratatt friheten

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet har siden 2014 gjennomført 75 besøk til steder der mennesker er, eller kan være, fratatt friheten slik det følger av tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT). Dette omfatter også 20 besøk til 19 fengsler med høyere sikkerhet, som ble gjennomført i perioden 2014–2018. Ordningen med nasjonale forebyggingsorganer ble etablert fordi personer som fratatt friheten er særlig utsatte for tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Frihetsberøvede personer er avhengige av hjelp for å ivareta sine rettigheter og interesser, og har derfor krav på ekstra beskyttelse. Dette er også en sentral årsak til at steder der personer er frihetsberøvet, bør være underlagt effektivt og uavhengig tilsyn.

Innledningsvis vil ombudsmannen understreke at oppgaven etter OPCAT er å være et forebyggingsorgan og ikke et tilsynsorgan. Ordningen som er nedfelt i OPCAT er ikke ment å erstatte forvaltningens tilsynsoppgaver for en eller flere sektorer. ³

¹ Sivilombudsmannsloven § 3.

² Se sivilombudsmannsloven § 3a, som fastslår at «Ombudsmannen er nasjonal forebyggende mekanisme som beskrevet i artikkel 3 i valgfri protokoll 18. desember 2002 til De forente nasjoners internasjonale konvensjon 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff».

³ Se også Prop. 105 L (2015–2016) punkt 5.1.4.4: «Forvaltningen har selv ansvar for å etablere en uavhengig tilsynsfunksjon som fører tilsyn med domfelte og innsatte, slik Norge er forpliktet til etter internasjonale konvensjoner.»

Besøkene som ombudsmannen har gjennomført under OPCAT-mandatet har imidlertid gitt omfattende kunnskap om sentrale utfordringer både i det enkelte fengsel og mer generelt. Denne kunnskapen gir ombudsmannen et særlig grunnlag for å mene noe om behovet for tilsyn og de utfordringer som utformingen av en tilsynsordning bør svare ut.

Sivilombudsmannen har tidligere fremsatt kritikk mot måten tilsynsordningen i kriminalomsorgen fungerer på.⁴ Ombudsmannen har blant annet pekt på manglende uavhengighet, uklart mandat og utilstrekkelig opplæring av de som skal utføre oppgaven. Ombudsmannen har i forlengelsen av dette etterlyst en klargjøring av tilsynsordningens mandat, samt at tilsynsrådene sikres kompetanse og kapasitet til å opprettholde en effektiv tilsynsvirksomhet. Svakheterne i forvaltningens eget tilsyn med fengselssektoren er en av årsakene til at ombudsmannen i perioden 2014–2018 så seg nødt til å prioritere besøk til fengslene høyt som ledd i arbeidet med å forebygge risiko for umenneskelig og nedverdiggende behandling.

FNs standard minimumsregler for behandlingen av innsatte (Mandelareglene) og De europeiske fengselsreglene inneholder nærmere regler og forventninger til statene om tilsynsordninger for fengsler.⁵ Mandelareglene slår fast at det bør finnes både et internt og et eksternt tilsyn, og angir nærmere forventninger når det gjelder tilgang til steder og informasjon, og til tilsynsmedlemmenes kompetanse. De europeiske fengselsreglene slår også fast at fengslene både skal inspiseres jevnlig av et statlig organ og overvåkes av et eller flere uavhengige organer.

Sivilombudsmannen understreker at disse reglene er sentrale elementer i oppfyllingen av statens plikt til å beskytte innsatte mot krenkelser, herunder etter bestemmelsene i FN's konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig og nedverdiggende behandling, FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter artiklene 7 og 10, FN's konvensjon om barns rettigheter artikkel 37, FN's konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne artikkel 15 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artiklene 3 og 8. Også Istanbulprotokollen for effektiv etterforskning og dokumentasjon av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff er relevant i denne sammenheng.⁶

Sivilombudsmannen savner på denne bakgrunn at departementet redegjør nærmere for hvordan og i hvilken grad den foreslåtte løsningen er i samsvar med disse internasjonale standardene.

Vi viser også her til *St.meld. nr. 37 Straff som virker (2007–2008)* der departementet anbefalte at tilsynsordningen burde gjennomgås for å se i hvilken grad den er «en aktiv kontrollinstans med kompetanse og ressurser som sikrer tilstrekkelig innsyn i Kriminalomsorgens virksomhet. Både praktiske og prinsipielle sider av tilsynsvirksomheten bør vurderes».

⁴ Se særlig Sivilombudsmannens uttalelse av 19. mars 2013 *Undersøkelse av tilsynsrådsordningen i kriminalomsorgen*, (2011/225) og Dokument 4:3 (2018/19) *Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler*, avsnitt 11. Deler av kritikken gjengis også i utredningen som ligger til grunn for høringsnotatet: Smith, Eivind (2020): *Tilsynsrådene for kriminalomsorgen: Status og reform*.

⁵ FN's standard minimumsregler for behandling av innsatte (Mandelareglene), vedtatt av FN's generalforsamling 17. desember 2015, og Ministerkomiteens anbefaling Rec(2006)2-rev til medlemsstatene om de europeiske fengselsreglene, vedtatt av ministerkomiteen 11. januar 2006 (revidert 2020), (De europeiske fengselsreglene).

⁶ Istanbul Protocol, Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhumane and Degrading Treatment or Punishment, UN New York and Geneva, 2004, HR/P/PT/8/Rev.1.

Ombudsmannen vil innledningsvis også bemerke at det ville vært ønskelig at forslaget bygget på en bredere utredning av området. Dette kunne gitt grunnlag for en mer helhetlig tilnærming til behovet for reform, i tråd med det departementet tidligere har gitt uttrykk for.⁷ Når dette er sagt, er den nåværende tilsynsordningen overmoden for en omlegging som bidrar til at man får på plass en ordning som sikrer systematisk og jevnlig tilsyn i tråd med internasjonale menneskerettighetsstandarder. Det er på denne bakgrunn positivt at det er foretatt en gjennomgang av tilsynsrådenes virksomhet, og at dette har resultert i et forslag om en ny nasjonal ordning for tilsyn med forholdene for innsatte i fengslene.

2. Hva som bør inngå i tilsynsrådets oppdrag

Sivilombudsmannens besøk har dokumentert at personer som fratras friheten i Norge i noen tilfeller risikerer å bli utsatt for umenneskelig eller nedverdiggende behandling. På kriminalomsorgens område omfatter dette blant annet inngripende og langvarig isolasjon, uforholdsmessig bruk av sikkerhetscelle og mekaniske tvangsmidler og inngripende former for kroppsvisitasjon.

Sivilombudsmannens *Særskilt melding om isolasjon og manglende menneskelig kontakt i norske fengsler* (Dokument 4:3 (2018–2019) og temarapporten *Bruk av sikkerhetsseng i norske fengsler* (2020) beskriver mange av risikoforholdene som er funnet etter besøk til ca halvparten av landets høysikkerhetsfengsler. I våre besøksrapporter har vi også dokumentert omfattende mangler når det gjelder tilgang til meningsfull menneskelig kontakt, aktiviteter og mulighet til å være i aktivitet ute. De fleste stedene har vi også påpekt mangler i dokumentasjon ved bruk av tvang. Mange av de samme utfordringene er også konstatert i forbindelse med besøk til politiarrester og politiets utlendingsinternat på Trandum.

Departementet ber særskilt om innspill på om tilsynsrådets mandat bør omfatte både rettigheter og innsattes velferd, eller om det bør avgrenses på en klarere måte.

Sivilombudsmannen er enig i at arbeidsområdet til tilsynsrådet ikke bør baseres på «*et skille mellom rettslige forhold og andre forhold av velferdsmessig karakter*».⁸ Fengsler er lukkede institusjoner der forhold av mer velferdsmessig karakter kan ha stor innvirkning på den enkeltes hverdag. Som professor Smith skriver i sin utredning kan «*en rekke sider av fangelivet fortjene oppmerksomhet uten at de problemene som blir avdekket, uten videre kan relateres til bestemte rettsregler*».⁹ Ombudsmannens erfaring etter en rekke fengselsbesøk er at innsattes rettigheter og velferd henger tett sammen, og mangler knyttet til forhold av velferdsmessig karakter kan etter forholdene utgjøre umenneskelig og nedverdiggende behandling.¹⁰ En helhetlig tilnærming til tilsynsvirksomheten er

⁷ Prop. 105 L (2015–2016), punkt 5.1.4.

⁸ Høringsnotatet side 11.

⁹ Smith, (2020), side 61.

¹⁰ Poenget illustreres av praksisen til Den europeiske torturforebyggingskomiteen (CPT), som under sine besøk til fengsler blant annet undersøker de innsattes mulighet til kontakt med pårørende, fysiske forhold, aktivitetstilbud, muligheten til å være utendørs, hygiene, mat og forholdet mellom innsatte og ansatte, trygghet. Se herunder Europarådet: Komiteen for torturforebygging (CPT) *2nd General Report*, 13. april 1992, CPT/Inf/(92)3, punkt 44 følgende og *11th General Report*, 3. september 2001, CPT/Inf(2001)16, punkt 25 følgende, samt *Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards*, CPT/Inf (2015)44. Se også Mandelareglene, FNs regler for behandling av kvinnelige innsatte og ikke-frihetsberøvende tiltak for kvinnelige lovbrøyttere (Bangkokreglene), vedtatt av FNs generalforsamling 21. desember 2010 og FNs regler for beskyttelse av mindreårige som er fratatt friheten (Havanareglene), vedtatt av FNs generalforsamling 14. desember 1990.

etter ombudsmannens syn en forutsetning for å kunne få et dekkende bilde av situasjonen til de innsatte og de forhold som påvirker situasjonen deres negativt. Et nasjonalt tilsynsråd vil samtidig kunne bidra til at gode praksiser i enkeltfengsler blir kjent for andre fengsler.

I høringsnotatet trekkes det fram at den ansvarlige myndighet vil stå friere i sin oppfølging av forhold som ikke inneholder et rettslig krav. Sivilombudsmannen vil understreke viktigheten av at også forhold som ikke uten videre relaterer seg til en rettsregel, følges opp på en måte som sikrer at innsatte beskyttes mot umenneskelig og nedverdiggende behandling.

Det framgår av professor Smiths utredning og informasjon Sivilombudsmannen har hentet inn fra tilsynsrådene, at svært mange av henvendelsene til tilsynsrådene gjelder helserelaterte forhold.¹¹ Det er kommunen som har det administrative og faglige ansvaret for helse- og omsorgstjenestene i fengslene, mens de regionale helseforetakene har ansvar for å tilby spesialisthelsetjenester.¹² Statsforvalteren fører tilsyn med tjenestene, og Statens helsetilsyn er overordnede faglige tilsynsmyndighet.

I sin utredning peker professor Smith på at tilsynsrådets mandat ikke kan avgrenses skarpt mot helsetjenesten og andre spørsmål som ikke primært er kriminalomsorgens ansvar.¹³ Sivilombudsmannen er enig i at staten har et særlig ansvar for å sikre helsehjelp til innsatte.¹⁴ De som er fratatt friheten har ikke samme mulighet som andre til å oppsøke helsehjelp selv. Helsetjenesten i fengslene har en svært viktig rolle i oppfølgingen av innsatte som er underlagt inngripende tvang som isolasjon og utelukkelse fra fellesskapet. Innsatte, og særlig innsatte i isolasjon, har begrenset mulighet til selv å oppnå kontakt med helsetjenesten. Kriminalomsorgen og helsetjenesten har et samlet ansvar for å sikre at innsatte mottar den helsehjelpen de har rett på. Det er viktig at dette ansvaret ikke pulveriseres som følge av ansvarsfordelingen mellom dem. For å sikre en helhetlig ivaretagelse av de innsattes rettigheter er det derfor etter ombudsmannens syn viktig at det etableres et systematisk samarbeid mellom tilsynsrådet og Statsforvalteren/Statens helsetilsyn, som er ansvarlig for å føre tilsyn med helsetjenesten i fengslene.

3. Steder som bør omfattes av mandatet til et nasjonalt tilsynsråd

Departementet foreslår at tilsynsrådets arbeidsområde skal begrenses til fengslene. Etter forslaget omfatter dette både høysikkerhetsfengsler og fengsler med lavere sikkerhetsnivå (inkludert overgangsboliger), samt ungdomsenhetene og forvaringsanstaltene.

Ombudsmannen har ikke innvendinger mot departementets forslag om at tilsynsrådets arbeidsområde avgrenses mot friomsorgen. Det vises til professor Smiths argumentasjon i utredningen om at tilsyn med straffegjennomføring i regi av friomsorgskontorene krever andre metoder enn tilsyn med fengsler. Departementet skriver i sitt høringsnotat at det er behov for tilsyn og kontroll også med den straffen som gjennomføres i samfunnet. Det kommenteres ikke nærmere hvordan dette behovet skal ivaretas.

¹¹ Dokument 4:3 (2018/2019), *Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler*, kapittel 11, avsnitt 11.1.2.

¹² Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 og lov om spesialisthelsetjenesten § 2-1.

¹³ Smith, (2020), side 61.

¹⁴ Se nærmere om dette i Dokument 4:3 (2018/2019), *Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler*, kapittel 11 jf. kapittel 10 med videre henvisninger.

Ombudsmannen etterlyser derimot en nærmere begrunnelse for at departementet ser bort fra argumentene i utredningen for en felles tilsynsordning for fengsel, politiarrest og utlendingsinternat. Forslaget om en felles tilsynsordning fremstår som å ha flere gode grunner for seg, herunder muligheten for positive synergieffekter i form av effektivisering og kunnskapsakkumulering med bakgrunn i mange av likhetene mellom disse stedene. Som nevnt ovenfor, har ombudsmannen gjennom sine besøk til alle de tre sektorene funnet mange av de samme utfordringene. I tillegg vil det spesielt mellom politiarrest og fengsler være flere overlappende risikoforhold: håndtering av selvmordsrisiko, risiko for at essensiell informasjon om den innsatte går tapt i overføring fra arrest til fengsel og samlet belastning, spesielt i lys av risiko for isolasjonsskader. Mye av den samme tilsynsmetodikken vil være aktuell alle disse stedene. Forslaget hadde, på denne bakgrunn, fortjent departementets nærmere vurdering.

Særlig om tilsyn med forholdene for barn og unge

Det legges opp til at tilsynsrådene skal føre tilsyn med ungdomsfengslene.

Flere internasjonale organer, deriblant FNs menneskerettighetskomité og Den europeiske menneskerettighetsdomstolen, har påpekt behovet for at alle stater beskytter barns personlige frihet og rettigheter spesielt.¹⁵ FNs Spesialrapportør mot tortur understreker i sin rapport fra 2015 at barn og unge som er frihetsberøvet, er spesielt sårbare når det gjelder menneskerettighetsbrudd, og at de derfor har krav på sterkere beskyttelse enn voksne:¹⁶

Children deprived of their liberty are at a heightened risk of violence, abuse and acts of torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Even very short periods of detention can undermine a child's psychological and physical well-being and compromise cognitive development. Children deprived of liberty are at a heightened risk of suffering depression and anxiety, and frequently exhibit symptoms consistent with post-traumatic stress disorder. Reports on the effects of depriving children of liberty have found higher rates of suicide and self-harm, mental disorder, and developmental problems. (...) The unique vulnerability of children deprived of their liberty requires higher standards and broader safeguards for the prevention of torture and ill-treatment. Specific practices and issues, such as segregation, the organization and administration of detention facilities, disciplinary sanctions, opportunities for rehabilitation, the training of specially qualified personnel, family support and visits, the availability of alternative measures, and adequate monitoring and oversight, require specific attention and modified standards.

Sivilombudsmannens besøk til de to ungdomsfengslene bekrefter at dette er utfordringer også for mindreårige i norske fengsler.

Til sammenlikning viser Sivilombudsmannen til kravene for tilsyn med barneverninstitusjoner der barn og unge kan plasseres uten eget samtykke, hvor Statsforvalteren skal gjennomføre minst fire besøk i året, to av disse uanmeldt.¹⁷ Viktigheten av jevnlig tilsyn fremgår også av FNs regler for beskyttelse av mindreårige som er fratatt friheten (Havanareglene) og av praksis fra Den europeiske

¹⁵ FNs menneskerettighetskomité, Generell kommentar nr. 17, avsnitt 1 og Generell kommentar nr. 35, avsnitt 62, Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD), *Z and Others v. United Kingdom*, avsnitt 74-75.

¹⁶ FNs menneskerettighetsråd, Rapport fra FNs spesialrapportør for tortur, 5. mars 2015, A/HRC/28/68, avsnitt 16-17.

¹⁷ Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling § 8 annet ledd, tredje og fjerde punktum.

torturforebyggingskomiteen (CPT).¹⁸ Disse forholdene har konsekvenser for tilsynets kompetanse og ressurser og vi vil komme tilbake til dette nedenfor, under punktet om organisering og oppnevning.

4. Tilsynsrådets arbeidsmetode, herunder tilgang til steder og opplysninger

Både Mandelareglene og De europeiske fengselsreglene gir bestemmelser om tilsynsorganers arbeidsmetode og tilgang til steder og opplysninger som angår forholdene for innsatte. Bestemmelsene anbefaler at tilsynsarbeid i fengsler bør omfatte fortrolige samtaler med innsatte på eget initiativ, samtaler med ansatte, befarig av fysiske forhold, gjennomgang av dokumenter og adgang til å gjennomføre uvarslede besøk.¹⁹

Utover en bestemmelse om taushetsplikt, omfatter departementets forslag ikke nærmere omtale av eller forslag til bestemmelser når det gjelder tilsynsrådets arbeidsmetoder og retten til tilgang til steder og opplysninger. Sivilombudsmannen er ikke uenig i forslagetets bestemmelse om taushetsplikt, men peker på at det er uklart om dette gir tilsynsrådet en rett til opplysninger og kriminalomsorgen en korresponderende plikt til å gi informasjon. Også på dette punkt savner ombudsmannen derfor en nærmere redegjørelse for hvordan departementets forslag skal ivareta de internasjonale minstestandardene på området.

I tillegg til å ta utgangspunkt i de internasjonale minstestandardene, kunne en slik redegjørelse blant annet sett hen til relevante nasjonale ordninger som kontrollkommisjonene for psykisk helsevern, ordninger under Helsetilsynet og Statsforvalterne og andre tilsynsordninger som har stedlige tilsyn og datainnhenting fra berørte som en sentral del av sine tilsynsoppgaver. Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll er i denne forbindelse mindre egnet som referanse.

Professor Smith skriver på side 71 i sin utredning: «*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*». Ombudsmannen er enig i at dette bør være selvskrevede deler av tilsynsvirksomheten. Uklarheter om tilgangen til opplysninger, har imidlertid vært påpekt som en av svakhetene når det gjelder de nåværende tilsynsrådenes mandat. Det samme gjelder tilgangen til å undersøke nærmere forholdene for innsatte som ikke selv tar kontakt med tilsynsrådet.

Det er Sivilombudsmannens erfaring at nettopp slike arbeidsmetoder er avgjørende for å få et riktig og helhetlig bilde av forholdene i fengslene.

Ombudsmannen etterlyser i forlengelsen av dette en nærmere drøftelse av hvordan det skal sikres at tilsynsrådet systematisk og jevnlig fører tilsyn med de mest inngripende tiltakene som kan benyttes i fengslene (som bruk av sikkerhetscelle, sikkerhets seng og hel utelukkelse fra fellesskapet). Det er ombudsmannens erfaring at særlig sårbare innsatte ofte har økt risiko for isolasjon og andre

¹⁸ Havanareglene, regel 14 og 72 og Europarådet: Komiteen for torturforebygging (CPT), *24th General Report*, januar 2015, CPT/Inf(2015)1, punkt 131 og 132.

¹⁹ FNs standard minimumsregler for behandling av innsatte (heretter Mandelareglene), vedtatt av FNs generalforsamling 17. desember 2015, regel 84 og De europeiske fengselsreglene, vedtatt av Europarådets ministerkomité 11. januar 2006, revidert 1. juli 2020, *basic principle* 9 og regel 93.

inngripende tiltak, og at disse innsatte har mindre evne til å ivareta egne interesser og rettigheter.²⁰ Overfor disse vil en aktiv og oppsøkende virksomhet fra tilsynsrådets side være avgjørende.

Et sentralt funn som har gått igjen i et flertall av ombudsmannens besøk til fengsler, er mangelfull dokumentasjon av bruk av tvang. Vi har avdekket store mangler når det gjelder vedtaksføring, føring av tilsynslogg ved bruk av inngripende tvang som sikkerhetscelle og sikkerhetssegg, avviksregistrering og dokumentasjon av prosedyrer. Slike mangler er det avgjørende at et tilsyn kan avdekke. Dette stiller krav til at tilsynet har både formell tilgang til kilder og opplysninger, og kompetanse og kapasitet til å bekrefte sine funn gjennom undersøkelse av flere kilder («triangulering»).

Når det gjelder departementets forslag om taushetsplikt har Sivilombudsmannen ingen innvendinger til dette. Etter ombudsmannens syn er det både hensiktsmessig og nødvendig for oppfyllelsen av tilsynsmandatet med en lovhjemmel som gjør det mulig for kriminalomsorgen og andre forvaltningsorganer å dele personlige opplysninger med tilsynsrådet.

5. Organiseringen av tilsynsarbeidet og oppnevning av medlemmer

Departementet foreslår at det etableres et nasjonalt tilsynsråd med hele landet som arbeidsfelt, og med medlemmer fra hele landet. Tilsynsrådet skal etter forslaget ha leder, nestleder og ytterligere ett medlem som oppnevnes av Kongen. Videre skal det oppnevnes ytterligere medlemmer, slik at det er minst ett medlem i tilsynsrådet fra hvert fylke. Departementets forslag bygger på at alle funksjonene skal kunne ivaretas som verv, med godtgjøring etter medgått tid i samsvar med statens regler for utvalgsarbeid, og med en funksjonstid på normalt fire år. Departementet går videre inn for at det skal etableres et sekretariat for tilsynsrådet.

Sivilombudsmannen er enig i at en ordning med et nasjonalt tilsynsråd har gode grunner for seg. Som påpekt i utredningen fra professor Smith vil dette kunne bidra til å ivareta behovet for kontinuitet og sikre nødvendig opplæring, kunnskapsoverføring og ensartet tilsynspraksis. Dette er forhold som i liten grad er ivaretatt i den nåværende ordningen.

Særlig om tilsynsrådets uavhengighet

Kriminalomsorgen utøver en svært inngripende myndighet, hvilket i seg selv indikerer viktigheten av et uavhengig kontrollorgan.²¹ Det fremgår av høringsnotatet at:

Departementet er enig i at tilsynsvirksomheten – for å kunne gi merverdi ut over det som ivaretas internt – skal utøves på uavhengig grunnlag, og at dette bør komme tydeligere til uttrykk i loven enn det gjør i dag. Departementet er også enig i at tilsynsrådet skal arbeide selvstendig og uten instruksjoner om lovtolkning eller skjønnsutøvelse, slik det ligger i forslaget fra professor Smith.

Sivilombudsmannen slutter seg til disse synspunktene, og anser det som sentralt at tilsynsrådsordningens uavhengighet etableres og presiseres i lov. Vi mener at slik formell uavhengighet overfor de øverste organene i den utøvende statsmakten er nødvendig for at tilsynsrådet kan fungere som forutsatt, nemlig som en uavhengig og aktiv kontrollinstans som inngir

²⁰ Dokument 4:3 (2018/2019), *Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler*, kapittel 8, kapittel 4 avsnitt 4.3 og 4.4 og kapittel 9.

²¹ Se departementets egne merknader om dette i Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 6.5.5.

tillit hos de innsatte.²² Den foreslåtte endringen vil også bidra til å oppfylle de institusjonelle kravene som framgår av Mandelareglene, De europeiske fengselsreglene og Havanareglene.²³

Forslagets § 9 første ledd tredje punktum angir enkelte unntak fra uavhengigheten. Det framgår av forslaget at instruks fra departementet må skje skriftlig, og at instruks om prioritering av arbeidsoppgaver må være av generell karakter. Departementet drøfter ikke nærmere forholdet mellom uavhengighetskravet fastlagt i de internasjonale minstestandardene og hjemmelen for instruksjon. Departementet skriver i sine merknader at «*Instruksen bør også gjøres offentlig tilgjengelig, slik at det er mulig for enhver å gjøre seg kjent med hvilken instruks tilsynsrådet har fått*». Etter ombudsmannens syn kan dette med fordel fremgå direkte av loven, eksempelvis ved at det tilføyes en setning om at «Eventuelle instruks offentliggjøres samtidig med at de avgis».

Utover dette vil ombudsmannen nøye seg med å påpeke to forhold: For det første at et uavhengig tilsyn i all hovedsak må kunne avgjøre sine egne prioriteringer basert på de funn og erfaringer som tilsynet gjør. For det andre at budsjettmessige rammer i seg selv vil utgjøre et sentralt premiss for tilsynets reelle uavhengighet. Uten tilstrekkelige midler vil tilsynet i realiteten kunne være forhindret fra å foreta forsvarlige og riktige prioriteringer for sitt arbeid.

Når det gjelder unntaket om at departementet kan instruere om «omfanget av tilsynsarbeidet» framgår det av merknadene at dette både har en side til at departementet kan oppstille minstekrav til omfanget av tilsynsarbeidet, og at departementet kan sette en øvre grense for ressursbruken. Til det siste bemerker ombudsmannens at presiseringen fremstår som overflødig. Tilsynsrådet fastsetter ikke sine egne budsjetter, og ressursbruken vil da naturlig reguleres av tildelingsbrevet. Sivilombudsmannen viser også til utredningen fra professor Smith side 65 hvor det understrekes at «... *overordnet administrativ styring gjennom utporsjonering av penger («tildelingsbrevet») og annet, må selvsagt skje på en måte som ikke rokker ved tilsynets lovsikrede uavhengighet i gjennomføringen av sine oppgaver*».

Forslagets § 9 fjerde ledd omhandler tilsynsrådets rapportering. Annet punktum lyder «*Allmenheten har rett til innsyn i meldinger fra tilsynsrådet fra de er avgitt.*» Professor Smith foreslo i sitt forslag formuleringen: «*Meldingen offentliggjøres samtidig med at den avgis*». Forskjellen mellom de to formuleringene er ikke nærmere drøftet av departementet og Sivilombudsmannen er derfor usikker på om forskjellen er intendert.

Som det framgår av departementets merknader, skal ikke årsrapport og andre meldinger etter § 9 fjerde ledd inneholde taushetsbelagt informasjon. Sivilombudsmannen kan ikke se at det er gode grunner for at offentlig kjennskap til tilsynsrådets meldinger skal være avhengig av en begjæring om innsyn. Ombudsmannen er enig i utredningens betraktninger om at umiddelbar offentliggjøring bidrar ytterligere til å sikre tilsynsrådets uavhengighet.²⁴ En automatisk offentliggjøring vil gi allmennheten kjennskap til tilsynsrådenes funn uten at de aktivt må be om innsyn, noe som etter Sivilombudsmannens syn i seg selv er positivt, samtidig som det vil kunne øke både tilliten og

²² Se blant annet Innst. O. nr. 60 (2000–2001) punkt 6.2 og Prop. 105 L (2015–2016) punkt 5.1.4.4.

²³ Mandelareglene, regel 83 nr. 1, De europeiske fengselsreglene, regel 93.1 og Havanareglene regel 72.

²⁴ Smith, (2020), side 63 og 66.

kjennskapen til tilsynsrådets arbeid. Offentliggjøring vil slik Sivilombudsmannen ser det også være mer i tråd med de kravene som følger av De europeiske fengselsreglene.²⁵

Særlig om tilsynsrådets sammensetning og medlemmenes kompetanse

Mandelareglene oppstiller krav om at eksternt tilsyn utføres av «*a body independent of the prison administration*» som består av «*qualified and experienced inspectors*».²⁶ Bangkokreglene og Havanareglene viser til at tilsyn bør utføres av henholdsvis «*competent and independent authorities*» og «*qualified inspectors ... [with] full guarantees of independence in the exercise of this function*».²⁷ Ifølge Mandelareglene og Havanareglene skal tilsynet omfatte helsepersonell.²⁸ Bangkokreglene viser også til at tilsynsorganer bør inkludere kvinnelige medlemmer, og Mandelareglene peker på behovet for kjønnsbalanse.

Også når det gjelder tilsynsrådets sammensetning og medlemmenes kompetanse, savner Sivilombudsmannen en redegjørelse for hvordan forslaget vil ivareta de internasjonale minimumsstandardene.

Sivilombudsmannen er enig med departementet i at leder og nestleder for tilsynsrådet bør fylle kravene for å være dommer. Det forslåtte mandatet forutsetter inngående kjennskap til både rettsreglene og forvaltningssystemet. Ombudsmannen savner imidlertid en nærmere beskrivelse av hvilke andre former for kompetanse tilsynet bør besitte for å oppfylle de internasjonale minstestandardene nevnt ovenfor.

Medlemmenes kompetanse er en helt sentral komponent i en effektiv tilsynsordning.²⁹ Den samlede kompetanse skal sikre tilstrekkelig kunnskap om innsattes rettigheter og de forhold som kan påvirke disse, faglig god metodikk for planlegging og gjennomføring av tilsyn, utarbeiding av rapporter og anbefalinger som bygger på solid forståelse av forholdene i det aktuelle fengselet og at tilsynsfunn og anbefalinger blir fulgt opp på en systematisk måte.

Som omtalt ovenfor, må tilsynet også omfatte tilstrekkelig spesialisert kompetanse ved gjennomføring av tilsyn til ungdomsfengslene, kompetanse om de særlige forhold som gjelder kvinnelige innsatte og helsefaglig kompetanse. Sivilombudsmannen antar at dette også bør kunne ivaretas ved at tilsynsrådet knytter til seg ekstern ekspertise i forbindelse med enkelte tilsyn, men understreker at det i tillegg bør være et moment ved rekruttering av faste medlemmer. Vi bygger her også på egen erfaring og understreker at høy og variert faglig kompetanse har vært avgjørende for å avdekke mange av de alvorlige funnene som er gjort under ombudsmannens 20 besøk til fengsler.

Selv om det ikke stilles formelle kvalifikasjonskrav til de øvrige medlemmene, bør departementet vurdere å synliggjøre at andre kriterier enn fylkestilhørighet spiller inn ved rekrutteringen. Professor

²⁵ De europeiske fengselsreglene, regel 93.1: “... prisons shall be monitored by a designated independent body or bodies, whose findings shall be made public” (egen understreking).

²⁶ Mandelareglene, regel 83 og 84 nr. 2. Departementet har selv vist til tilsvarende internasjonale bestemmelser på området, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 6.5.5.

²⁷ Bangkokreglene, regel 25 nr.3 og Havanareglene, regel 72.

²⁸ Mandelareglene, regel 84 nr.2 og Havanareglene, regel 73.

²⁹ Se tilsvarende Smith, (2020), side 69-70. Internasjonale regler fremhever også behovet for at tilsynsteam settes sammen av kvalifisert personell, og nevner særskilt helsepersonell og hensynet til en balansert kjønns sammensetning, se Mandelareglene, regel 84 nr. 2, Havanareglene, regel nr. 72 og 73, Bangkokreglene, regel 25 nr. 3.

Smiths forslag inkluderte en formulering om at «Kongen oppnevner det antall øvrige medlemmer som er nødvendig for en forsvarlig gjennomføring av Tilsynsrådets oppgaver». Ombudsmannen mener en tilsvarende formulering vil kunne styrke det foreliggende forslaget. Nødvendighetskriteriet bør i denne sammenhengen forstås som en henvisning til både kvantitative og kvalitative forutsetninger for at tilsynsrådet skal kunne oppfylle sitt mandat på en forsvarlig måte.

I forlengelsen av dette mener ombudsmannen at departementet bør vurdere hvorvidt det bør fremgå av lovteksten at minst ett av de faste medlemmene skal delta ved besøk i fengsel, i motsetning til at dette skal skje «så langt mulig» slik det står i det nåværende forslaget til § 9 tredje ledd. Etter ombudsmannens syn er tilsynsrådets oppfyllelse av sitt mandat på en forsvarlig måte avhengig av at alle tilsyn blir utøvet med tilstrekkelig tilsynskompetanse, etter en felles metodikk og på en god og grundig måte. Dette særlig i lys av utfordringene ved den nåværende tilsynsordningen hvor manglende kompetanse, manglende opplæring og varierende metode står sentralt.

Når det gjelder selve oppnevningen av tilsynets medlemmer, er ombudsmannen enig i at hensynet til uavhengighet og tillit tilsier at de faste medlemmene av tilsynsrådet oppnevnes av Kongen i statsråd. Vi viser imidlertid i denne sammenheng til drøftingen nedenfor når det gjelder tilsetningsformen (fast tilsetting eller verv).

Ombudsmannen er også positiv til forslaget om at tilsynsrådet støttes av et sekretariat. Som departementet viser til, vil tilsynsrådets arbeid skape behov for en betryggende håndtering av sensitiv informasjon og opprettelsen av en tilfredsstillende arkivordning.³⁰

Ombudsmannen bemerker imidlertid at et velfungerende og effektivt nasjonalt tilsynsråd i tillegg vil ha behov for et sekretariat med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å utgjøre en aktiv støttefunksjon når det gjelder kunnskapsinnhenting, dataanalyse og metodeutvikling, utarbeiding av rapporter og anbefalinger og opplæring av og kunnskapsoverføring mellom de som skal utøve tilsyn. Det er ombudsmannens erfaring at også oppfølging av besøk og anbefalinger overfor det enkelte fengsel krever mye kapasitet. Utfra forslaget beskrevet av sekretariatets funksjoner og kompetanse er det imidlertid vanskelig å vurdere om disse oppgavene vil kunne ivaretas.

Særlig om at tilsynsrådets funksjoner skal ivaretas gjennom verv

Departementets forslag bygger på at alle funksjonene skal kunne ivaretas som verv. I høringsnotatet gjengir departementet professor Smiths anbefaling om et minimum av permanent bemanning i form av leder, nestleder og minst et tredje medlem, som alle bør tilsettes på heltid. Under henvisning til at: «Tilsetting på heltid vil innebære en betydelig kostnad sammenlignet med dagens ordning ...», konkluderer departementet med at det «antar at det finnes velkvalifiserte jurister som kan fylle oppgaven som leder og nestleder med godtgjørelse etter medgått tid ...». Det fremgår ikke nærmere hva departementet bygger denne antakelsen på.

Sivilombudsmannen har forståelse for at departementet ønsker å holde kostnadene nede. Ombudsmannen mener likevel at departementet ved å gå inn for en videreføring av en tilsynsordning der også de sentrale funksjonene fylles som verv, ikke tar den omfattende kritikken mot tilsynsrådene på tilstrekkelig alvor.³¹ Det er vanskelig å se at ikke en tydeligere kapasitets- og

³⁰ Se herunder Kriminalomsorgsdirektoratets bemerkninger rundt håndtering av sensitiv informasjon og manglende arkivsystem i brev av 22. januar 2019, gjengitt i Smith, (2020), avsnitt 3.1.

³¹ For en sammenfatning vises det til Smith, (2020), særlig kapittel 2, 3 og 5. Se også blant annet NOU 1988: 37 side 95, Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 6.5 og Prop. 105 L (2015–2016) punkt 5.1.4.4.

kompetanseøkning er nødvendig for å nå målet om «en uavhengig tilsynsordning som tilfredsstillende dagens krav til et forsvarlig tilsyn med kriminalomsorgen». ³²

Departementet har selv tidligere fremhevet at: «Rådene fungerer mange steder på en lite tilfredsstillende [sic.] måte, og departementet har også til dels hatt problemer med å besette tilsynsrådene med tilstrekkelig kvalifiserte medlemmer». ³³

Professor Smith har i sin utredning gjennomgått kritikken mot dagens tilsynsordning. Han underbygger sitt forslag med at det «nettopp [tar] utgangspunkt i behovet for en langt større kontinuitet, ikke minst oppbygging, utveksling og formidling av oppsamlet erfaring». ³⁴ I tillegg pekes det på hensynet til mest mulig likeartede former for tilsyn. Som det fremgår av utredningen, baserer forslaget seg på en rekke komponenter som sammen er ment å bøte på dagens svakheter ved tilsynsordningen, herunder: sentral organisering, et minimum av permanent bemanning i faste heltidsstillinger, en sekretariatsfunksjon, kvalifiserte og erfarne inspektører, hvorav leder og nestleder må oppfylle kravene til å være dommer, en funksjonstid på seks år for de faste medlemmene og en funksjonstid på fire år for de øvrige medlemmene.

Slik ombudsmannen leser utredningen vurderes en minimumsbemanning på tre faste medlemmer, ansatt på heltid, i en lengre funksjonsperiode, som sentralt for å oppnå tilstrekkelig stabilitet og faglig tyngde og for å ivareta behovet for kompetansebygging og kontinuitet. ³⁵ Ombudsmannens egen erfaring med besøk til 19 fengsler, tilsier at en slik bemanning bør være et absolutt minimum.

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

Det er vanskelig å se hvordan så omfattende og krevende oppgaver skal kunne ivaretas utelukkende gjennom verv. Etter ombudsmannens erfaring vil det være avgjørende for å sikre kontinuitet og riktig kompetanse i tilsynsarbeidet at det alltid deltar minst ett fast tilsynsmedlem under stedlig tilsyn. Det vil også være viktig at det er et tilstrekkelig antall medlemmer som deltar under det enkelte tilsyn. Et viktig forhold her er at en viss bemanning under hvert tilsyn er avgjørende for å kunne gjennomføre private samtaler med innsatte på en hensiktsmessig og forsvarlig måte.

I utredningen adresseres også problemene knyttet til å rekruttere og beholde medlemmer under dagens tilsynsordning. Professor Smith peker deretter på at det «heller ikke [er] grunn til å utelukke at dagens ordning med kompensasjon for arbeid, reiser og reisetid mv. kan ha blitt opplevd som lite attraktiv». ³⁶ Det slås i forlengelsen av dette fast at «Lønn mv. for faste tilsatte medlemmer må

³² Prop. 105 L (2015–2016) punkt 5.1.4.4.

³³ Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) punkt 6.5.5.

³⁴ Smith, (2020), side 66.

³⁵ Se særlig Smith, (2020), side 68.

³⁶ Smith, (2020), side 70.

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». Departementets forslag legger opp til at vervene skal godtgjøres etter statens satser for statlige utvalg. Høringsnotatet adresserer ikke professor Smiths poeng om sammenheng mellom avlønning og muligheten for å rekruttere riktig og sikre kontinuitet. Også her savner ombudsmannen en vurdering av konsekvensene av forslaget for tilsynsordningens innhold. En slik vurdering bør blant annet omfatte en sammenlikning av de reelle arbeidsoppgavene for tilsynsrådet, med tilsyn med tilsvarende oppgaver og kompetansebehov.

En så overveiende vektlegging av kostnadssiden, slik departementet legger opp til når det gjelder at medlemmene skal oppnevnes i verv, overser de omfattende utfordringer som ligger til grunn for behovet for endring og styrking av tilsynsordningen.

Departementet viser ved sin behandling av spørsmålet om «Oppnevningssmåte mv.» i punkt 7.3.1 gjentatte ganger til Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll. Det er uklart for ombudsmannen hvilken overføringsverdi departementet mener at denne ordningen skal ha for spørsmålet om organiseringen av tilsynsrådet for fengslene. Etter ombudsmannens syn skiller mandatet og arbeidsmåten til Kontrollutvalget, slik det framgår av straffeprosessloven § 216 h med tilhørende forskrift, seg klart fra det som er forutsatt å gjelde for tilsynsrådet, og parallellen fremstår som lite treffende. Ikke minst gjelder dette omfanget av og kompleksiteten i de stedlige tilsynene. Ombudsmannen merker seg ellers at Kontrollutvalget i 2019 gjennomførte to stedlige tilsyn. Sammenlikningen gjenfinnes heller ikke i utredningen fra professor Smith, som derimot tar for seg flere andre tilsynsordninger det synes mer nærliggende å trekke paralleller fra, herunder kontrollkommisjonene for psykisk helsevern.

6. Oppsummering og avslutning

Opprettelsen av en nasjonal tilsynsordning for fengslene er et viktig grep for å sikre nødvendig tilsyn med forholdene for innsatte i norske fengsler. Ombudsmannens særskilte melding til Stortinget om isolasjon og manglende menneskelig kontakt i norske fengsler, Dokument 4:3 (2018–2019), besøksrapporter etter 20 fengselsbesøk og temarapporten *Bruk av belteseng i norske fengsler* (2020) har avdekket en lang rekke alvorlige forhold, herunder risiko for krenkelse av forbudet mot tortur og umenneskelig behandling etter FNs torturkonvensjon og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 3. Internasjonale organer som FNs torturkomité og CPT har flere ganger uttalt kritikk mot Norge når det gjelder mange av de samme forholdene.

Samtidig har svakhetene ved dagens tilsynssystem gjentatte ganger vært påpekt av forvaltningen selv og av tilsyns- og kontrollorganer, herunder ombudsmannen.

På denne bakgrunn understreker vi at et nytt tilsynsråd gjennom sitt mandat og tilstrekkelige ressurser må settes i stand til å utøve sitt viktige samfunnsoppdrag. Departementets forslag sikrer etter ombudsmannens syn ikke dette på en god nok måte.

Hanne Harlem
sivilombudsmann

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.