



STORTINGET

Innst. 319 L

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Prop. 46 L (2022–2023)

Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i straffegjennomføringsloven (tilsynsråd for kriminalomsorga)

Til Stortinget

Sammendrag

Proposisjonen inneheld forslag til nye reglar om tilsynsråd for kriminalomsorga. Departementet foreslår å vidareføre eksternt tilsyn med kriminalomsorga og legg fram forslag til nye reglar for uavhengighet, oppnemning, mynde og organisering av tilsynsrådet saman med prosessuelle reglar og enkelte materielle rettar og plikter knytte til gjennomføring av tilsyn. Departementet foreslår eit landsomfattande tilsyn med ei blanding av lokalt oppnemnde medlemar og ei leiing. Departementet varslar vidare at det vil opprette eit sekretariat for tilsynsrådet. Forskriftsheimel for mellom anna sekretariatet og andre administrative høve er foreslått.

Dei nye reglane er foreslått som eit nytt kapittel 2 A i lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff (straffegjennomføringsloven).

Departementet anslår at den nye tilsynsordninga totalt gir utgifter på om lag 11 mill. kroner per år, som er ein auke på om lag 10 mill. kroner samanlikna med dagens ordning. Det vil også bli utgifter til etablering av sekretariatet på 1,5–2 mill. kroner.

Økonomiske konsekvensar som følgje av dei foreslåtte endringane blir dekte innafor gjeldande budsjett-rammer for Justis- og beredskapsdepartementet.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kamzy Gunaratnam, Odd Harald Hovland og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Ingunn Foss og Sveinung Stensland, fra Senterpartiet, Ivar B. Prestbakmo og Else Marie Rødby, fra Fremskrittspartiet, lederen Per-Willy Amundsen og Tor André Johnsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Andreas Sjalg Unneland, og fra Venstre, Ingvild Wettrhus Thorsvik, viser til Prop. 46 L (2022–2023) om endringer i straffegjennomføringsloven, som inneholder forslag til nye regler om tilsynsråd for kriminalomsorgen. I proposisjonen foreslås det å vidareføre eksternt tilsyn med kriminalomsorgen. Forslaget innebærer nye regler om uavhengighet, oppnevning, myndighet og organisering av tilsynet sammen med prosessuelle regler og enkelte materielle retter og plikter knyttet til gjennomføring av tilsyn. De nye reglene er foreslått som et nytt kapittel 2 A i straffegjennomføringsloven.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, merker seg at bakgrunnen for arbeidet med ny regulering av tilsynsråd for kriminalomsorgen er at det er betydelige svakheter ved gjeldende ordning. Fængselslovutvalget pekte i NOU 1988:37 Ny fængselslov på at tilsynsrådene gjennomførte få besøk, manglet myndighet og var dårlig sammensatt. Utvalget foreslo derfor å oppheve ordningen. Siden et flertall av høringsinstansene var positive til tilsynsrådene, gikk departementet den gang likevel inn for å vidareføre tilsynsrådsordningen.

Flertallet viser til at departementet i november 2019 ga professor Eivind Smith i oppdrag å utrede ulike spørsmål ved ordningen med tilsyn for kriminalomsorgen. Utredningen inneholder en beskrivelse av virksomheten i tilsynsrådene i dag og hovedpunktene i kritikken.

Flertallet merker seg at sammenfatningen av kritikken går på at mandatet må klargjøres, rådenes uavhengighet må avklares og sikres, mandatet må lovfestes og rådenes sammensetning må avklares. Det er også behov for å avklare praksis rundt opplæring, ressurser og struktur.

Flertallet viser til at departementet i november 2020 sendte forslag til nye regler ut på høring. Flere høringsinstanser etterlyser en bredere utredning av ordningen for tilsyn med kriminalomsorgen, men er likevel positive til den styrkingen forslaget innebærer. Flertallet merker seg at proposisjonen bygger på Smiths utredning og høringsforslaget, men at den skiller seg fra forslaget i høringsnotatet på noen punkter. Flertallet mener forslaget innebærer en forbedring sammenlignet med dagens organisering, og viser særlig til at mandatet presiseres, og at det gis tydeligere rammer for tilsynsrådernes arbeid.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet er glade for at denne regjeringen har fått på plass nye regler om tilsynsråd for kriminalomsorgen, som i praksis innebærer en styrking av ordningen. Disse medlemmer viser til at kriminalomsorgen er et av satsningsområdene til Arbeiderpartiet og Senterpartiet i regjering, og det å få på plass nye regler for tilsynsrådene så raskt i løpet av regjeringstiden er en forlengelse av denne satsingen.

Disse medlemmer understreker at den viktigste satsingen på kriminalomsorgen ligger i reverseringen av ABE-reformen og å bygge opp igjen en kriminalomsorg som står på knærne. Disse medlemmer viser til at den økonomiske situasjonen i kriminalomsorgen er et resultat av åtte år med sulteforing fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti i regjering, med høye priser oppå det igjen. Disse medlemmer understreker derfor viktigheten av tilsynsrådene.

Komiteens medlemmer fra Høyre støtter forslaget til nye regler om tilsynsråd for kriminalomsorgen. Disse medlemmer viser til at proposisjonen i det alt vesentlige bygger på forslaget Solberg-regjeringen sendte på høring i 2020. Disse medlemmer mener de nye reglene vil bidra til å sikre en mer enhetlig tilsynsvirksomhet i kriminalomsorgen. Disse medlemmer mener et velfungerende tilsynsråd kan bidra til å sikre at kriminalomsorgen og samarbeidende etater har tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot blant

annet fare for isolasjonsskader og mangelfull oppfølging av forvaringsdømte som er prøveløslatt.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre er positive til at det opprettes et uavhengig, landsomfattende tilsynsråd. Mennesker som utsettes for frihetsberøvelse, er fratatt sin frihet, underlagt myndighetsutøvelse og kan bli utsatt for tvangstiltak som er svært inngripende, og da er det særlig viktig for rehabiliteringen at staten sikrer de innsattes rettigheter. Derfor er det behov for et sterkt og effektivt eksternt tilsyn med kriminalomsorgen. Disse medlemmer vil peke på at det de siste årene har blitt avdekket en rekke alvorlige brudd på innsattes rettigheter. Sivilombudet har pekt på ulovlig bruk av isolasjon og telefonavlytting. I tillegg er det avdekket en nakenvitasjonspraksis som bryter med innsattes rettigheter. Disse medlemmer viser til at Sivilombudet har pekt på at tilsynsordningen må styrkes for å sikre de innsattes rettigheter bedre.

Disse medlemmer viser til at flere høringsinstanser etterlyser en bredere utredning av ordningen for tilsyn med kriminalomsorgen enn den som er gjennomført.

Disse medlemmer viser til Sivilombudet, Norges institusjon for menneskerettigheter og Barneombudet, som mener tilsynsrådene skal ha et bredere mandat. Sivilombudet trekker frem at det i utredningen pekes på en felles tilsynsordning for fengsel, politiarrest og utlendingsinternat.

Disse medlemmer viser til at Sivilombudet gjennom besøk hos de tre sektorene har funnet mange felles utfordringer. I tillegg vil det spesielt mellom politiarrest og fengsler være overlappende risikoforhold, som håndtering av selvmordsrisiko, risiko for at essensiell informasjon om den innsatte går tapt i overføring fra arrest til fengsel, og samlet belastning, spesielt med tanke på risiko for isolasjonsskader.

Disse medlemmer mener i likhet med Sivilombudet og Barneombudet at en felles tilsynsordning vil ha positive synergieffekter i form av effektivisering og kunnskapsakkumulering. Disse medlemmer ønsker å understreke viktigheten av at et bredere mandat ikke må føre til en nedskalering av tilsynsvirksomheten i fengslene.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en sak om å utvide mandatet til tilsynsordningen for kriminalomsorgen slik at den omfatter fengsel, politiarrest og utlendingsinternat.»

Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at tilsynet etableres som et nasjonalt tilsyn. Det vil sikre en mer enhetlig praksis som er viktig for rettssikkerheten.

Disse medlemmer viser til at flere høringsinstanser understreker viktigheten av å opprettholde og styrke frekvensen av fysiske inspeksjoner. Disse medlemmer viser til at Sivilombudet etterlyser føringer for hvordan tilsynsrådet skal kunne føre systematisk og jevnlig tilsyn med inngripende tiltak som utelukking, isolasjon og bruk av tvangsmidler.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at regjeringen Støre i statsbudsjettet for inneværende år foreslo å nedlegge Eldreombudet. Sosialistisk Venstreparti prioriterte ikke Eldreombudet i budsjettforhandlingene med regjeringen. Som en konsekvens av dette skal Eldreombudet legges ned fra 1. juli 2023. Disse medlemmer synes det er oppsiktsvekkende at en ombudsordning for straffedømte som gjennomfører frihetsstraff, skal styrkes med 10 mill. kroner per år samtidig som ombudsordningen for de eldre nedlegges. Disse medlemmer har ingen forståelse for denne ressursprioriteringen og vil følgelig ikke støtte forslaget.

Komiteens medlem fra Venstre viser til at det følger av Grunnloven § 102 at alle har rett til respekt for privatlivet sitt, og viser til at justiskomiteen i Innst. 186 S (2013–2014) ga uttrykk for at Grunnloven § 102

«skal leses som at systematisk innhenting, oppbevaring og bruk av opplysninger om andres personlige forhold bare kan finne sted i henhold til lov, benyttes i henhold til lov eller informert samtykke og slettes når formålet ikke lenger er til stede».

Det følger av høyesterettspraksis at det kan gjøres inngrep i denne retten i tråd med de folkerettslige bestemmelsene om retten til privatliv. Av EMK artikkel 8 nr. 2 følger det at inngrep i retten til privatliv må ivareta et legitimt formål, være forholdsmessig og ha tilstrekkelig hjemmel.

Dette medlem viser til at straffegjennomføringsforskriften § 2-3 tredje ledd slår fast at tilsynsrådets medlemmer

«har rett til å delta på møter om domfelte og innsatte og kan kreve innsyn i saksdokumentene hvis vedkommende domfelt eller innsatt samtykker»,

og at det ikke er gitt ytterligere regler om tilsynsrådets behandling av personopplysninger i straffegjennomføringsloven. Også forskrift om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen § 5 forutsetter samtykke til utlevering av personopplysninger.

Dette medlem viser til at det i forslag til ny § 9 c annet ledd i straffegjennomføringsloven står at taushetsplikt etter forvaltningsloven ikke er til hinder for at opplysninger om personlige forhold deles med tilsynsrådet dersom det er nødvendig og ikke vil utgjøre et forholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjel-

der. Dette medlem registrerer at man med dette går bort fra en ordning som forutsetter samtykke, og over til en ordning som ikke krever samtykke.

Dette medlem viser til at dette begrunnes med at dette er uheldig i et tilsynsperspektiv, fordi det stiller krav til aktiv handling fra innsatte og domfelte som vilkår for at tilsynet utføres. Det vises videre til at adgang til opplysninger som ellers ville ha vært taushetsbelagte, på en helt annen måte vil gjøre det mulig å identifisere enkeltsaker og mer generelle problemstillinger og vil muliggjøre et effektivt tilsyn.

Dette medlem er enig i at denne endringen er nødvendig for å kunne utføre et reelt og effektivt tilsyn, spesielt med tanke på innsatte og domfelte som av forskjellige årsaker ikke er i stand til å ta kontakt med tilsynsrådet og avgi sitt samtykke. Samtidig mener dette medlem, i likhet med Norsk forening for kriminalreform og Straffedes organisasjon i Norge, at det bør være adgang for den enkelte til å reservere seg mot deling av personopplysninger med tilsynsrådet.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en sak om at innsatte kan reservere seg mot deling av personopplysninger med tilsynsrådet for kriminalomsorgen.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en sak om å utvide mandatet til tilsynsordningen for kriminalomsorgen slik at den omfatter fengsel, politiarrest og utlendingsinternat.

Forslag fra Venstre:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en sak om at innsatte kan reservere seg mot deling av personopplysninger med tilsynsrådet for kriminalomsorgen.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i straffegjennomføringsloven (tilsynsråd for kriminalomsorga)

I

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

Etter § 8 skal nytt kapittel 2 A lyde:

Kapittel 2 A. Tilsynsråd for kriminalomsorgen

§ 9 Tilsynsrådets oppgaver

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

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

§ 9 a Gjennomføring av tilsynsarbeidet

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

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

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

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

Årsrapporter og særskilte meldinger fra tilsynsrådet skal offentliggjøres.

§ 9 b Oppnevning av medlemmer til tilsynsrådet

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

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

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

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

§ 9 c Taushetsplikt

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

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

§ 9 d Forskrifter

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

II

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

Oslo, i justiskomiteen, den 2. mai 2023

Per-Willy Amundsen

leder

Ingunn Foss

ordfører