



Justis- og beredskapsdepartementet
(Kun avgitt digitalt på www.regjeringen.no)

Deres referanse: 20/4919
Vår referanse: 2020/504
Dato: 12/02/2021

Høringsuttalelse – forslag til nye regler om tilsynsråd for kriminalomsorgen

1. Innledning

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 13. november 2020 om tilsynsråd for kriminalomsorgen.¹

NIM vurderer høringsnotater i lys av de rettslige rammene og føringene som følger av statens menneskerettslige forpliktelser etter Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og andre internasjonale konvensjoner. Det er i hovedsak ikke NIMs oppgave å uttale seg om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å oppfylle statens menneskerettslige forpliktelser. I saker der vi finner grunn til å avgi høringsuttalelse, er det normalt fordi regelverk eller praksis etter forholdene kan ha betydning for etterlevelsen av statens menneskerettslige forpliktelser.

Departementet foreslår at det etableres ett uavhengig tilsynsråd, som skal ha en ombudsliknende funksjon med hele landet som arbeidsfelt. Etter forslaget skal tilsynsrådet føre «tilsyn med at innsatte i fengslene behandles i samsvar med gjeldende rett, og med at deres velferd i fengslet ivaretas».²

NIM har i flere av sine årsmeldinger kommet med anbefalinger til myndighetene knyttet til menneskerettslige utfordringer for innsatte i norske fengsler.³ Rettighetene til frihetsberøvede personer er også noe som er tatt opp av FNs overvåkningsorganer i sine anbefalinger til Norge.⁴ NIM synes derfor det er positivt at departementet ønsker å imøtekomme den kritikken som over tid har vært fremsatt mot dagens tilsynsordning. En velfungerende tilsynsordning vil kunne ha betydning for realisering av innsattes

¹ Professor Eivind Smiths utredning, «Tilsynsrådene for kriminalomsorgen: status og reform» avgitt til Justis- og beredskapsdepartement 31. mars 2020, ligger som vedlegg til høringen.

² Jf. høringsnotatet s. 2 og forslaget til straffegjennomføringsloven ny § 9 første ledd, første punktum, se høringsnotatet s. 33.

³ Se bl.a. NIMs årsmelding fra 2020 s. 14 hvor vi, med henvisning til Sivilombudsmannen, peker på menneskerettslige problemer knyttet til myndighetenes manglende oversikt over bruk av isolasjon, svake tilsynsordninger og helsetilbud og dårlig oppfølging av psykisk syke innsatte. På s. 28 har NIM følgende anbefaling: «Anbefalingene i Sivilombudsmannens særskilte melding om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler bør gjennomføres. Klagemekanismene, domstolskontrollen og ordningen med fri rettshjelp i isolasjonssaker bør gjennomgås».

⁴ Se sammenstilling av disse i Compilation of Recommendations to Norway, The UN Human Rights Monitoring Bodies 2017–2020, s. 17 følgende. Tilgjengelig [her](#).

rettigheter. Innledningsvis knytter vi enkelte kommentarer til forslaget om tilsynsrådets mandat og organisering.

NIM viser til at Sivilombudsmannen i sin høringsuttalelse trekker frem og begrunner behovet for et mandat som både omfatter de innsattes rettigheter og velferd.⁵ NIM er enig i at en bred tilnærming på dette punktet fremstår som formålstjenlig.

I sin utredning skriver Smith at separate tilsynsordninger for fengsel, politiarrest og utlendingsinternat fremstår som svakt begrunnet. Han foreslår å opprette en felles tilsynsordning, bl.a. fordi det vil kunne gi helt andre muligheter for akkumulering av erfaringer, systematisering av tilsynsmetodikk mv. enn dagens ordning.⁶ Departementets forslag begrenser seg imidlertid til tilsyn med kriminalomsorgens virksomhet.⁷ NIM viser til Sivilombudsmannens høringsuttalelse på dette punktet⁸ og anmoder departementet om å vurdere spørsmålet om felles ordning for tilsyn med institusjoner som er innrettet med sikte på fysisk frihetsberøvelse av personer.

I utkastet til bestemmelsen i straffegjennomføringsloven § 9 første ledd første punktum heter det at tilsynsrådet fører tilsyn med «at innsatte i fengslene behandles i samsvar med gjeldende rett, og med at deres velferd i fengslet ivaretas». I tråd med departementets vurderinger, avgrensner lovutkastet avgrensner dermed mot friomsorgen, herunder Gjennomføring av straff utenfor fengsel⁹ og straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll.¹⁰ I departementets foreløpige vurderinger heter det «[s]amtidig er den frihetsberøvelsen som ligger i fengselsstraffen mer omfattende og inngripende enn de begrensningene for domfelte som ligger i å gjennomføre straff i samfunnet.»¹¹

NIM mener det er behov for et tilsyn i alle tilfeller der soningen innebærer frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5. Soning med elektronisk kontroll (fotlenke), jf. straffegjennomføring § 16 a, bør dermed omfattes. Gjennomføringen av straff i institusjon etter straffegjennomføringsloven § 12 synes å falle utenfor tilsynsrådets mandat etter bestemmelsen. Videre kan vi ikke se at departementet har vurdert dette spørsmålet særskilt. Det bør vurderes i en eventuell proposisjon.

⁵ En helhetlig tilnærming til tilsynsvirksomheten er 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. Ombudsmannen kommenterer forøvrig også tilsynsrådets arbeidsmetoder og organisering. Ombudet konkluderer med at tilsynsrådet gjennom sitt mandat og tilstrekkelige ressurser må settes i stand til å utøve sitt viktige samfunnsoppdrag, men mener at departementets forslag ikke sikrer dette på en god nok måte.

⁶ Utredningen s. 59-60.

⁷ Høringsnotatet s. 12. Både fengsler med høyt sikkerhetsnivå og fengsler med lavere sikkerhetsnivå (inkludert overgangsboliger) vil inngå i tilsynsrådets arbeidsområde ifølge høringsnotatet.

⁸ Se Sivilombudsmannens høringsuttalelse s. 4-5.

⁹ Straffegjennomføringsloven 16.

¹⁰ Straffegjennomføringsloven § 16 a.

¹¹ Høringsnotatet s. 12.

NIM er enig med departementet i at tilsynsrådet ikke bør være avskåret fra å kritisere et forhold selv om forholdet er, eller har vært, gjenstand for administrativ klagebehandling.¹² Etter vårt syn ville en annen ordning kunne skapt retts tekniske utfordringer, og kunne svekket tilsynsrådets måloppnåelse.

Departementet legger – i motsetning til Smiths utredning – opp til at leder, nestleder og et tredje medlem av tilsynsrådet skal inneha stillingene som verv, ikke heltidsstillinger. Kriminalomsorgsdirektoratet og Sivilombudsmannen har i sine høringsuttalelser kommentert behovet for å ansette personer i heltidsstillinger.¹³ NIM har ikke forutsetninger for å vurdere hvor mange stillinger som bør bemannes som heltidsstillinger. Vi vil likevel bemerke at det er viktig å sikre tilstrekkelig bemanning for å kunne avhjelpe dagens utfordringer og sikre en ordning som kan bidra til realisering av innsatte sine rettigheter. NIMs kommentarer i det følgende forslaget til reglene om informasjonstilgang og taushetsplikt, som omtales i høringsnotatets kapittel 9.

2. Særlig om taushetspliktsbestemmelsene

2.1. Tilsynsrådets tilgang til taushetsbelagt informasjon

Departementet gir i høringsnotatet punkt 9.4. sine foreløpige vurderinger av behovet for regler om informasjonsdeling og taushetsplikt. Departementet foreslår at det i straffegjennomføringslov ny § 9b gis regler om informasjonsdeling og taushetsplikt. Departementet viser til retten til privatliv i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.¹⁴ NIM bemerker at barns rett til privatliv har i tillegg et særskilt vern etter Barnekonvensjonen artikkel 16, og FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne artikkel 22 regulerer også retten til respekt for privatlivet.¹⁵

Deling av taushetsbelagte opplysninger uten den registrertes samtykke, utgjør et inngrep i retten til privatlivet, slik denne rettigheten er forankret i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Inngrepet vil kun være tillatt dersom tre vilkår er oppfylt. Sammenfattet kreves

¹² Høringsnotatet s. 12.

¹³ Se Sivilombudsmannens høringsuttalelse s. 10 flg. og Kriminalomsorgsdirektoratets hørings svar s. 6 flg.

¹⁴ NIM bemerker at retten til respekt for privatlivet reguleres også av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17. Det imidlertid ikke noen automatikk i at rettighetsvernet vil være helt sammenfallende i et konkret tilfelle. Det er f.eks. ikke gitt at nødvendighetstærskelen for inngrep (herunder størrelsen på statens skjønnsmargin) alltid vil være lik etter de ulike bestemmelsene i et konkret tilfelle.

¹⁵ Det særskilte vernet av barnets rettigheter i denne sammenheng kan også falle inn under Grunnloven § 104 tredje ledd første setning. I tillegg kommer det at «barnets beste» skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og beslutninger som berører barn, jf. Grl. § 104 andre ledd og barnekonvensjonens art. 3. Dette innebærer for eksempel at barnets interesser etter forholdene kan måtte inngå som et tungtveiende element i en forholdsmessighetsvurdering etter EMK art. 8, jf. Rt. 2015 s. 93 avs. 66-67.

det at: (i) Inngrepet må ha hjemmel i lov, (ii) inngrepet må søke å ivareta et legitimt formål og (iii) inngrepet må være nødvendig for å ivareta formålet og forholdsmessig.¹⁶

Departementet skriver at «[å] sikre at innsatte har akseptable forhold, er utvilsomt et legitimt forhold etter EMK art. 8 nr. 2.»¹⁷ NIM er enig i dette.

Når det gjelder kravet til lovhjemmel og forholdsmessighet ved deling av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer viser NIM til vår høringsuttalelse av 2. desember 2020 til departementets høring om forslag til endringer i forvaltningsloven m.m. – utvidet adgang til informasjonsdeling (departementets referanse 20/4064).¹⁸

I utredningen foreslår professor Smith et lovfestet unntak fra kriminalomsorgens taushetsplikt etter forvaltningsloven overfor tilsynsrådet og dets medlemmer.¹⁹ Departementet fastslår at ny 9b ikke skal gjelde profesjonsbasert taushetsplikt, da utkastet til bestemmelse om deling etter ordlyden avgrenses til «taushetsplikt etter forvaltningsloven».²⁰ Bestemmelsen synes imidlertid å gå noe lenger enn forslaget i utredningen, for bestemmelsen åpner også for at andre forvaltningsorganer enn kriminalomsorgen skal kunne dele opplysninger med tilsynsrådet når det er nødvendig og ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder.²¹

NIM har forståelse for at det kan være behov for å dele taushetsbelagte (også sensitive) opplysninger med tilsynsrådet, for at de skal kunne utføre sine oppgaver. NIM kan imidlertid ikke se at departementet har pekt på konkrete behov for en delingsadgang for andre forvaltningsorganer enn kriminalomsorgen, ut over at departementet synes det er «rimelig og hensiktsmessig» at andre forvaltningsorganer skal kunne formidle taushetsbelagte opplysninger om innsatte til tilsynsrådet.²² Dersom departementet hadde redegjort nærmere for dette behovet, herunder hva slags type opplysninger det kunne vært relevant og dele og til hvilke formål, ville det etter vårt syn kunne redusert risikoen for deling utover de tilfeller det er nødvendig. Etter NIMs syn kan det ikke utelukkes at det kan være nødvendig for andre forvaltningsorganer enn kriminalomsorgen å dele taushetsbelagte opplysninger med tilsynsrådet. Vi savner

¹⁶ Inngrepsadgangen fremgår eksplisitt av EMK artikkel 8 nr. 2. Høyesterett har slått fast at det etter GrL § 102 kan gjøres inngrep i etter mønster av vilkårene for inngrep etter bl.a. EMK art. 8, se f.eks. Rt. 2015 s. 93 avs. 60, se tilsvarende plenumsavgjørelsen i Holship, HR-2016-2554-P avs. 81 flg.

¹⁷ Jf. høringsnotatet s. 26.

¹⁸ Se bl.a. høringsuttalelsens punkt 3.2.3 hvor vi fremholder at praksis fra EMD viser at kravene til inngrepshjemmelens klarhet avhenger av hvor sensitive opplysninger det er tale om å dele og hvilke rettssikkerhetsgarantier som er oppstilt for delingen. Det er nær sammenheng med vurderingen av om inngrepet er forholdsmessig og kravene til lovgrunnlagets kvalitet, herunder prosessuelle rettssikkerhetsgarantier.

¹⁹ Jf. utredningen s. 71 flg. Reglene om profesjonsbestemt taushetsplikt (leger, prester mv.) skal etter utredningen ikke berøres av forslaget.

²⁰ Jf. også høringsnotatet s. 31 (merknader til § 9b).

²¹ Jf. høringsnotatet s. 31-32.

²² Høringsnotatet s.26.

imidlertid enn nærmere begrunnelse og vurdering av dette, der det skilles mellom ulike forvaltningsorganer.

Etter sin ordlyd gir ny § 9b en adgang, men ikke en plikt for avgiverorganet til å gi tilsynsrådet opplysninger som er nødvendig for utføring av deres oppgaver, selv når delingen vil være et forholdsmessig inngrep. Ettersom bestemmelsen ikke oppstiller en informasjonsplikt, skiller den seg fra reglene om opplysningsplikt i diskrimineringsombudsloven § 3, barnevernloven § 2-3 syvende ledd, barneombudsloven § 4, helsetilsynsloven § 7 og sivilombudsmannsloven § 7. NIM reiser spørsmålet om tilsynsrådet, i likhet med forebyggingsenheten hos Sivilombudsmannen, bør ha adgang til, på nærmere vilkår, å pålegge utlevering av informasjon uten hinder av taushetsplikt, da det kan være nødvendig for at tilsynsrådet skal kunne utføre tilsynet på en fullgod måte.

2.2. Tilsynsrådets taushetsplikt

Departementet foreslår å lovfeste i straffegjennomføringsloven ny § 9b at «den som har verv eller gjør tjeneste for tilsynsrådet har taushetsplikt etter forvaltningsloven» og om forhold av betydning for sikkerheten i fengslene. Bestemmelsen inntas etter departementets begrunnelse av pedagogiske grunner.²³

Regler om taushetsplikt tjener en viktig funksjon ved å gi et vern for personen opplysningene angår. Dette danner grunnlaget for størst mulig tillit mellom tilsynsrådet og den innsatte. Taushetspliktreglene ivaretar også hensynet til forvaltningens informasjonstilgang ved at personer antakelig lettere deler fortrolig informasjon der adgangen til videreformidling oppfattes som snever.

Taushetsplikt etter forvaltningsloven innebærer også at de unntak som gjelder etter forvaltningsloven §§ 13 a og 13 b for videreformidling til andre forvaltningsorganer gjelder. I en del særlover er adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og 6 begrenset. Det gjelder blant annet i barnevernloven § 6-7 tredje ledd første punktum, NAV-loven § 7 første ledd tredje punktum og sosialtjenesteloven § 44 tredje ledd. Slike begrensninger bygger på at hensynet til forvaltningsorganets informasjonstilgang for å løse egne oppgaver er så tungtveiende at delingsadgangen bør begrenses.²⁴ Personer vil antagelig lettere dele opplysninger med forvaltningsorganet hvis de har tillitt til at de ikke vil bli videreformidlet uten vedkommende samtykke eller i dennes interesse. Selve frihetsberøvelsen for de innsatte

²³ Høringsnotatet s. 27 og forslaget til straffegjennomføringsloven ny § 9 b, se høringsnotatet s. 33.

²⁴ Se bakgrunnen for løsningen i barnevernloven § 6-7 i Ot. prp. 44 (1991-1992) punkt 6.7 sammenholdt med Ot. prp. nr. 2 (1985-1986) punkt 6.5 og punkt 6.6. Se bakgrunnen for løsningen i NAV-loven § 7 i Ot. prp. nr. 47 (2005-2006) punkt 12 på s. 80-81, der departementet uttaler at bestemmelsen erstatter folketrygdloven § 21-9, som er utformet etter mønster av bestemmelsene om taushetsplikt i sosiallovgivningen, som f.eks. den opphevede sosialtjenesteloven (LOV-1991-12-13-81) § 8-8, jf. Ot.prp. nr. 29 (1995-1996) punkt 21 på s. 181. Bakgrunnen for reguleringen i sosialtjenesteloven § 8-8 fremgår av Ot. prp. nr. 29 (1990-1991) punkt 8.9 på s. 128 med videre henvisninger til særlig til Ot. prp. nr. 2 (1985-1986) og Innst. O. nr. 38 (1985-1986). Bestemmelsen ble videreført i sosialtjenesteloven (LOV-2009-12-18-131) § 44, jf. Ot. prp. nr. 103 (2008-2009) punkt 9 på s. 46.

innebærer at de er i en særlig sårbar situasjon med liten kontakt med omverdenen, prisgitt forholdene på stedet. Hensynet til at de innsatte skal dele mest mulig relevante opplysninger med tilsynsrådet, kan tale for visse unntak fra den adgangen forvaltningen gir til å videreformidle opplysningene.

Vi merker oss for øvrig at departementet i høringsnotatet kap. 9.3. viser til endringene i forvaltningsloven som er sendt på høring om utvidet adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer. Departementet skriver at det «vil være en fordel om en regel om formidling av informasjon til tilsynsrådet kommer til uttrykk i straffegjennomføringsloven fremfor å måtte utledes av mer generelle regler i forvaltningsloven».²⁵ Dersom departementet bestemmer seg for å gå videre med forslaget om en utvidet adgang til informasjonsdeling etter forvaltningsloven, er NIM av den oppfatning at departementet bør vurdere om de særlig hensyn som gjør seg gjeldende for tilsynsrådets virke tilsier at det skal gjøres unntak for tilsynsrådets adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger etter ny § 13 b nr. 7.

NIM bidrar gjerne til videre avklaringer eller diskusjoner om ønskelig.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad
Direktør

Vilde Jalleni Tennfjord
Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

²⁵ Høringsnotatet s. 26-27.