

Justis- og beredskapsdepartementet, avdeling for
kriminalitetsforebygging
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Vår ref:
20/01086-2

Saksbehandler:
Anders Prydz Cameron

Dato:
8. februar 2021

Høring - forslag til nye regler om tilsynsråd for kriminalomsorgen

Barneombudet viser til høringsbrev datert 13.11.2020 med forslag til nye regler om tilsynsråd for kriminalomsorgen. Det er svært positivt at departementet foreslår nye regler som klarere regulerer tilsynsrådets virksomhet og oppnevning. Ungdom i alderen 15-18 år som plasseres i fengsel er en ekstra sårbar gruppe, og alle plasseres i fengsel med høy sikkerhet.

Menneskerettighetene, både FNs barnekonvensjon, FNs torturkonvensjon og den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), pålegger oss å ha et forsvarlig kontrollsystem for å sikre at mindreårige innsatte behandles i tråd med gjeldende rett (inkludert internasjonale forpliktelser). Dette innebærer at det også føres tilsyn med at deres velferd blir godt ivaretatt ved så store inngrep i deres personlige frihet og integritet som fengsel innebærer. Barnekonvensjonen og andre internasjonale konvensjoner legger stor vekt på velferdsmessige spørsmål, uten at grensene for dette er tydelig regulert. For eksempel står det i artikkel 37 i barnekonvensjonen at barn som er berøvet friheten skal behandles «med menneskelighet og med respekt for menneskets iboende verdighet og på en måte som tar hensyn til barnets behov i forhold til dets alder.» Det er derfor viktig for mindreårige innsatte at tilsynets virksomhet ikke blir avgrenset til å gjelde kun rent rettslige spørsmål. Også spørsmål av mer velferdsmessig karakter må være tema for tilsynet.

Selv om professor Smiths gjennomgang av ulike rettskilder i utredningen peker på at staten selv har stor grad av frihet til å organisere et kontrollsystem med fengsler, vil krav om uavhengighet, tilgjengelighet, kompetanse og kapasitet være helt grunnleggende for at tilsynet skal være reelt og effektivt slik menneskerettighetene krever. Dagens system har, som påpekt i Smiths utredning, flere mangler. Sivilombudsmannens forebyggingsenhet gjør en viktig jobb, men deres mandat er forebyggende. De utfører ikke slikt jevnlig tilsyn med alle fengsler, arrest og andre steder for frihetsberøvelse som menneskerettighetene stiller krav om. Det er derfor ikke tvil om at det er behov for en styrking av det uavhengige tilsynet med kriminalomsorgen. Et kompetent, tilgjengelig og uavhengig tilsyn er spesielt viktig for mindreårige og andre sårbare grupper av innsatte.

Vi har følgende merknader til departementets forslag

- Det er svakt begrunnet hvorfor departementet begrenser tilsynets mandat til kun å gjelde fengsler
- Rapporter og meldinger fra tilsynsrådet til departementet bør offentliggjøres

Karl Johans gate 7,
0154 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

- Det er viktig å sikre rådsmedlemmenes uavhengighet og kompetanse
- Tilsynsrådet må ha nok kapasitet til å kunne utføre sine oppgaver.

Svak begrunnelse for å avgrense tilsynets mandat til «fengsler»

I utredningen som Eivind Smith har utarbeidet i forbindelse med forslaget, foreslår han et uavhengig tilsyn med ansvar for både politiarrester, fengsler og politiets utlendingsinternat. Departementet foreslår ikke å gå videre med dette, men begrunner ikke hvorfor.

Arrest, utlendingsinternat og fengsler har mange likheter, og det vil være mange fordeler ved å samle disse oppgavene. Det fremstår som en svakhet ved dagens system at det er fragmentert. Flere av tilsynsinstansene har, ifølge professor Smiths utredning og andre kilder, få ressurser og strever med å få tilgang til rett kompetanse. Dette gjelder både tilsynsrådene for kriminalomsorgen og tilsynsrådet for politiets utlendingsinternat. Rapportene fra alle disse tilsynene fremstår som enten vanskelig tilgjengelige og/eller lite informative, og dermed er det ikke enkelt å få innsyn i arbeidet de utfører. Det synes som om et samlet, nasjonalt tilsynsorgan med ansvar for både utlendingsinternat, arrester, fengsler og eventuelt andre instanser kunne vært en svært god løsning. Det nasjonale organet kunne være tilknyttet lokale råd som utførte tilsynsbesøk i sin region.

Departementet foreslo for kort tid siden ny forskrift om tilsynsrådet for utlendingsinternatet (høringsfrist 1.1.2020, saken ligger fortsatt til behandling i departementet). Når departementet nå foreslår nye regler for tilsynsråd for kriminalomsorgen, er dette en god mulighet for å vurdere fordelene ved eventuelt å samle de ulike tilsynsordningene. Vi anbefaler departementet å vurdere dette nærmere.

Departementet foreslår videre at tilsynsrådet ikke lenger skal føre tilsyn med friomsorgen. Dette er greit begrunnet. Imidlertid er det ikke foreslått noe som skal erstatte dagens ordning for tilsyn med friomsorgen. Mange unge får samfunnsstraff som gjennomføres i friomsorgen. I tillegg er det fremmet forslag om økt bruk av EK-tiltak overfor ungdom, både i varetekt og som ledd i ungdomsstraff. Dette vil være svært inngripende tiltak som friomsorgen skal gjennomføre overfor ungdom. Vi anbefaler departementet å fremme forslag om en tilsynsordning som erstatter dagens ordning for friomsorgen.

Rapporter og meldinger til departementet bør offentliggjøres

I utredningen foreslår professor Smith at tilsynsrådets meldinger og rapporter til departementet skal gjøres offentlig tilgjengelig umiddelbart ved oversendelse til departementet. Dette er i tråd med internasjonale anbefalinger. I høringsnotatet og den foreslåtte § 9 i straffegjennomføringsloven er dette noe uklart. Der understrekes det at offentligheten har rett til innsyn i rapporter og meldinger til departementet. Vi anbefaler departementet å bruke Smiths formulering som innebærer en plikt til å offentliggjøre, fremfor en plikt til å gi innsyn i offentlige dokumenter som allerede følger av offentlighetsloven i dag.

Oppnevning av medlemmer – kompetanse og uavhengighet

Departementet foreslår en egen bestemmelse om oppnevning av medlemmer til tilsynsrådet og hvilke krav som skal stilles til leder, nestleder og øvrige medlemmer. Leder og nestleder skal ha dommerkompetanse. For andre medlemmer er kravet kun at de fyller kravene til å bli oppnevnt som meddommer. Høringsnotatet drøfter ikke hvilken kompetanse utover den rent juridiske som er viktig i dette tilsynsarbeidet. Smith beskriver nærmere hvilken kompetanse det tredje faste medlemmet i rådet kan tenkes å ha (bakgrunn fra kriminalomsorg eller sosialt arbeid). Ellers er det skrevet lite i både utredningen og høringsnotatet om hvilken kompetanse som er viktig å sikre i rådet som helhet.

For de som skal føre tilsyn med ungdomsfengslene og ungdom i andre fengsler, er barnefaglig kompetanse svært viktig. Dette gjelder for eksempel kunnskap om FNs barnekonvensjon og andre internasjonale standarder for barn som er berøvet friheten. I tillegg er kunnskap om barns utvikling og særlige behov, og det å snakke med barn, viktig. Siden tilsynsrådet skal føre tilsyn med både rettslige og velferdsmessige temaer, er det også viktig med kunnskap om opplæring/skole, helse og barnevern. Dette er tjenester som er særlig viktige for mindreårige innsatte. Vi forstår at dette ikke kan reguleres i detalj i loven, men forventer at departementet nevner dette i forarbeidene, og lager gode retningslinjer for utnevnelsen som sikrer at tilsynsrådet samlet sett har tilgang til nødvendig kompetanse til å føre tilsyn med mindreårige i fengsel. Vi viser her til generell kommentar nummer 24 fra FNs barnekomité (avsnitt 92 j) og United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (Havanna rules) avsnitt 72-78).

Uavhengighet er et annet krav til tilsyn som både FNs barnekomité og de europeiske fengselsreglene trekker fram som avgjørende. Hvordan medlemmer oppnevnes har innvirkning på om medlemmene er tilstrekkelig uavhengige. Det er foreslått at Kongen (evt departementet) utnevner leder, nestleder og medlemmer i tilsynsrådet. Andre tilsynsorganer og nemnder har en mekanisme der aktører fra sivilt samfunn eller andre oppnevner eller foreslår egne medlemmer i tillegg til de som er oppnevnt av staten. Dette er med på å sikre uavhengighet og legitimitet. Et alternativ er at Stortinget eller et organ uavhengig av Justis- og beredskapsdepartementet oppnevner for eksempel leder og nestleder. Vi anbefaler departementet å vurdere dette.

Kapasitet

Det er ikke foreslått økte bevilgninger til tilsynsrådets arbeid, til tross for at det er tenkt å opprette et eget sekretariat. Gjennomgangen av økonomiske og administrative konsekvenser er relativt kort. I tillegg er det foreslått at ingen medlemmer i rådet, heller ikke leder og nestleder, skal ansettes. I stedet skal de utføre oppdraget som et betalt verv ved siden av annet arbeid. Dersom forslaget skal sikre en reell styrking av innsattes rettssikkerhet, virker det urealistisk at det ikke skal følge friske midler med ordningen.

En vesentlig del av kritikken mot dagens ordning har nettopp vært manglende ressurser og at medlemmene i rådet ikke har tilstrekkelig tid til å utføre oppgaven. Det er viktig, særlig for mindreårige innsatte, at tilsynsrådet gjennomfører besøk relativt hyppig. En viktig grunn til dette er at ungdoms oppfattelse av tid er annerledes enn for voksne, og at mulige skadevirkninger av isolasjon eller dårlige soningsforhold kan være større for ungdom enn for voksne (se blant annet Sivilombudsmannen: Særskilt melding til Stortinget - Dokument 4:3 (2018/19)). For andre typer institusjoner der mindreårige er berøvet friheten, gjelder det klare regler for hvor ofte tilsynsbesøk skal gjennomføres. I barneverninstitusjoner der barn og unge er plassert etter

tvangsvedtak skal det gjennomføres tilsyn minst fire ganger per år (Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling § 8). I forslaget er det lagt opp til at departementet kan gi instruks om omfanget av tilsynsarbeidet. Departementet må gjennom instruks sikre at tilsyn med ungdomsfengslene og andre enheter der ungdom er fengslet blir gjennomført «on a regular basis» slik blant annet Havanna rules og generell kommentar nr 24 fra FNs barnekomité forutsetter. Forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner kan gi veiledning om hva som ligger i «on a regular basis».

Med vennlig hilsen

Camilla Kayed
fagsjef

Anders Prydz Cameron
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.