

UiO : **Det juridiske fakultet**

Kontroll og overprøving av kriminalomsorgens praksis ved gjennomføring av ubetinget fengselsstraff

Kandidatnummer: 694
Leveringsfrist: 25.11.2012
Antall ord: 12 221



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING OG AVGRENSING	3
2	NÆRMERE OM PROBLEMSTILLINGEN	5
3	SÆRLIG OM DOMMEN	7
4	RETTSKILDEBILDET.....	9
5	DAGENS KONTROLL OG OVERPRØVINGSORDNINGER	13
5.1	Saksbehandlingen.....	13
5.2	Straffegjennomføringens grunnprinsipper	15
5.3	Organisasjonsform og klageordning	16
5.4	Tilsynsråd.....	18
5.5	Sivilombudsmannen.....	21
5.6	Rettspraksis	26
	5.6.1 Danmark.....	28
	5.6.2 Sverige	29
5.7	Rettshjelpsordninger	29
6	VURDERING AV KLAGE OG KONTROLLORDNINGENE I ET RETTSIKKERHETSPERSPEKTIV	31
6.1	Innledning	31
6.2	Straffegjennomføringen og straffens formål i lys av kontrollordningene.....	31
6.3	Innsattes behov for kontrollordninger.....	32
6.4	Eksempler på ulike hensyn	32
6.5	Saksbehandlingen.....	33
6.6	Organisering og klageordning.....	37
6.7	Tilsynsrådene	39
6.8	Sivilombudsmannen.....	41
6.9	Fri rettshjelpsordninger	43
6.10	Lov om psykisk helsevern.....	44

6.11	Egen klagenemnd eller utvidet domstolsprøving?	46
7	Oppsummering og konklusjon.....	53
8	Litteraturliste	56
8.1	Forarbeider	56
8.2	Lover	56
8.3	Juridisk teori.....	57
8.4	Rettspraksis	57
8.4.1	Dommer inntatt i Norsk Retstidende	57
8.4.2	Saker Sivilombudsmannen	58
8.5	Rundskriv	58
8.6	Undersøkelser.....	58
8.7	Nettsider	58

1 Innledning og avgrensing

Tema for denne oppgaven er kontroll og overprøving av kriminalomsorgens praksis ved gjennomføring av ubetinget fengselsstraff.¹ Jeg ønsker å belyse rettssikkerhetsmessige spørsmål med utgangspunkt i et innsattperspektiv. Jeg vil behandle de kontroll- og klageordninger som finnes, for deretter å reise spørsmålet om dette er tilstrekkelig kvalitetssikring av de vedtak som treffes i kriminalomsorgen.

Kriminalomsorgen er tredje ledd i straffesakskjeden. Etter at politi- og påtalemyndighet har etterforsket og påtalt forholdet, fastsetter domstolene en passende straff ut fra tradisjonelle straffeutmålingsteorier utviklet gjennom rettspraksis. Kriminalomsorgen skal gjennomføre den straff domstolen har fastsatt. Således er dommen rammen for selve straffegjennomføringen.

Domstolene kan idømme ulike typer reaksjoner. Samfunnsstraff kan idømmes etter straffelovens (strl.) § 28 a, betinget dom etter strl. § 53, tvunget psykisk helsevern etter strl. § 39, forvaring etter strl. § 39 c og ubetinget fengsel, jfr. strl. § 17.

Straffegjennomføringsloven (strgjfl.) av 18. mai 2001 nr. 21, gjelder gjennomføring av fengselsstraff, strafferettslige særreaksjoner, samfunnsstraff, varetektsfengsling og for gjennomføring av andre reaksjoner når det er særskilt bestemt i lov, jfr. lovens § 1.

Jeg har valgt å avgrense oppgaven til å gjelde gjennomføring av dom på ubetinget fengsel i høyt sikkerhetsnivå, jfr. Strgjfl. § 11 1. ledd.² Dette blant annet for å se nærmere på

¹ Denne oppgaven baserer seg blant annet på samtaler jeg har hatt med medlemmer av organisasjonen Wayback - livet etter soning. Dette er personer som har sonet lengre ubetingede dommer i fengsel med høyt sikkerhetsnivå.

² Følgende sikkerhetsnivå gjelder: Særlig høyt sikkerhetsnivå, høyt sikkerhetsnivå og lavt sikkerhetsnivå. Høyt sikkerhetsnivå var betegnet tidligere som "lukket" fengsel. Lavt sikkerhetsnivå var "åpent fengsel".

domstolenes prøvelsesadgang, rettshjelpsordninger, og ulike kontrollordninger som skal påse at innsattes rettssikkerhet blir ivaretatt.

Selv om fremstillingen har et innsattperspektiv, mener jeg at problemstillingene også har relevans for rettssikkerheten til fornærmede for kriminelle handlinger, og samfunnssikkerheten generelt.

2 Nærmere om problemstillingen

Straffegjennomføringsloven er en fullmaktslov hvor det overlates til kriminalomsorgen å foreta skjønnsmessige vurderinger. Personvern hensyn og hensynet til samfunnsikkerheten står sentralt. I tillegg må saksbehandlingen være effektiv, forutsigbar og ellers i tråd med forvaltningsrettslige prinsipper.

Vedtakene kan av innsatte oppfattes som integritetskrenkende. Samtidig skal det gjennomføres en straff som ivaretar både samfunnets forventninger og fornærmedes behov for at de kriminelle handlinger blir gjengjeldt med straff.

Disse skjønnsmessige vurderingene er bakteppet for oppgavens problemstilling, og jeg ønsker å belyse dette med noen eksempler.

Strgjfl. av 2001 med forskrifter og retningslinjer er Kriminalomsorgens sentrale regelverk for skjønnsetøvelsen. I lovens formålsbestemmelse i § 2 heter det;

“Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer innsatte tilfredsstillende forhold”.

Formålsbestemmelsen suppleres med forskriftens § 1-2 som lyder;

“Så langt det er forenelig med hensynet til samfunnets sikkerhet og den alminnelige rettsoppfatningen, skal forholdene legges til rette for at den straffedømte gis mulighet til å endre livsførsel og hindre tilbakefall”.

Som utgangspunkt skal disse hensynene tillegges vekt i alle avgjørelser kriminalomsorgen treffer.

Disse bestemmelser viser at de hensyn kriminalomsorgen skal vektlegge kan fremstå som motstridende og at de vanskelig lar seg forene. Hensynet til samfunnssikkerheten, straffens formål og alminnelig rettsoppfatning må veies opp mot hensynet til innsattes rehabilitering. I tillegg kan det være vanskelig å tolke innholdet i og rekkevidden av begrepene “straffens formål, sikkerhet og alminnelig rettsoppfatning” under straffegjennomføringen.

Som eksempel kan kriminalomsorgen etter strgjfl. § 33 1. ledd innvilge permisjon dersom “*sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det*” og dersom “*særlige og vektige grunner taler for det*”. Etter strgjfl. § 42 5. ledd 1. punktum, skal kriminalomsorgen ikke beslutte prøveløslatelse hvis “*omstendighetene etter en totalvurdering gjør løslatelsen utilrådelig*”. Etter strgjfl. § 3 2. ledd skal barns rett til samvær med sine foreldre “*særlig vektlegges*” under gjennomføringen av reaksjonen. Avveininger mellom hensynene til barna, straffens formål og sikkerhet fremstår som kompliserte.

I fortsettelsen blir derfor spørsmålet om disse vurderingene kvalitetssikres på en tilfredsstillende måte slik at rettssikkerheten til de innsatte blir ivaretatt.

3 Særlig om dommen

Straffedommen mot innsatte legger enkelte føringer for gjennomføringen av straffen.

Etter strgfjl. § 11 4. ledd skal kriminalomsorgen vurdere direkte innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå dersom det er idømt fengselsstraff på inntil 2 år. Etter forskriftens § 3-30 5. ledd, er hovedregelen at permisjon kan tilstås etter sammenhengende frihetsberøvelse på minst fire måneder. Innsatte må i tillegg ha utholdt minst 1/3 av straffetiden. Etter strgfjl. § 42 1. ledd kan prøveløslatelse innvilges når 2/3 av straffen og minst 60 dager er gjennomført.

Utover dette gir dommen få føringer for straffegjennomføringen. I enkelte saker anbefales at innsatte får soning i institusjon etter strgfjl. § 12, men kriminalomsorgen er ikke bundet av dette.

Dommen har tradisjonelt vært lite brukt som redskap i kriminalomsorgen.³ Man har praktisert et likhetsprinsipp hvor manglende kunnskap om innsattes dom og bakgrunn har vært en garanti for at ingen skulle forskjellsbehandles.

Dette prinsippet er man i ferd med å forlate. Fokuset rettes nå mer mot hver enkelt innsatt og dommen vil da kunne gi viktig informasjon av betydning for innsattes rehabiliteringsprosess.

Av retningslinjene til strgfjl. fremgår det at bakgrunnsopplysninger til bruk for avgjørelsene kan innhentes fra dommen.⁴ Dommen kan være en kilde til kunnskap om innsatte og det straffbare forhold. Straffeutmålingsmomenter vektlegges også i kriminalomsorgens skjønnsutøvelse.

³ Dette fremkommer av domfelte jeg har snakket med

⁴ Retningslinjene s. 18

Hensyn som forholdets objektive grovhet, gjerningsmannens skyld, straffens formål, domfeltes unge alder, tidligere dommer, alminnelig rettsoppfatning og hensynet til barn, videreføres inn i straffegjennomføringen.

Dette innebærer at straffeutmålingsmomenter begrunner både frihetsberøvelsens lengde og straffegjennomføringens strenghet. Men det foreligger ikke klare retningslinjer for hvilken vekt disse hensyn skal tillegges utover i fullbyrdelsen av straffen. Dette underbygges ved at forvaltningspraksis kan variere i ulike fengsler og regioner. Dette understreker også nødvendigheten av at disse avgjørelser kan etterprøves.

4 Rettskildebildet

Med rettskilde mener jeg det man bygger på for å ta stilling til et rettsspørsmål.

Rettskildebildet i straffegjennomføringsretten og forvaltningsretten er omfattende. Jeg vil begrense fremstillingen til de rettskilder jeg mener er mest sentrale for oppgavens tema.

Kriminalomsorgens forvaltningspraksis er av strafferettslig karakter og vedtakene treffes innen forvaltningsrettslige rammer og prinsipper.

Den Norske Grunnloven har ikke bestemmelser som direkte berører straffegjennomføringen.⁵ Men i henhold til Grunnlovens § 110 c påligger det Statens myndigheter å respektere og sikre **Menneskerettighetene**.

I henhold til lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21. mai 1999 nr. 30 § 3 skal konvensjoner og protokoller som er nevnt i § 2 ved motstrid gå foran annen lovgivning.

Fokus i denne oppgaven rettes også mot **Europarådets konvensjon av 4. november 1950** om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK), og praksis utviklet gjennom Den Europeiske Menneskerettighets domstol (EMD).

De meste aktuelle bestemmelsene for den oppgaven er EMK art 6. om retten til rettferdig rettergang.

De Europeiske fengselsregler ble vedtatt av Europarådets ministerkomite 11. januar 2006. Reglene er veiledende, men antas å gi uttrykk for den praksis som er utviklet av EMD.

⁵ I motsetning til den danske Grunnlovs § 63 som gir en rett til bringe de straffefullbyrdene myndigheters avgjørelser inn for domstolene.

Lov om gjennomføring av straff (straffegjennomføringsloven) av 18. mai 2001 nr. 21 (strgjfl.) **med forskrifter og retningslinjer** er straffegjennomføringens mest sentrale rettskilder.

Forskrift til strgjfl. er fastsatt med hjemmel i strgjfl. § 5 4. ledd (forskriften).

Retningslinjene til strgjfl. og til forskriften er fastsatt av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) med hjemmel i forskriftens § 7-1 (retningslinjene).

Dette er saksbehandlerens viktigste redskap for behandling av sakene og de hensyn som skal vektlegges. I tillegg fastsetter Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet flere rundskriv av betydning for gjennomføring av straffen, men ingen av direkte relevans for denne oppgaven.⁶ Hvert enkelt fengsel har sine egne regler som supplerer andre regler om ro, orden og sikkerhet.

De mest sentrale forarbeider for denne oppgaven er;

NOU 1988:37 Ny fengselslov, NOU 1993:32,

Stortingsmelding nr. 27 (1997-98) Om kriminalomsorgen,

Stortingsmelding nr. 37 (2007-2008) Straff som virker – mindre kriminalitet - tryggere samfunn, Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) Om lov om gjennomføring av straff,

Ot.prp. nr. 46 (2000-2001) Om lov om endringer i straffeloven og i enkelte andre lover, og

Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff.

Saksbehandlingsreglene i lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (**Forvaltningsloven**), gjelder med unntak av det som fremkommer av strgjfl. § 7. De viktigste reglene for denne oppgaven, er reglene om klage og omgjøring i kapittel VI.

I tillegg er læren om myndighetsmisbruk relevant for oppgaven.

Enkelte andre lover som er relevante er **straffeloven** og **straffeprosessloven**.

⁶ Unntaket er rundskriv, KSF 2/2005 – INFOFLYT

Kriminalomsorgens forvaltningspraksis er som utgangspunkt enkeltvedtak som treffes etter forvaltningslovens § 2 b. Dette er vedtak som treffes lokalt i fengslene, på regionnivå og på departementsnivå. Vedtakene kan påklages til overordnet forvaltningsnivå etter reglene i forvaltningslovens kap. VI.

Forvaltningspraksis er ikke samlet i noen register eller annet verktøy for å skape en ensartet praksis.⁷ Retningslinjene til strgfjfl. er gjenstand for endringer, og det kan hevdes at disse gir uttrykk for forvaltningspraksis. Samtidig er retningslinjene skjønnsmessige og inneholder hensyn som er vanskelig å praktisere. Den ulike praksis i fengsler og regioner kan forklare dette.

I henhold til strgfjfl. § 9 skal det i tilknytning til hver region være et tilsynsråd som skal føre tilsyn med fengsler og friomsorgskontor og med behandlingen av de domfelte og innsatte. Tilsynsrådene treffer ikke enkeltvedtak, men påpeker forhold som blir tatt opp med fengslenes ledelse.

Rettspraksis inneholder få dommer som berører overprøving av vedtakene som treffes under gjennomføring av ubetinget fengselsstraff. Dette har sammenheng med at domstolenes prøvelsesrett er begrenset.

De dommer som blir omtalt nedenfor er; ”Kvinnefengselssaken” inntatt i Rt. 1998 s. 1190, overføring til fengsel med særlig høyt sikkerhetsnivå, Rt. 2005 s. 140, Rt. 2003 s. 110 (om disiplinærreaksjoner og dobbeltstraff). I tillegg er det adgang til å bringe saker om prøveløslatelse fra forvaring inn for domstolene, jfr. strl. § 39 f 2. ledd.

Sivilombudsmannens praksis er forankret i lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 22. juni 1962 nr. 8.

⁷ Kap 5.1

Sivilombudsmannen behandler klager fra innsatte over vedtak som treffes under gjennomføring av ubetinget fengselsstraff. Sivilombudsmannens kompetanse er begrenset til å gi råd og anmodninger om endringer av vedtak, jfr. ombudsmannslovens § 10 og kan gjøre Justisdepartementet oppmerksom på mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis etter lovens § 11.

Etter **lov om fri rettshjelp** av 13. juni 1980 nr. 35 med rundskriv G-12/2005, fremkommer at det er en meget begrenset adgang til fri rettshjelp for saker om fullbyrding av straff. Begrunnelsen for dette vil jeg komme tilbake til i mine vurderinger.

I **den Juridisk teori** har professor Eskeland skrevet en doktoravhandling "Fangerett" fra 1982, som er basert på den gamle fengselsloven av 1958. Professorene Anders Bratholm og Johs Andenæs har skrevet generelt om temaer innen straffegjennomføringen i sine lærebøker.⁸ Birgitte L. Storvik har utgitt boken *Straffegjennomføring 2.* utgave 2012, som er en lærebok for fengselsaspiranter.

I **Nordisk rett**, særlig svensk og dansk rett, kan vi finne momenter for vurdering av kontroll og overprøvingens ordninger i Norge.

Et sammenlignbart saksområde er reglene i lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven) av 2. juli 1999 nr.62. Lovens kap. 6 omhandler kontroll og overprøving.

⁸ Andenæs "Alminnelig strafferett" s. 391-404 og Bratholm "Strafferett og Samfunn" kap 27.

5 Dagens kontroll og overprøvingsordninger

5.1 Saksbehandlingen

Forvaltningslovens og straffegjennomføringslovens saksbehandlingsregler er en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti for de innsatte. Eventuelle unntak fra disse grunnleggende rettighetene må være saklig begrunnet og gjenstand for kontroll eller overprøving.

Uskrevne regler for god forvaltningsskikk gjelder også for kriminalomsorgen. Det skal ikke tas utenforliggende hensyn, saksbehandlingen skal ikke fremstå som vilkårlig og ingen skal forskjellsbehandles. Læren om myndighetsmisbruk kan føre til ugyldighet og erstatningsansvar.

Etter strgjfl § 7, gjelder forvaltningslovens saksbehandlingsregler med unntak av det som fremkommer av § 7 a - i. I tillegg til lovene finnes saksbehandlingsregler i forskriften og retningslinjene til strgjfl. Justisdepartementet har utgitt et hefte om *“Veiledning om saksbehandlingen i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven”*, som gir utfyllende kommentarer til saksbehandlingen.

Forvaltningslovens regler er som nevnt en rettssikkerhetsgaranti for de innsatte. Derfor ble unntak fra reglene drøftet i forarbeidene til strgjfl.⁹ Dette var blant annet adgangen til at saksbehandlingen skal være muntlig, jfr. strgjfl. § 7 b, hvor dette kan gjøres hvis *“tidsmessige grunner gjør det nødvendig”*. Videre er det § 7 c gitt unntak fra reglene om dokumentinnsyn.

Kriminalomsorgen har her hjemmel for å nekte innsyn av hensyn til etterforskning av straffbare forhold og av sikkerhetsmessige grunner.

⁹ Ot.prp.nr. 5 (2000-.2001) s. 53-59.

Unntak fra hovedregelen om klagefrist er gitt i § 7 e, hvor klagefristen i saker etter loven er 7 dager. For klage på disiplinære reaksjoner er fristen 48 timer.

I § 7 h og i er det unntaksbestemmelser fra reglene i forvaltningsloven om taushetsplikt. Det er særlig adgangen til å kunne gi ellers taushetsbelagte opplysninger til politi- og påtalemyndighet som skapte debatt under lovforslaget. Dette resulterte i et rundskriv KSF 2/2005 – INFOFLYT – som blir gjenstand for vurdering under kap. 7.

Etter forvaltningslovens § 17, har kriminalomsorgen utredning – og informasjonsplikt.

En viktig rettssikkerhetsgaranti er at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Dette gjelder både de faktiske opplysninger som er relevante og de regler som gjelder. Det treffes daglig en rekke vedtak i fengslene. Det arbeides under tidspress og muligheten til å informere begrenses av kapasitetshensyn.

Etter strgfjl. § 7 a er det gitt unntak fra retten til å opptre med fullmektig. Her kan domfelte, innsatte eller tilsatte i kriminalomsorgen ikke opptre som fullmektig for personer som er under straffegjennomføring.

I henhold til lov om fri rettshjelp av 13. juni 1980 nr. 35, er det en meget snever adgang å få fri rettshjelp under fullbyrding av straff. Dette innebærer at domfelte selv må betale utgiftene til juridisk bistand ved for eksempel søknader om permisjoner eller prøveløslatelser.

Organisasjonen ”Juss-Buss” består av jusstudenter, som i tillegg til generell juridisk rådgivning, også reiser rundt i fengslene og yter juridisk bistand.¹⁰

Et viktig poeng er at kriminalomsorgens praksis ikke samles i noen registre eller på annen måte som kan gi oversikt over de vedtak som treffes. Dette for å gi saksbehandlere et bedre redskap for å oppnå en ensartet praksis. I tillegg vil dette kunne være er forutsigbart for de

¹⁰ Thomas Mathiesen ”Retten i samfunnet” s. 61 og ”Fangehandboka 2003” s. 40

innsatte. Birgitte L. Storvik foreslår i sin lærebok “Straffegjennomføring”, at kriminalomsorgens interne datanettverk bør kunne brukes til å drøfte og koordinere praksis.¹¹

Rt. 2004 s. 927 belyser problemstillingen. Saken gjaldt prøveløslatelse og Høyesterett påpeker stor variasjon i praksis mellom regioner og mellom fengslene i hver region.¹²

5.2 Straffegjennomføringens grunnprinsipper

I kriminalomsorgens saksbehandling legges til grunn generelle prinsipper for straffegjennomføringen, som er retningsgivende for tolkningen og praktiseringen av bestemmelser i straffegjennomføringsloven.

Formålet med straffegjennomføringen er nedfelt i lovens formålsbestemmelse i § 2. Denne må sammenholdes med § 3 om innholdet i straffegjennomføringen. Formålet er først og fremst å gjennomføre de dommer som er fastsatt av domstolene. Dette skal gjøres på en måte som tar hensyn til “*formålet med straffen*”, jfr. § 2 1. ledd. I dette ligger at gjennomføringen av straffen skal ha en allmennpreventiv og individualpreventiv virkning. Videre skal straffen gjennomføres på en måte som “*motvirker nye straffbare handlinger*”, jfr. strgfjl § 2 1. ledd. Det forutsettes at gjennomføring av straffen er “*betryggende for samfunnet*”, jfr. strgfjl. § 2 1. ledd og forskriftens § 1-2. Sikkerhetshensynet er det grunnleggende hensyn i straffegjennomføringen. Et viktig poeng for denne oppgaven er å se på kvalitetssikringen av de vurderinger som tas.

I strgfjl. § 3 4. ledd kommer progresjonshensynet til uttrykk. Det skal så vidt mulig skje en gradvis overgang fra fengsel til full frihet. Dette må sammenholdes med strgfjl. § 15 hvor det kan skje en gradvis overføring fra fengsel med høyere sikkerhetsnivå til fengsel med

¹¹ Birgitte L. Storvik ”Straffegjennomføring” s. 30

¹² Rt. 2004 s. 927

lavere sikkerhetsnivå. Dette prinsippet praktiseres i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, hvor innsatte starter i avdeling med strengere sikkerhetstiltak og gradvis blir flyttet til avdelinger med mindre sikkerhetstiltak.

Rehabiliteringsprinsippet kommer til uttrykk i strgfjl § 3 1. ledd andre punktum hvor innholdet skal bygge på de tiltak kriminalomsorgen har til rådighet *“for å fremme domfeltes tilpasning til samfunnet”*.

Det legges også til grunn et proporsjonalitetsprinsipp, som betyr at innsatte ikke skal sone under strengere forhold enn nødvendig for å gjennomføre straffen.

Normalitetsprinsippet innebærer at innsatte skal ha de samme rettighetene som andre i samfunnet.

Som ellers i forvaltningsretten gjelder de generelle forvaltningsrettslige prinsipper.

5.3 Organisasjonsform og klageordning

Ved vedtagelsen av strgfjl. 18. mai 2001 ble det innført en ny organisasjonsform.¹³ Hovedbegrunnelsen var at organiseringen skulle ivareta samfunnets sikkerhet og rettsikkerheten til de innsatte.

Organisasjonen ble inndelt i fire nivåer.

Justisdepartementet, Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF), 6 regioner og 49 fengsler. Sentralt nivå i kriminalomsorgen er Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet, som både er en departementsavdeling og et direktorat (KSF).

¹³ Andenæs "Alminnelig strafferett" s. 391-392 og www.kriminalomsorgen.no (besøkt 15. sept. 2012)

Enkelte avgjørelser ble lagt til regionalt nivå som første instans og KSF som klageinstans. Dette ble gjort for å sikre likebehandling og sentral klagebehandling i saker som var særlig inngripende for innsatte. Videre antok man at regionalt nivå ville opparbeide et betydelig erfaringsgrunnlag og saksbehandlingskompetanse.

Under høringsrunden for lovutkastet ble det fra enkelte hold uttrykt bekymring for at de fleste avgjørelser, som også var av inngripende karakter, ble lagt til lokalt nivå.¹⁴ Og at man ikke fikk en sentral klageinstans for disse sakene. Det ble særlig påpekt at innsatte måtte ha tillitt til systemet og at man oppnådde likebehandling av sakene. Departementet mente imidlertid at rettssikkerheten og prinsippene om likebehandling kunne ivaretas på andre måter enn en sentral klageinstans. Dette skulle gjøres ved de omfattende retningslinjer som ble gitt for å unngå at avgjørelsene ble overlatt for mye til skjønn.

Reglene fremkommer av strgjfl. § 6 og retningslinjene. Avgjørelser treffes lokalt i fengslene, jfr. strgjfl. § 6 1. ledd. Unntak fra dette fremgår av § 6 2. ledd, som for eksempel innsettelse i fengsel etter strgjfl. § 11 og utelukkelse fra fellesskapet etter strgjfl. § 37 4. og 7. ledd. Det samme gjelder bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng etter lovens § 38 3. og 4. ledd. Begrunnelsen for dette er nettopp at mer inngripende vedtak treffes på høyere forvaltningsnivå i første instans.

Etter strgjfl. § 6 2. ledd annet punktum, treffer regionen som første instans vedtak i saker som gjelder blant annet gjennomføring av straff i institusjon etter § 12, gjennomføring av straff utenfor institusjon etter § 16, permisjon etter § 33 og straffeavbrudd etter § 35. Dette er når domfelte er idømt fengselsstraff på mer enn ti år. Begrunnelsen er her at det ligger alvorlig dommer til grunn for vedtakene.

¹⁴ Ot.prp.nr. 5 (2000-2001) s. 42-53.

5.4 Tilsynsråd

Etter strgf. § 9 skal det være et tilsynsråd i tilknytning til hver region. Tilsynsrådet skal føre tilsyn med fengsler, overgangsboliger og friomsorgskontorer i kriminalomsorgsregionen og se til at behandlingen av de domfelte og innsatte skjer i samsvar med gjeldende rett.

Tilsynsrådet kan ta opp saker etter henvendelse fra de domfelte eller innsatte eller på eget initiativ. Sakene søkes løst på lokalt nivå. Dersom dette ikke fører frem eller rådet finner grunn til å ta saken opp med overordnet myndighet, sendes saken til regionalt nivå. Tilsynsrådets medlemmer har rett til å snakke med domfelte og innsatte dersom de domfelte eller innsatte selv ønsker det og uten at tilsatte er til stede. 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. Ved utgangen av hvert år sender tilsynsrådet årsmelding fra arbeidet ved det enkelte fengsel og friomsorgskontor til regionen. Denne videresendes KSF med uttalelse fra direktør på regionalt nivå.

Fengselsloven av 12. desember 1903 innførte tilsynsrådene som alminnelige kontrollorgan.¹⁵ Helt frem til dags dato har tilsynsrådene oppgaver og kompetanse vært diskutert. Jeg finner det riktig å se nærmere på de problemstillinger som har vært debattert. Dette for å belyse de kontrollfunksjoner tilsynsrådene har hatt og de vurderinger som er gjort opp mot andre kontroll og overprøvings ordninger. Og for å se om opprettholdelsen av tilsynsrådene har trygget innsatte rettssikkerhet.

Tilsynsrådenes oppgave fra 1903 var å føre tilsyn med behandlingen av de innsatte. De hadde rett til å få fremlagt dokumenter om hver enkelt innsatt, undersøke celler og påse at

¹⁵ Innstillingen fra Komitéen til å utrede spørsmål om reformer i fengselsvesenet, oppnevnt ved kongelig resolusjon av 6. april 1951 s. 204

kostholdet var bra. De kunne være tilstede under anstaltsrådenes møter og uttale seg på vegne av de innsatte. Utover dette hadde de ingen myndighet til å beslutte eller treffe vedtak om de beslutninger som ble gjort.

Medlemmene ble oppnevnt av Justisdepartementet. Som eksempel kan nevnes at i tilsynsrådet for Botsfengslet tjenstgjorde byrettsassessor (dommer) A. Th. Næss, formann, statsadvokat J. C. A. Groner, nestformann, arkitekt Arthur Nordlie og i årene 1926 og 1927 direktør Johan G. Lund, i 1928, 1929 og 1930 bestyrer av Oslo Arbeidskontor Halfdan Lund.¹⁶

I Innstillingen fra Komitéen til å utrede spørsmål om reformer i fengselsvesenet, oppnevnt ved kongelig resolusjon av 6. april 1951 heter det:

*“Komitéen anser det av stor betydning at det er etablert et offentlig kontrollorgan ved anstaltene, og den antar at ordningen med tilsynsråd fortsatt bør opprettholdes. Etter komitéens oppfatning bør disse råd gjøres mer effektive enn de hittil har vært slik at de kan bli et betydningsfullere og sikrere arbeidene ledd i fengselsorganisasjonen. Komitéen er i så henseende enig med straffelovkommisjonen, som i begrunnelsen for sine forslag anførte at rådene skulle ha representanter utenfor fagspesialistenes rekke (lege medlemmer) og representanter som arbeider i andre grenser av strafferettspleien. Disse siste må, som kommisjonen så riktig fremhevet, forutsettes å medbringe en erfaring og en interesse som ikke kan forventes av personer hvis gjøremål ligger i ganske andre områder, og på den måten skape et forbindelsesledd mellom de forskjellige deler av strafferettspleien som man nå ikke sjelden føler savnet av”.*¹⁷

¹⁶ ”Fengselsstyrets årbok 1926-1930” s. 4

¹⁷ Innstillingen fra Komitéen til å utrede spørsmål om reformer i fengselsvesenet, oppnevnt ved kongelig resolusjon av 6.april 1951 s. 204 og 205.

Det enkelte tilsynsråd består av leder, nestleder, medlemmer og varamedlemmer fra samtlige fylker som den enkelte region omfatter.

I NOU 1988:37 Ny fengselslov, ble det reist spørsmål om det var behov for tilsynsrådene.¹⁸ Sentralt i utredningens begrunnelse var at tilsynsordningen var etablert før man fikk de rettssikkerhetsgarantier på forvaltningens område som ligger i klagereglene etter forvaltningsloven og Ombudsmannsordningen. Videre ble det fremhevet at det gjennom utredningen ville bli foreslått opprettelsen av en frittstående klagenemnd og utvidelse av adgangen til fri rettshjelp. Det ble videre påpekt at de forventinger man hadde til tilsynsrådene ikke ble innfridd i praksis. Det ble fremhevet at medlemmene ikke brukte så mye tid som ønskelig på oppgaven, og at få besøk i fengslene ga ikke et fullgodt bilde av situasjonen for de innsatte. Ordningen ble derfor foreslått opphevet. Det ble den ikke.

I St. meld. nr. 27 (1997-98) ble ikke ordningen med tilsynsråd vurdert nærmere av departementet.

I Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) foretok departementet en grundig vurdering av tilsynsrådene.¹⁹ Det ble anført som argument for opphevelse at rettssikkerhetsgarantiene for innsatte er blitt forbedret etter vedtagelsen av fengselsloven. Videre ble det fremholdt at forvaltningsloven har styrket den enkeltes rettssikkerhet, og at den enkeltes rettssikkerhet ville bli ytterligere styrket ved det foreliggende lovutkastet som la opp til omfattende regulering av de mest inngripende tiltakene og godene. Det ble også vist til at Stortingets Ombudsmann for forvaltningen hadde fått en viktig funksjon i forholdet til saksbehandlingen i kriminalomsorgen.

Ved innføringen av ny organisasjonsform ble ordningen med tilsynsråd opprettholdt og knyttet til hver region, jfr. strgf. § 9.

¹⁸ NOU 1988:37 Ny fengselslov s. 94-96

¹⁹ Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) s. 59-62.

I St. meld. nr. 37 (2007-2008) ”Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn”, mener departementet at ordningen med tilsynsråd må gjennomgås i forhold til kravene om å være en aktiv kontrollinstans med kompetanse og ressurser som sikrer tilstrekkelig innsyn i kriminalomsorgens virksomhet.²⁰ Det må i følge departementet ses på både de praktiske og prinsipielle sider av tilsynsvirksomheten.

Som de ulike utredninger viser, har man foreslått å oppheve ordningen med tilsynsråd, men den har blitt opprettholdt frem til dags dato. Problemstillingene som er reist er om tilsynsrådene bidrar til å styrke de innsattes rettssikkerhet. Videre er det også reist spørsmål om de øvrige rettssikkerhetsgarantiene som foreligger som forvaltningsloven, herunder klagereglene, og om Stortingets Ombudsmanns kontroll av kriminalomsorgen gjør tilsynsrådene overflødige.²¹

5.5 Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannens virksomhet er forankret i lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 22. juni 1962 nr. 8. Etter lovens § 3 skal ombudsmannen påse at det ikke øves urett mot den enkelte borger, og bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene. Sivilombudsmannen er en viktig rettssikkerhetsgaranti for de innsatte.

Sivilombudsmannen har etter sivilombudsmannslovens § 10 rett til å uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde. Kommer ombudsmannen til at en avgjørelse må anses ugyldig, eller klart urimelig, eller klart strider mot god forvaltningsskikk, kan han gi uttrykk for dette, jfr. § 10 2. ledd andre punktum. Sivilombudsmannen gir en årsmelding til Stortinget i henhold til § 12.

²⁰ Stortingsmelding nr. 37 (2007-2008) s. 199

²¹ Kap 6.7 og 7

Sivilombudsmannen behandler årlig ca. 90 klager på kriminalomsorgen. Av disse blir ca. 50 avvist og 30 realitetsbehandlet. Sakene gjelder ulike aspekter av gjennomføringen. I noen saker fremsetter ombudsmannen kritikk mot kriminalomsorgen.²²

Sivilombudsmannen foretar inspeksjoner på fengsler med høyt sikkerhetsnivå, og avgir uttalelser i enkeltsaker.

Jeg vil derfor vise ved noen eksempler saker som Sivilombudsmannen har behandlet og hvilke forhold han har pekt på. Dette for å belyse om behandlingen og anmodningene er betryggende sett i et rettssikkerhetsperspektiv. Jeg vil også bruke noen av disse eksemplene senere i oppgaven.

I sak 2007/2313 besøkte ombudsmannen Tromsø fengsel. Det ble blant annet reist spørsmål om samiske innsattes rett til å bruke samisk som språk, plassering og aktivitetstilbud for kvinnelige innsatte og helsetjenesten i fengselet. Det ble også bedt om en redegjørelse fra Tromsø kommune for helsetilbudet.

Ombudsmannen understreket viktigheten av at det ble vurdert aktivt fra kriminalomsorgens side hvilke ytterligere tiltak som kunne iverksettes for å sikre samiske innsattes rett til bruk av samisk og forsvarlige soningsforhold for kvinnelige innsatte. Ombudsmannen ga også uttrykk for at selv om situasjonen i fengselshelsetjenesten syntes å ha stabilisert seg, måtte kriminalomsorgen og kommunen fortsette arbeidet for å skape et godt samarbeid, og et best mulig helsetilbud for de innsatte. Ombudsmannen mottok senere en redegjørelse fra Kriminalomsorgen region nord, vedrørende problemstillinger knyttet til samisktalende og kvinnelige innsatte, og at det ble iverksatt tiltak.

I sak 2007/1089 hadde sivilombudsmannen vært på besøk Vadsø fengsel. Ombudsmannen reiste spørsmål om fengselets bruk av dobbeltceller generelt sett og særlig bruk av en dobbeltcelle uten toalett, bruken av åpne telefonbokser, mulighetene for fysisk aktivitet ved de lukkede avdelingene og bemanningssituasjonen.

²² www.sivilombudsmannen.no (besøkt 1.sept 2012)

Ombudsmannen var kritisk til de materielle forholdene i fengselet, særlig fengselets bruk av dobbeltcellen uten andre toalettfasiliteter enn en do-bøtte. Regionen var ikke kjent med denne cellen fra før og tok straks affære. Ombudsmannen uttalte at verken tilsynsordningen eller interne rapporteringsrutiner innen kriminalomsorgen hadde vært gode nok og oppfordret Kriminalomsorgens sentrale forvaltning til å se nærmere på eventuelle tiltak på disse områdene.

Ombudsmannen understreket at lav bemanning, høyt sykefravær og stor bruk av ufaglærte i kombinasjon er særlig problematisk. Videre hadde ombudsmannen merknader til bruken av telefonbokser for de innsatte og til muligheten for fysisk aktivitet ved de lukkede avdelingene.

I **sak 2010/2899** hadde Ombudsmannen besøkt Bodø fengsel. På bakgrunn av det som fremkom under besøket, ble det stilt flere spørsmål til Kriminalomsorgen region nord knyttet til blant annet innsattes muligheter til fysisk aktivitet i luftegården, tillitsmannsordningen, lysforholdene i sikkerhetscellene og informasjon til de innsatte om fremgangsmåten ved klager til ombudsmannen.

I **sak 2007/2274** stilte Ombudsmannen en rekke spørsmål til Justis- og politidepartementet knyttet til INFOFLYT, som er et system for utveksling av informasjon mellom kriminalomsorgen og politi- og påtalemyndighet i saker som er særlig alvorlige og med særlig høy risiko. Departementet opplyste i sitt svar at det var nedsatt et utvalg som blant annet skulle utrede mange av de spørsmålene som ombudsmannen hadde tatt opp. På bakgrunn av den pågående utredningen ble saken avsluttet, men ombudsmannen ba om å bli orientert om det videre arbeidet på området. Ombudsmannen kom også med enkelte kritiske merknader til departementets og kriminalomsorgens håndtering av de personvernmessige sidene ved INFOFLYT. Han ga blant annet uttrykk for at spørsmålene knyttet til personvern skulle ha vært avklart før systemet ble tatt i bruk og ikke først i ettertid.

Av konkrete enkeltsaker kan nevnes sak **2011/510**. Saken gjaldt kriminalomsorgens utelukkelse av en innsatt fra fellesskapet i Trondheim fengsel i en periode på ca. 110 dager. Utelukkelsen reiste spørsmål knyttet til de vurderinger som ble gjort i forbindelse med de aktuelle beslutningene og ulike sider ved saksbehandlingen.

Ombudsmannen mente at begrunnelsene i vedtakene burde ha vært noe mer utførlige. Kriminalomsorgen ble også kritisert for flere brudd på straffegjennomføringslovens bestemmelser om rapportering til overordnet organ ved langvarig utelukkelse av fengsels innsatte. Verken fengselet eller regionen hadde overholdt sine rapporteringsforpliktelser.

I sak **2007/1256** gjaldt saken spørsmålet fengslets saksbehandlingstid ved behandlingen av en søknad om velferdspolis for å delta i en begravelse. Sentralt i saken stod også den måten den innsatte og hans pårørende opplevde å bli møtt på av fengselets ledelse og øvrige ansatte i forbindelse med dødsfallet og permisjonssaken.

Ombudsmannen kritiserte fengselet for ikke å ha gitt permisjonssøknaden tilstrekkelig prioritet, slik at muligheten til å få saken klagebehandlet før begravelsen ikke ble godt nok ivaretatt. Saksbehandlingen i fengselet tok altfor lang tid. Det ble påpekt at det ved behandlingen av permisjonssøknader i forbindelse med dødsfall hos personer som står den innsatte nær, er spesielt viktig at kriminalomsorgen er oppmerksom på at soningssituasjonen er spesiell og ofte meget belastende for både innsatte og pårørende. De må derfor behandles med tilbørlig respekt og en profesjonell holdning.

I sak **2011/3541** gjaldt saken Ringerike fengsels rutiner for kontroll av innsattes sending av post til enkelte særskilte grupper mottakere, der adgangen til kontroll er begrenset.

Ombudsmannen mente det var uheldig at det var uklart om fengselets interne rutiner var fullt ut i samsvar med straffegjennomføringsloven og retningslinjene til den. Fengselet ble bedt om å gjennomgå sin interne instruks og oppslag i fengselet for å bringe innholdet bedre i samsvar med overordnet regelverk på området.

I sak 2008/1980 gjaldt saken overføring av en innsatt fra et fengsel med lavt sikkerhetsnivå til et fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Bakgrunnen var den innsattes atferd og særlig varsler om en angivelig aksjon mot fengselet.

Ombudsmannen kritiserte fengselet for brudd på reglene om forhåndsvarsling, slik at den innsatte ble fratatt muligheten til å uttale seg før vedtaket om overføring ble truffet. Videre påpekte ombudsmannen at underretningen om vedtaket ble trenert. Etter ombudsmannens syn heftet det også noe tvil ved selve vedtaket, ved at frykten for negativ presseomtale tilsynelatende hadde stått sentralt.

Et annet sentralt spørsmål er **saksbehandlingstiden** hos ombudsmannen. Dette for at den enkelte innsatte skal få behandlet klagen innen rimelig tid. Sivilombudsmannen har nå fått et elektronisk verktøy som kan brukes for å måle gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Det varierer veldig, men for 2011 er saksbehandlingstiden for saker som blir realitetsbehandlet ca. 180 dager. Faktorer som er av betydning er hva saken gjelder, hvor omfattende den er og hvilke undersøkelser som er nødvendige for å få saken tilstrekkelig opplyst.²³

Antall saker har økt de siste årene. Dette kan skyldes at medieinteresse omkring saker er økende, og at det er blitt økt bevissthet rundt individets rettigheter. En annen årsak kan være at ombudsmannens nettsted har gjort ordningen mer tilgjengelig

Sakene fra Sivilombudsmannen viser at det reises kritikk i saker som er inngripende for den enkelte innsatte. Dette kan gjelde alt fra saksbehandlingsrutiner, som kontradiksjonsprinsippet og saksbehandlingstiden. Sakene fra Sivilombudsmannen dokumenterer at inngripende tiltak foregår uten at det er forvaltningsrettslige rutiner til å kvalitetssikre dette. Verdt å merke seg er også at adgangen til å klage til Sivilombudsmannen er lite opplyst i fengslene.²⁴ I tillegg synes saksbehandlingstiden lang.²⁵

²³ www.sivilombudsmannen.no (besøkt 1.sept 2012)

²⁴ Fremkommer av domfelte jeg har snakket med.

²⁵ Kap 6.8 og 7

5.6 Rettspraksis

Rettspraksis har så langt spilt en beskjeden rolle ved overprøving av kriminalomsorgens praksis når det gjelder de vedtak som treffes under gjennomføring av ubetinget fengsel. Dette kan ha sammenheng med at domstolenes prøvelsesrett er begrenset.

Det antas at domstolene alene kan prøve avgjørelsens lovmessighet, det vil si om avgjørelsen har hjemmel i loven, og saklige hensyn. Hensiktsmessighetsskjønn kan ikke prøves.

Hvis det ved utøvelsen av skjønn er lagt vekt på hensyn som det ikke er anledning til å ta i betraktning, vil dette som regel ha virket inn på vedtakets innhold. Hvilke hensyn som er utenforliggende, og hvilke det er anledning å legge vekt på, må avgjøres ut fra en tolkning av hjemmelsgrunnlaget. Dette må som regel bero på en bredere vurdering av lovens formål og generelle normer for saklighet. Det er ikke uvanlig at domfelte påberoper seg forskjellsbehandling i sine klager til overordnet organ, men jeg har ikke funnet dommer hvor dette er prøvd.

I Rt. 1998 s. 1190 ("Kvinnefengselsaken"), var spørsmålet om ulike tiltak under varetekt og soning var i samsvar med EMK.²⁶ Høyesterett kom blant annet til at den kvinnelige domfelte ikke hadde rett til å ha barnet boende hos seg i fengselet. Videre ble hun underlagt en del restriksjoner ved besøk og fremstillinger. Hun klaget på kroppsvisitasjoner og begrensinger i telefontid. Både Høyesterett og EMD kom til at dette var restriksjoner som hun måtte tåle når man sonet for narkotikaforbrytelser og hadde gjort et rømningsforsøk.

I Rt. 2005 s. 140 gjaldt saken varetektsfengsling med høy sikkerhet, og domstolsprøving av kriminalomsorgens vedtak om overføring av siktede til fengselsavdeling med særlig høy sikkerhet i sak om fortsatt varetektsfengsling.²⁷

²⁶ Rt. 1998 s. 1190

²⁷ Rt. 2005 s. 140

Kjæremålsutvalget uttaler følgende i kjennelsen:

“I dette tilfellet er imidlertid isolasjonen ilagt Kriminalomsorgen med hjemmel i straffegjennomføringsloven. Etter straffeprosesslovens § 170 a, jfr. § 184 skal norske domstoler prøve å begrunne om en varetektsfengsling er nødvendig, og om det innebærer et uforholdsmessig inngrep. Dette medfører at også at innholdet av frihetsberøvelsen periodevis etterprøves ved varetektsfengsling, jf. § 185. En kjennelse om fengsling kan etter § 184 siste ledd til enhver tid omgjøres. Utvalget tilføyer at den fengslede kan reise sak etter tvistemålslovens kapittel 30 om lovligheten av Kriminalomsorgens vedtak etter straffegjennomføringsloven, og nevner at klageadgangen i denne sak ble uttømt i oktober 2004 uten av søksmål er reist. EMK artikkel 5 nr. 4 kan ikke sees å stille ytterligere krav til overprøvingsadgangen”.

I fire saker, Rt. 2004 s. 927 og (939, 943, 948) var temaet nektelse av prøveløslatelse. Spørsmålet var om en straffesak skulle avvises fordi tiltalte med hjemmel i straffegjennomføringslovens § 42 5. ledd var nektet prøveløslatelse for soning av en tidligere dom under henvisning til tiltalebeslutningen, jf. EMK protokoll 7 art. 4 nr 1.²⁸ Høyesterett kom til at nektelsen var en straffeforfølgning etter EML art. 6 og EMK protokoll 7 art. 4 nr. 1. Nektelsen innebar imidlertid ikke noen endelig domfellelse for de forhold tiltalen gjaldt.

I Rt 2003 s.110 var spørsmålet om en straffesak skulle avvises fordi tiltalte tidligere var ilagt en disiplinærreaksjon for samme handling etter straffegjennomføringslovens § 40.²⁹ Formålet med disiplinærreaksjonen var ikke av primært pønalt, men for å opprettholde ro og orden i fengslet. For at den slik reaksjon skulle anses som straff mente Høyesterett at reaksjonen var av sterkt inngripende karakter, noe retten mente ingen av reaksjonene var.

²⁸ Rt. 2004 s. 927 og (939, 943, 948)

²⁹ Rt 2003 s. 110

Interessante avgjørelser for oppgavens tema finner vi også i avgjørelser etter straffelovens § 39 f 2. ledd. Dette gjelder spørsmålet om prøveløslatelse fra forvaring. Her foreligger det nå flere avgjørelser fra Asker og Bærum tingrett hvor retten har kommet til en annen konklusjon av tilbakefallsfaren/risikoen i vurderingen av prøveløslatelsen enn det Kriminalomsorgen ved Ila fengsels og forvaringsanstalt har kommet til.³⁰

Dette viser at tilbakefallsvurderinger er kompliserte og at en uavhengig domstol kan komme til et annet resultat. Ved avsoning av ubetinget fengselsstraff foretas det daglig tilbakefallsvurderinger som ikke blir kvalitetssikret utover ved klage til overordnet instans.

5.6.1 Danmark

Danmark har grunnlovfestet rett i § 63 til å prøve straffefullbyrdede myndigheters avgjørelser for domstolene. Det forutsetter at man tar ut stevning mot staten etter vanlige sivil prosessuelle regler.

I tillegg er det en særlig domstolsprøving etter den danske straffefullbyrdslovs § 112. Ved ikrafttreddelsen av straffefullbyrdsloven i 2001, fikk de innsatte en særlig adgang til prøve visse avgjørelser. Dette er straffetidsberegning og tilbakeholdelse av brev, hvis det er begrunnet i hensynet til fornærmede for lovovertrædelsen. Videre kan innsatte prøve disiplinærstraff i form av straffecelle i mer enn 7 dager og inndragning av penger eller gjenstander som overskrider en verdi av det innsatte har for en uke. Prøvingsadgangen gjelder også motregning i erstatningsbeløp, nektelse av prøveløslatelse og gjeninnsettelse av prøveløslatt til soning av reststraff.

³⁰ Se eksempelvis dom av 26. januar 2006 (05-181184MED-AHER/2)

Bakgrunnen var at man ønsket å gi innsatte en rett til overprøving ved særlig inngripende vedtak. I tillegg var begrunnelsen styrking av tillitten til avgjørelsene. Det ble også anført at en slik adgang til overprøving var i bedre i samsvar med EMK art. 6.³¹

En grunnleggende forskjell på den ordning og den alminnelige prøvelsesordning er at innsatte bare kan tilkjennegi at han ønsker saken brakt inn for retten. Kriminalomsorgen har da en plikt til å bringe saken inn for retten. I disse sakene kan domstolene prøve hensiktsmessigheten av det skjønne avgjørelsen bygger på. I Danmark er de fleste saker som prøves, spørsmålet om prøveløslatelse.

5.6.2 Sverige

I Sverige kan vedtak fattet av Kriminalvården bringes inn for en forvaltningsdomstol. Vedtaket prøves da ved en lensrett, og kan påankes til kammerrett og videre til Regjeringsretten.³²

5.7 Rettshjelpsordninger

Lov om fri rettshjelp av 13. juni 1980 nr. 35 regulerer retten til fri rettshjelp under visse vilkår.

Formålsbestemmelsen i rettshjelplovens § 1, gir uttrykk for at målet er å yte bistand til de som ikke selv har økonomisk evne til å dekke utgifter til juridisk bistand. Det er bare saker som anses å ha stor personlig og velferdsmessig betydning for den enkelte som i utgangspunktet skal dekkes.

³¹ Danske forarbeider: Betænkning nr.1355, delbetænkning III om sanksjonsspørsmål s. 43-95

³² Opplysninger om svensk rett er funnet på hjemmesidene til den svenske kriminalomsorgen "Kriminalvården", www.kriminalvarden.se (besøkt 1.sept. 2012)

I forbindelse med lovendringer som trådte i kraft 1. januar 2006 ble det utarbeidet et rundskriv G-12/2005 som erstattet det tidligere rettshjelpsrundskrivet G-73/96.

Av rundskrivet fremgår det at i de fleste sakene om fullbyrding av straff vil politi- og påtalemyndighet samt fengselsmyndighetene kunne gi tilstrekkelig og nødvendig veiledning, slik at advokatbistand i forbindelse med slike saker ikke kan sies å være nødvendig.³³

Unntak kan gjøres ved spesielle benådningssaker.

I saker om gjennomføring av fengselsstraff innvilges med andre ord ikke fri rettshjelp. De fleste forsvarere avslutter straffesaken ved rettskraftig dom. Enkelte advokater yter gratis bistand, mens de få innsatte som er bemidlet betaler utgiftene selv.

³³ Rundskriv G-12/2005 pkt 2.2.6.

6 Vurdering av klage og kontrollordningene i et rettssikkerhetsperspektiv

6.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg drøfte de ulike kontroller og overprøvingsordningene, og reise spørsmålet om dette er tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier for de innsatte som soner ubetinget fengselsstraff. Med rettssikkerhet mener jeg rettsriktighet. Avgjørelsene må fremstå som rimelige, forsvarlige og forutsigbare. I tillegg til at det ikke tas utenforliggende hensyn eller at noen forskjellsbehandles.

Jeg vil se på de ulike kontrollordningene hver for seg og samlet for å besvare spørsmålet.

6.2 Straffegjennomføringen og straffens formål i lys av kontrollordningene

Hensynet til straffens formål, sikkerhet og søke å hindre tilbakefall til ny kriminalitet er de sentrale formålene med straffegjennomføringen. Domfelte blir ved frihetsberøvelsen uskadeliggjort slik at han ikke begår nye lovbrudd når han sitter i fengsel.

Frihetsberøvelsen skal også oppleves som avskrekkende slik at domfelte avstår fra nye straffbare handlinger. Når domfelte tar inn over seg at han har gjort noe galt oppstår den forbedrende virkning. Tvang og rehabilitering viser seg imidlertid vanskelig å forene.

Johs Andenæs definerte straffen slik: *”Straff er et onde som Staten påfører lovovertrederen for lovovertrædelsen, i den hensikt at den skal oppleves som et onde”*.³⁴

³⁴ Andenæs ”Alminnelig strafferett” s. 10

Straffegjennomføringen skal bygge på et prinsipp om at man ikke skal sone under strengere forhold enn nødvendig, da det er dokumentert at frihetsberøvelse medfører flere skadevirkninger på domfelte. Forskning viser at rehabilitering i beskjeden grad fremmes gjennom fengselsopphold.³⁵ Straffegjennomføringen skal videre bygge på prinsipper om humanitet, rettssikkerhet og likebehandling.

For å oppnå disse målene må systemet ha tilfredsstillende rettssikkerhetsgarantier for å kunne etterprøve frihetsberøvelsen intensitet.

6.3 Innsattes behov for kontrollordninger

Det er foretatt flere levekårsundersøkelser blant de domfelte. Den mest omfattende undersøkelsen er Friestad & Skog Hansen fra 2004. Tall derfra viser at 30 % er barneverns klienter, 30 % har opplevd nær familie i fengsel, 40 % har ungdomsskolen som lengste fullførte utdanning, 70 % er arbeidsledige, 40 % lever under fattigdomsgrensen, 30 % er bostedsløse, 50 % har kroniske lidelser og 60 % er rusmisbrukere. En undersøkelse av Torgersen, Gjervan og Rasmussen fra 2006, dokumenterer at 85 % av de innsatte i norske fengsler kan ha en psykisk lidelse. Undersøkelsene viser her at domfelte kan være særlig utsatt og at dette må vektlegges når kontroll og overprøvingsordninger skal vurderes.

6.4 Eksempler på ulike hensyn

Kriminalomsorgens effektivitet står ofte mot hensynet til personvern. Flere vedtak kan oppleves som integritetskrenkende for domfelte. Som eksempel kan nevnes overføring til strengere sikkerhetsnivå, jfr. strgfjl § 14, nektelse av felleskap med andre, jfr. § 17, undersøkelse av person og gjenstander etter § 27, kontroll av postsending etter § 30,

³⁵ Stortingsmelding nr. 37 (2007-2008) s. 22 og Thomas Mathiesen "Retten i samfunnet" s. 49 flg.

kontroll eller nektelse av besøk etter § 31, kontroll av telefonsamtaler etter § 32, nektelse av permisjon etter § 33 og nektelse av prøveløslatelse etter § 42.

Et sentralt tema i alle bestemmelser er hensynet til sikkerheten. Dette er et vidt begrep og omfatter også tilbakefallsvurderinger. Det vil si om det er fare for tilbakefall til ny kriminalitet under straffegjennomføringen eller etter løslatelse, hvis domfelte mottar besøk, får permisjon eller blir prøveløslatt.

6.5 Saksbehandlingen

Forvaltningslovens regler er rammene for saksbehandlingen og er en rettssikkerhetsgaranti for de domfelte. I strgfjl § 7 er det gjort noe viktige unntak fra hovedreglene i forvaltningsloven.³⁶ Dette er unntak som blant annet gjelder skriftlighet, begrunnelsesplikt, klagefrist og innsynsrett. Unntakene er begrunnet i effektivitetshensyn.

Det treffes daglig en rekke avgjørelser i fengslene, og noen vedtak må treffes raskt av hensyn til ro, orden og sikkerhet. Ved uro på en avdeling må for eksempel enkelte flyttes umiddelbart, og da må vedtak og begrunnelse gis i ettertid.

Hovedutfordringen til kriminalomsorgen de siste årene har vært avvikling av soningskøene og fokus på innholdet i straffegjennomføringen.³⁷

Unntakene i strgfjl. fra forvaltningslovens hovedregler, representerer begrensinger i innsattes rettigheter. Dette gjelder retten til å få enkelte vedtak skriftlig, med begrunnelse. I tillegg til kortere klagefrist og begrensinger i innsynsretten.

Dette er begrensinger som kunne resultert i saksbehandlingsfeil og verste fall ugyldighet i andre sammenhenger. Unntakene er derfor ikke selvsagte, og man må ha blick for at dette

³⁶ Kap. 5.1

³⁷ Stortingsmelding nr. 37 (2007-2008) s. 41-43.

sammen med andre forhold i saksbehandlingen kan reise spørsmål om vedtaket har andre mangler som kan medføre ugyldighet.

Kapasitetshensyn og ressurser til innholdet i gjennomføringen er avgjørende for å hindre nye tilbakefall til ny kriminalitet. I årsmeldingen for kriminalomsorgen dokumenteres det at man opererer med en kapasitetsutnyttelse på 90 – 94 %.³⁸ Det er liten tvil om at dette kan påvirke saksbehandlingen i fengslene.

I fengsel med høyt sikkerhetsnivå kan plassering av innsatte være tilfeldig og ofte styrt av hvor det er plass. Derfor kan domfelte med ulike psykiatriske diagnoser bli satt sammen i samme avdeling.

Samtidig må effektivitetshensyn vurderes mot hensynet til personvern.

Det fremgår av eksemplene gitt i denne oppgaven under kap. 5.5 at sivilombudsmannen har rettet kritikk mot saksbehandlingstiden, og at klageretten ble gjort illusorisk (**2007/1256**).

I Ombudsmannens sak **2008/1980** ble fengselets brudd på reglene om forhåndsvarsling kritisert, slik at den innsatte ble fratatt muligheten til å uttale seg før vedtaket om overføring ble truffet. Videre påpekte ombudsmannen at underretningen om vedtaket ble trenert. Dette dokumenterer at tidsmomentet i saksbehandlingen er av sentral betydning for innsatte, og at det kan være nødvendig med en kvalitetssikring utover kriminalomsorgens egen saksbehandling, men også sivilombudsmannens kompetanse.

Dommen er som nevnt under kap. 3 vært lite brukt som redskap i kriminalomsorgen. Dette gjelder særlig i kartleggingsarbeidet rundt domfelte. Dommen gir viktig informasjon for saksbehandlingen som kan ha betydning for innsattes rehabiliteringsprosess. Et grunnprinsipp er at gjennomføringen av straffen skal være individuell tilpasset.

³⁸ Årsmelding fra kriminalomsorgen for 2009-2010

I kap. 5.5 omtalte jeg en sak fra Sivilombudsmannen (**sak 2007/2274**).

Ombudsmannen stilte en rekke spørsmål til Justis- og politidepartementet knyttet til INFOFLYT, som er et system for utveksling av informasjon mellom kriminalomsorgen og politiet/påtalemyndigheten i saker som er særlig alvorlige og med særlig høy risiko.

Departementet opplyste i sitt svar at det var nedsatt et utvalg som blant annet skulle utrede mange av de spørsmålene som ombudsmannen hadde tatt opp.

Saken har sin bakgrunn i Rundskriv fra KSF 2/2005 – INFOFLYT – Særskilt saksbehandlingsinstruks. Bakgrunnen for rundskrivet var at kriminalomsorgen ønsket best mulig grunnlag for å foreta de mange og vanskelige sikkerhetsvurderinger rundt innsatte. Det ble derfor inngått et samarbeid mellom KSF, Politidirektoratet og PST for informasjonsutveksling mellom politi/påtalemyndighet og kriminalomsorgen.

Det reiste seg etter hvert en debatt omkring de personvernmessige hensyn rundt informasjonsutvekslingen, og dette var bakgrunnen for ombudsmannens henvendelse til departementet.

Departementet nedsatte et utvalg 4. mai 2010, som skulle foreslå hensiktsmessige regler for behandling av opplysninger, herunder informasjonsutvekslingen med politiet i INFOFLYT. Utvalgets mandat var å fremme forslag til regler for behandling av personopplysninger i INFOFLYT, og at disse reglene skulle harmonere bedre med tilsvarende regler for politiets informasjonsutveksling i politiloven med forskrifter og retningslinjer.

Rapporten forelå 15. mai 2012.³⁹ Forslagene innebærer endringer i strgjfl., og da særlig ved nytt kap. 1 b om personopplysninger. Formålet med reglene er å forhindre og forebygge alvorlig kriminalitet.

³⁹ Rapporten ligger ut i sin helhet på; www.regjeringen.no ”Informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen i saker med alvorlig kriminalitet og høy risiko – INFOFLYT” (besøkt 15.sept 2012)

Kriminalomsorgen kan behandle personopplysninger i INFOFLYT uten hinder av taushetsplikten, dog under klare vilkår. Det er særlig hensynet til personvernet som fremheves i forskriftene som er foreslått. Forskriftene bygger på et prinsipp om nødvendigheten av å utveksle opplysningene. Dette er relatert til faren for rømning og faren for skade på andre innsatte og ansatte. Det stilles videre krav til opplysningens kvalitet. Videre er det foreslått en klageordning for nektelse av innsyn og sletting av opplysninger.

Med andre ord er det foreslått regler som skal ivareta kriminalomsorgen og politiets behov for informasjon, men også personvern hensyn for innsatte er fremhevet.

Lovendringen og vedtagelsen av forskriftene er enda ikke vedtatt. Det gjenstår å se om dette er tilstrekkelig å ivareta de innsattes rettssikkerhet, men endringene representerer en formidabel styrking av innsattes rettigheter når det gjelder utveksling av opplysninger som i utgangspunktet er taushetsbelagte.

Levekårsundersøkelser blant innsatte foretatt av Friestad & Skog Hansen fra 2004, dokumenterer at domfelte er kan være særlig utsatt, og at kartleggingsarbeidet ved innsettelse til soning er viktig. Dette har også betydning når kontroll og overprøvingsordninger skal vurderes. Manglende kartlegging av innsatte ved soning av ubetinget fengselsstraff svekker domfeltes rettssikkerhet.

Av retningslinjene til strgjfl. fremgår det at bakgrunnsopplysninger til bruk for avgjørelsene kan innhentes fra dommen.⁴⁰ Dommen kan være en kilde til kunnskap om innsatte og det straffbare forhold. Dette er imidlertid etter at domfelte er blitt plassert i ulike avdelinger.

For å sikre rettssikkerheten til de domfelte må kompetansen til å treffe vedtak legges til personer som har god forutsetning til å treffe avgjørelsene. Når det gjelder personell

⁴⁰ Retningslinjene s. 18

kompetanse som rettssikkerhetsgaranti, må hensynet til rettssikkerhet veies opp mot hensynet til effektivitet.

Vedtakene lokalt i fengslene treffes som regel av ikke-jurister. Det er fengselsbetjenter med utdanning fra Fengselsskolen og med varierende erfaring fra fengslene.

Fengselsbetjenter har i sin utdanning og praksis fokus på sikkerhetsspørsmål. De har også et nært forhold til saken. Man kan ikke utelukke at man da faller ned på sikkerhetsmessige begrunnelser i avgjørelsene.

Fengselsbetjentene må ta stilling til dels kompliserte vurderinger av juridisk art. I enkelte fengsler blir vedtakene kvalitetssikret av en jurist, men omfanget av vedtakene og tidsmessige forhold begrenser dette. Jeg mener derfor at faglig kvalitet sikres ved at utpreget juridiske skjønnsstema treffes av jurister.

6.6 Organisering og klageordning

Ved vedtagelsen av strgfvl av 2001, ble det innført en ny organisasjonsform.

Kriminalomsorgen ble inndelt i fire nivåer. Justisdepartementet, Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF), 6 regioner og 49 fengsler. Sentralt nivå i kriminalomsorgen er Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet, som både er en departementsavdeling og et direktorat (KSF).

Målsettingen med organiseringen er å sikre god politisk styring av etaten, rettssikkerhet og likebehandling. Videre er målet en human straffegjennomføring og en effektiv administrativ struktur.

Spørsmålet under dette punkt er om den nåværende organisasjonsform er en rettssikkerhetsgaranti for en forsvarlig saksbehandling og klageordning.

Organisasjonsformen har vært diskutert i ulike utredninger, som NOU 1988:37⁴¹, St.meld.nr. 27 (1997-98)⁴², Ot.prp. nr. 5 (2000-2001)⁴³ og St.meld.nr.37 (2007-2008)⁴⁴.

De meste sentrale spørsmål i de ulike utredningene, har vært å legge klagesakene til lavere nivå enn Justisdepartementet og skille ut KSF som et selvstendig direktorat fra departementet.

Dette for å reddykke Kriminalomsorgsavdelingens rolle som faglig sekretariat for politisk ledelse, og at et direktorat vil kunne samle klagesakene til en felles enhet. Argumentet er at det kan være gunstig ut fra et rettssikkerhets- og likebehandlingsynspunkt.

Videre at det er en meget god innsikt i hvordan regelverket praktiseres i etaten, og i hvordan signaler om straffegjennomføringspolitikken følges opp i praksis. Innsyn og oversikt over enkeltsaksbehandlingen er også viktig fordi direktoratet har ansvar for regelverksutviklingen og andre utviklingsoppgaver. Dette er argumentene for å samle klagesaksbehandlingen i et direktorat.

De innsatte kan også få følelsen av at regionen er et sandpåstrøingsapparat, da de som er ansatt der også jobber i kriminalomsorgen, og at tidligere fengselsdirektører blir ansatt på regionnivå.⁴⁵

Retningslinjene som er et viktig redskap i saksbehandlingen, utarbeides på departementsnivå, og således er lite gjenstand for endringer ved utspill utenfra. Man kan heller ikke utelukke at uavhengige avgjørelser skaper tillitt i befolkningen.

Kriminalomsorgen er en mediastyrt virksomhet i den forstand at enkelthendelser for eksempel alvorlige straffbare handlinger under permisjon, kan få stor oppmerksomhet i

⁴¹ NOU 1988:37 s. 79-91

⁴² Stortingsmelding nr. 27 (1997-98) pkt. 7

⁴³ Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) s. 3-15

⁴⁴ Stortingsmelding nr. 37 (2007-2008) s. 193-198

⁴⁵ Dette fremheves av alle tidligere domfelte jeg har snakket med.

media. Disse konkrete hendelsene kan utløse krav om strengere soningsinnhold. Sakene blir da politisert og sakene kan da bli en belastning på den politiske ledelse. Dette kan unngås ved at avgjørelsene treffes av et uavhengig organ.

Et sammenlignbart saksområde er kontroll og etterprøving etter lov om psykisk helsevern hvor kap. 6 har regler om kontroll og etterprøving. Etter § 6-3 er kontrollkommisjonen uavhengig i sin virksomhet. Etter § 7-1 kan kontrollkommisjonens vedtak bringes inn for ordinære domstoler. Kontrollkommisjonen tar stilling til de tvangsmessige vedtak som treffes i psykiatrien. Som for eksempel tvangsmessig tilbakeholdelse i institusjon etter § 3-3.⁴⁶

Organiseringsmodellen og klageordningen har vist at det ikke gir en ensartet praksis i ulike regioner og fengsler. Videre synes det som om modellen ikke gir mulighet for raske endringer da man ikke får korreksjoner utenfra. Forvaltningspraksis endrer seg i beskjedne grad over tid. Som eksempel kan nevnes at omfanget av besøk i fengslene og omfanget av permisjoner ikke har endret seg siden fengselsloven av 1958 med dertil rundskriv.⁴⁷ Sett på bakgrunn av at gjentakelsesprosenten forblir høy, kan man ikke utelukke at en slik statisk modell ikke gir grunn til å tenke nytt.

6.7 Tilsynsrådene

De ulike utredningene om tilsynsrådene er gjennomgått i kapitel 5.4 ovenfor.

De Europeiske fengselsregler ble vedtatt av Europarådets ministerkomite 11. januar 2006. Reglene angir en minstestandard for å sikre innsatte en forsvarlig straffegjennomføring. Reglene er bare veiledende, men antas å gi uttrykk for den praksis som er utviklet av EMD.

⁴⁶ Kap.6.10

⁴⁷ Som eksempel kan vises til Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) s. 143, hvor det fremgår at forslagene til permisjonsbestemmelse innebærer en videreføring av dagen permisjonsregler.

I henhold til reglens del IV om tilsyn og kontroll, pkt. 92, skal et offentlig organ føre jevnlig tilsyn med fengslene for å evaluere hvorvidt de forvaltes i samsvar med nasjonale og internasjonale lovkrav og med bestemmelsene i disse reglene. Etter pkt. 93.1 skal soningsforholdene og behandlingen av innsatte overvåkes av ett eller flere uavhengige organer, som skal offentliggjøre sine funn.

Norge mener at lovgivning og praksis er innrettet etter Europarådets anbefalinger, da det hevdes at tilsynsrådet og Sivilombudsmannen er tilstrekkelige kontrollordninger for å overvåke innsattes soningsforhold.⁴⁸

Eksempler fra Sivilombudsmannens praksis som nevnt over under kap. 5.5 kan belyse tilsynsrådenes kontrollfunksjon.

I **sak 2007/2313** besøkte ombudsmannen Tromsø fengsel. Ombudsmannen reiste spørsmål og kritikk om bruk av samisk som språk, plassering og aktivitetstilbud for kvinnelige innsatte og helsetjenesten i fengselet. Det ble også bedt om en redegjørelse fra Tromsø kommune for helsetilbudet. Det kan hevdes at dette er forhold som tilsynsrådene burde påpekt.

I **sak 2007/1089** hadde sivilombudsmannen vært på besøk Vadsø fengsel. Ombudsmannen reiste spørsmål om fengselets bruk av dobbeltceller generelt sett og særlig bruk av en dobbeltcelle uten toalett, bruken av åpne telefonbokser, mulighetene for fysisk aktivitet ved de lukkede avdelingene og bemanningssituasjonen.

Ombudsmannen uttalte at verken tilsynsordningen eller interne rapporteringsrutiner innen kriminalomsorgen hadde vært gode nok og oppfordret Kriminalomsorgens sentrale forvaltning til å se nærmere på eventuelle tiltak på disse områdene.

I **sak 2010/2899** hadde Ombudsmannen besøkt Bodø fengsel. På bakgrunn av det som fremkom under besøket, ble det stilt flere spørsmål til Kriminalomsorgen region nord

⁴⁸ Ot.prp. nr 5 (2000-2001) s. 61-62 og Stortingsmelding nr. 37 (2007- 2008) s. 199

knyttet til blant annet innsattes muligheter til fysisk aktivitet i luftegården, tillitsmannsordningen, lysforholdene i sikkerhetscellene og informasjon til de innsatte. Dette er forhold tilsynsrådene normalt skal følge opp.

Tilsynsrådene er lite kjent både for innsatte og ansatte.⁴⁹ Tilsynsrådene kan påpeke forhold overfor fengslene, men har ingen sanksjonsmyndighet i enkeltsaker. Sivilombudsmannsordningen er noe mer kjent blant de innsatte, men den rådende oppfatningen er at sakene tar lang tid og gir liten realitet for den enkelte innsatte.

Det kan også nevnes at tilsynsrådets budsjetter fastsettes av de enkelte regioner i Kriminalomsorgen. Det at et kontrollorgan skal kontrollere sin egen bevilgende myndighet, fremstår som betenkelig, og oppfyller ikke kravene i de De europeiske fengselsregler om uavhengighet.

Tilsynsrådene har eksistert siden fengselsloven av 1903, og har vært vurdert opphevet flere ganger.⁵⁰ Det er foretatt få endringer i arbeidsoppgaver og ingen endringer i sanksjonsmulighetene. I følge årsrapportene tar saksbehandlingen også lang tid, og det fremkommer også at årsrapporter ikke blir levert.

Etter mitt syn bør tilsynsrådenes virksomhet avsluttes, da det ikke fremstår som et uavhengig organ, har ingen sanksjonsmuligheter og er lite tilgjengelig for de innsatte.

6.8 Sivilombudsmannen

En vesentlig fordel med Ombudsmannens virksomhet, er at han besitter betydelig faglig kompetanse. Ombudsmannen har stor tillitt i befolkningen, og forvaltningen retter seg normalt etter de råd og veiledning som Ombudsmannen gir.

⁴⁹ Dette fremkommer av alle tidligere domfelte jeg har snakket med

⁵⁰ NOU 1988:37 s. 95-96

Av de eksempler som er nevnt ovenfor, dokumenteres at Ombudsmannen tar opp viktige saker av stor betydning for de innsatte, både generelle og konkrete saker. Sakene viser at det reises kritikk i saker som er inngripende for den enkelte innsatte. Dette gjelder saker om saksbehandlingsrutiner, kontradiksjonsprinsippet og saksbehandlingstiden. Sakene fra Sivilombudsmannen dokumenterer at inngripende tiltak foregår uten at det er forvaltningsrettslige rutiner til og kvalitetssikre dette. Adgangen til å klage til Sivilombudsmannen er imidlertid lite opplyst i fengslene.⁵¹

Et vesentlig spørsmål blir om Ombudsmannens sanksjonsmuligheter er tilstrekkelige for å gi de innsatte en tilfredsstillende rettssikkerhetsgaranti.

Ombudsmann skal etter § 3 påse at det ikke øves urett mot de innsatte, og bidra til at kriminalomsorgen respekterer og sikrer menneskerettighetene.

Sivilombudsmannen har videre rett til å uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde, jfr. § 10. Dette gjelder blant annet vedtak som han mener er ugyldige og strider mot god forvaltningsskikk.

Saksbehandlingstiden er imidlertid lang, og hans uttalelser kan få lite praktisk betydning for den enkelte innsatte hvis han er løslatt før uttalelsen foreligger. Den skriftlige korrespondansen mellom Ombudsmannen og kriminalomsorgen er også omfattende, og dette kan bli lite tilgjengelig for de innsatte.

Etter mitt syn bør Ombudsmannsordningen for kriminalomsorgen opprettholdes. Han påpeker viktige saker av stor betydning for de innsatte. Samtidig mener jeg at Ombudsmannsordningen må suppleres med ytterligere rettsgarantier.⁵²

⁵¹ Fremheves av tidligere domfelte jeg har snakket med.

⁵² Kap. 7.

6.9 Fri rettshjelpsordninger

Som beskrevet ovenfor er realiteten at de innsatte ikke har krav på fri rettshjelp for spørsmål knyttet til straffegjennomføringen.

Det kan nevnes at problemstillingen heller ikke er gjenstand for drøftelse i St.meld. 37 (2007-2008) "Straff som virker - mindre kriminalitet -tryggere samfunn".

Straffegjennomføringsloven er en fullmaktslov hvor en rekke lovbestemmelser er svært skjønsmessige, og hvor det overlates til kriminalomsorgen å treffe vedtak hvor til dels vanskelige hensyn av juridisk art skal vektlegges.

Man kan ikke utelukke at skjønnsreglene har en tendens til å bli anvendt i en "systemvennlig" snarere enn i en individorientert retning. Med det mener jeg at praktiseringen av loven med forskrifter og retningslinjer gradvis kan svekke individets rettigheter. Ikke alle innsatte er ressurssterke og kan lettere resignere enn andre.

Når straffesaken er avsluttet, er som regel forsvarerens arbeid avsluttet. Ofte er tillitten til politi- og påtalemyndighet satt på prøve. Og dette gjelder også etter hvert i forholdet til de ansatte i kriminalomsorgen.

Begrunnelsen for en svært begrenset rett til fri rettshjelp, er at politi- og påtalemyndighet og fengselsmyndighetene skal kunne gi nødvendig informasjon og veiledning til de innsatte.⁵³

Det kan reises flere innvendinger mot dette. Politi- og påtalemyndighetens mulighet til å gi veiledning er begrenset. En ting er tillitten mellom politiet og innsatte. Noe annet er om politi- og påtalemyndighet har vilje og ønske om å gi sådan bistand. Det vil vel ikke overraske noen om kapasitetshensyn blir brukt som argument.

⁵³ Rundskriv G-2/2005

Det samme gjelder forholdet til ansatte i kriminalomsorgen. Kapasitetshensyn setter grenser for den informasjon og veiledning de kan påta seg. Videre er det betenkelig at de som skal treffe vedtak skal orientere om reglene. Da kan innsatte fort bli motløse.

Reglene for gjennomføring av fengselsstraff er til dels kompliserte. De fleste vedtak treffes av ikke-jurister og den veiledning og informasjon som skal gis skal gjøres av de samme personene.

Vedtak som oppfattes som inngripende for de innsatte må kunne drøftes med en advokat utenfor systemet og uten å måtte dekke utgiftene til det. De fleste innsatte er ubemidlet.

Manglete ivaretagelse av sine rettigheter kan medføre at man må tåle en sterkere intensitet i soningen enn det som man trenger å akseptere. Dette kan få konsekvenser for domfeltes fysiske og psykiske helse og videre at faren for tilbakefall til ny kriminalitet forsterkes.

Etter mitt syn bør loven/rundskrivet endres på dette punkt, slik at domfelte har krav på fri rettshjelp for vedtak som er inngripende. Som eksempel kan nevnes ved permisjon, samvær med barn, disiplinærreaksjoner, kontrolltiltak og begrensinger i kontakten med livet utenfor fengselsmurene.

6.10 Lov om psykisk helsevern

Et sammenlignbart område for oppgaven er etter mitt syn kontroll og overprøving i det psykiske helsevernet. Dette fordi man innen det psykiske helsevernet også har problemstillingen tvang/rehabilitering og noen av de samme hensyn ligger bak både psykisk helsevern og straffegjennomføringen.

Hvis vi sammenligner lovverkene ser vi at gjennomføring av psykisk helsevern reiser mange av de samme spørsmål som under straffegjennomføringen. Dette gjelder punkter

som forbindelse med omverdenen, undersøkelse av rom og eiendeler samt kroppsvisitasjon, beslag, urinprøve, bruk av tvangsmidler og kontrollundersøkelser.

Mye av det psykiske helsevernet er basert på frivilligheten, men her er det den tvangsmessige siden som kan sammenlignes.

Rammen for det psykiske helsevernet finner vi i lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern av 2. juli 1999 nr. 62. I lovens formålsbestemmelse i § 1-1 fremgår at formålet er å sikre at etablering og gjennomføring av psykisk helsevern skjer på en forsvarlig måte, og i samsvar med grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper. Videre er formålet å sikre at tiltakene som er beskrevet i loven, tar utgangspunkt i pasientens behov og respekten for menneskeverdet.

Loven har et eget kap. 6 som heter kontroll og overprøving.

I § 6-1 fremgår kontrollkomisjonens mandat. Kommissjonen er klageinstans for vedtak truffet i det psykiske helsevernet. Som eksempel kan nevnes at det treffes vedtak fra sykehuset side om tvangsmessig tilbakeholdelse i institusjonen etter lovens kap. 3.

Etter § 6-3 skal kontrollkommissjonen være uavhengig i sin virksomhet.

I § 6-4 er det gitt saksbehandlingsregler, og hvor det fremgår blant annet at kommissjonen kan begjære bevisopptak for tingretten. Kontrollkommissjonen kan prøve alle sider av saken, jfr. 5. ledd.

Etter § 7-1, kan kontrollkommissjonens vedtak om tvungen observasjon, etablering eller opprettholdelse av tvungen psykisk helsevern bringes inn for tingretten etter reglene i tvistelovens kap. 36.

Flere undersøkelser viser at innsatte i fengslene sliter med betydelige psykiske problemer. Det hender også at innsatte blir overført under soningen til en psykiatrisk institusjon etter strgf. §§ 12 og 13.

Selv om grunnlaget for det tvangsmessige oppholdet er forskjellig, vil de tiltak som iverksettes under oppholdet i psykiatrien kunne sammenlignes med de som iverksettes i fengsel. Hensynet til personvern står sterkt i psykiatrien, men vedtakene er underlagt en bedre kvalitetskontroll og en tryggere rettssikkerhetsmessig forankring enn i fengslet.

Kontrollkommisjonen er uavhengig. Kommisjonens vedtak kan bringes inn for de ordinære domstoler for overprøving.

Etter mitt syn er det all grunn til å sammenligne det psykiske helsevernet med kriminalomsorgens virksomhet, og jeg mener at dette er et argument for å utvide de kontroll og overprøvingsordninger som i dag finnes i kriminalomsorgen.

6.11 Egen klagenemnd eller utvidet domstolsprøving?

Hovedhensynene bak å vurdere en egen klagenemnd eller utvidet domstolsprøving, er at mange avgjørelser er av inngripende karakter. Spørsmålet er om innsatte bør gis muligheten til å bringe disse vedtakene inn for en myndighet utenfor kriminalomsorgen.

Vurderingene kriminalomsorgen foretar er skjønnsmessige og består av til dels kompliserte problemstillinger av juridisk art. Ord og uttrykk må tolkes med utgangspunkt i retningslinjene, men også innholdet av klassiske straffutmålingshensyn som brukes i skjønnsutøvelsen, kan by på særlig utfordringer.

Når hensyn både skal begrunne lengden på frihetsberøvelsen og frihetsberøvelsens intensitet, kan det være nødvendig at dommere som kjenner hensynenes innhold og rekkevidde, bør kvalitetssikre vurderingen.

Et annet moment er at avgjørelsene kan styrke tillitten til de avgjørelser som treffes. Dette gjelder ikke bare for de innsatte, men også de pårørende og samfunnet ellers.

Jeg tror de innsatte vil lettere kunne akseptere avgjørelser som treffes, og slå seg til ro med dette under soning. De innsatte bruker mye tid på å fremsette klager, og en klar og opplyst praksis kan gjøre soningshverdagen lettere. Dette vil skape mer forutsigbarhet for de innsatte.

Videre må nevnes at en objektiv instans vil kunne skape en fast og ensartet praksis. Dette vil kunne gjøre saksbehandlingen lettere for de ansatte i kriminalomsorgen.

Motargumentene mot opprettelsen av overprøvingsordninger, er de kostnadmessige sidene.

Videre vil saker for en nemnd eller domstol medføre merarbeid for de ansatte og legge beslag på personell i en etat som allerede er presset på kapasitet.

Disse hensynene må etter mitt syn vike for hensynet til de innsattes rettssikkerhet. Disse hensynene var heller ikke avgjørende når for eksempel Danmark utvidet sin domstolsprøving.⁵⁴

Spørsmålet blir om det er mest hensiktsmessige å opprette en selvstendig klagenemnd eller å utvide adgangen til domstolsprøving.

Allerede i NOU 1988:37 Ny fengselslov, drøftes opprettelsen av en selvstendig klagenemnd.⁵⁵ Utvalget drøfter forholdet mellom selvstendig klagenemnd, domstolsprøving og om sivilombudsmannens mandat er tilstrekkelig til å ivareta rettssikkerheten.

⁵⁴ Danske forarbeider (1998): Betænkning nr.1355, delbetænkning III om sanksjonsspørsmål

⁵⁵ NOU 1988: 37 s. 91 -94

Utvalget konkluderte med at det er mest hensiktsmessig å opprette en selvstendig klagenemnd. Det argumenteres med raskere saksbehandling, uavhengighet og håp om tillitt til avgjørelsene. Klagenemnda skulle stå under departementets instruksjonsmyndighet som kunne gi regler for saksbehandlingen og organisasjonsformen. Avgjørelsene skulle kunne bringes inn for Sivilombudsmannen og for ordinære domstoler for prøving.

Disse forslagene er ikke vurdert i senere utredninger. Man har ment at den nåværende organisasjonsform gir tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier. Det påpekes at strgjfl. setter klare rammer for behandling av domfelte. Restriktive tiltak som representerer inngrep for den enkelte blir utførlig regulert i retningslinjene, og at dette sikrer domfeltes rettssikkerhet.

Hovedargumentet mot den nå gjeldende organisasjonsformen og klageordningen, er at klagen ikke treffes av et uavhengig organ utenfor kriminalomsorgen.

Et alternativ er at man utbygger det administrative klagesystemet. På departementsnivå diskuterer man opprettelsen av en selvstendig Direktorat. Argumentet er at det kan være gunstig ut fra et rettssikkerhets- og likebehandlingssynspunkt. Man får oversikt over hvordan regelverket praktiseres i etaten, og i hvordan signaler om straffegjennomføringspolitikken følges opp i praksis. Dette er viktig for regelverksutviklingen og andre utviklingsoppgaver.

Jeg mener at en slik neppe vil oppfylle den rettssikkerhetsmessige begrunnelse. Ved å legge klagebehandlingen til et organ i Kriminalomsorgen vil man ikke få den nødvendige distanse til det regelverk og praksis som gjelder. Hensynet til objektivitet må veie tungt i dette spørsmålet.

En klagenemnd må ha den nødvendige objektivitet for å sikre tillitten til at avgjørelsene er nøytrale. Dette vil være avhengig av hvilke sammensetning den har. En slik klagenemnd

bør bestå av representanter både fra kriminalomsorgen, men også de innsatte. Videre bør den bestå av en juridisk dommer og lekfolk.

En slik klagenemnd felles for alle fengslene, vil kunne gi en mer ensartet behandling. Et annet argument er at det vil resultere i større fagkunnskap på dette området enn de ordinære domstoler, og således oppnå en smidig og effektiv saksbehandling. Dette kan være et bedre alternativ enn at avgjørelsene legges til forskjellige tingretter.

Det er helt grunnleggende at de innsatte har tillitt til nemnden ved nødvendig uavhengighet til kriminalomsorgen.

Spørsmålet er om man vil oppnå en raskere saksbehandling av en nemnd. Faren er at sakene hopper seg opp i nemnda og at de tilsiktete fordelene ved kort og effektiv saksbehandling forsvinner, og det blir nødvendig med opprettelsen av flere nemnder.

Det er mulighet til å få overprøve kriminalomsorgens avgjørelser ved domstolene.

Det må da tas ut stevning mot Justisdepartementet. Begrensningen ligger i at domstolene bare kan prøve avgjørelsens lovmessighet, saksbehandlingen, faktum og om det er truffet ut fra saklige hensyn. Det foretas med andre ord ingen etterprøving av hensiktsmessigheten med skjønnet avgjørelsen bygger på.

Til støtte for å utvide domstolskontrollen er at domstolen er vant til å treffe eller etterprøve avgjørelser av særlig inngripende karakter overfor enkeltpersoner.

Man kan hevde at spørsmålet om å etterprøve varigheten eller intensiteten av frihetsberøvelsen, er et sentralt domstolsanliggende. Hvis et vedtak begrunnes med klassiske straffeutmålingshensyn, er det naturlig at domstolene vurderer disse hensynene i lys av den dom som er avsagt. Videre vil mange avgjørelser som treffes omhandle risikoen for tilbakefall til ny kriminalitet. Dette er vurderinger som er velkjente for domstolene.

Eksemplene over når det gjelder prøveløslatelse fra forvaring, viser at domstolene ofte kommer til annet resultat enn kriminalomsorgen. Det treffes mange flere tilbakefallsvurderinger ved soning av ubetinget fengselsstraff enn ved prøveløslatelser fra fengsel. Dette er etter mitt syn et argument for å utvide domstolskontrollen til å gjelde også vedtak truffet under gjennomføring av ubetinget fengselsstraff.

Kriminalomsorgens sakkyndighet kan ivaretas ved at departementet møter som statens representant sammen med innsatte og hans forsvarer. Avgjørelsen må kunne bringes inn for lagmannsrett og Høyesterett for å oppnå rettslikhet.

Det kan også hevdes at det er i tråd med utviklingen at det er en tendens til utvide muligheten til å få prøvet visse typer avgjørelser av særlig inngripende karakter. Det må antas å ha større tillitt i befolkningen at avgjørelser treffes av domstoler og ikke en nemnd.

Norge har påtatt seg internasjonale forpliktelser, og særlig relevant for problemstillingen er EMK art. 6. Etter denne har enhver rett til en rettferdig rettergang innen en rimelig frist for en uavhengig og upartisk domstol som er opprettet ved lov. Dette gjelder enten en avgjørelse er i strid med hans borgerlige rettigheter og forpliktelser (sivilrettslige del) eller en anklage som er rettet mot han for en forbrytelse (strafferettslig del).

I avgjørelsen av om art. 6 får anvendelse under den strafferettslige delen i forhold til avgjørelser som treffes mot innsatte, herunder eksempelvis disiplinære sanksjoner, må det i henhold til EMDs praksis legges vekt på overtredelsen rettslige klassifisering etter nasjonal rett, overtredelsens karakter og intensiteten av sanksjonen.

Det skal imidlertid mye til før konvensjonsorganene fastslår at disiplinære reaksjoner ovenfor innsatte har er av strafferettslig karakter.⁵⁶

⁵⁶ Rt. 2003 s.110.

Det vil forekomme tilfelle hvor en administrativ beslutning som er rettet mot en innsatt og som treffes som ledd i straffefullbyrdelsen er omfattet av art. 6.

Uansett mener jeg at en utvidet domstolsprøving for vedtak truffet under soningen vil være mer i samsvar med art. 6 om retten til rettferdig og upartisk rettergang.

Et annet spørsmål er hvilke vedtak som skal være gjenstand for domstolsprøving.

Utgangspunktet her er at det må være vedtak av inngripende karakter for den innsatte.

Som nevnt over kan man i Danmark få prøve for domstolene straffetidsberegning og tilbakeholdelse av brev, hvis det er begrunnet i hensynet til fornærmede for lovovertrædelsen. Videre kan innsatte prøve disiplinærstraff i form av straffecelle i mer enn 7 dager og inndragning av penger eller gjenstander som overskrider en verdi av det innsatte har for en uke. Prøvingsadgangen gjelder også motregning i erstatningsbeløp, nektelse av prøveløslatelse og gjeninnsettelse av prøveløslatt til soning av reststraff.

Etter mitt syn bør disse saken også bli gjenstand for domstolsprøving. Jeg mener at man i tillegg bør få prøve avslag på første permisjon etter strgfjl. § 33. Videre mener jeg at en søknad fra domfelte om å få permisjon før vanlig permisjonstid bør få en slik prøvelsesadgang. Da særlig når begrunnelsen for søknaden er hensynet til barn og pårørende ellers.

Jeg mener videre at enkelte disiplinærreaksjoner bør bli gjenstand for prøving, jfr. strgfjl. § 40. Som eksempel kan nevnes hvis en innsatt som følge av en hendelse i fengslet blir overført fra en åpnere soning til et strengere regime. Videre bør innsattes kontakt med omverden være gjenstand for kvalitetssikring. Dette gjelder begrensinger som legges på telefon, brev og besøk, jfr. strgfjl. §§ 30,31 og 32.

De økonomiske og administrative konsekvenser er det vanskelig å vurdere. Det må vedtas kort frister for å bringe sakene inn for domstolene. Domstolsbehandling vil kunne være billigere hvis sakene behandles ved det lokale tingretter.

Jeg mener at lovfestet domstolsprøving av enkelte vedtak i kriminalomsorgen vil bidra til å styrke innsattes rettssikkerhet.

7 Oppsummering og konklusjon

Formålsbestemmelsen i straffegjennomføringsloven framhever både de sikkerhetsmessige hensyn, straffens formål og at man innenfor disse rammer skal legge forholdene til rette for en rehabiliteringsprosess. Dette innebærer at kriminalomsorgen utfordres til å balansere mellom sikkerhetsmessige hensyn, innsatte og samfunnets behov.

Som vi har sett skal tidels motstridende hensyn vektlegges i det skjønnet kriminalomsorgen skal foreta. Dette er ofte kompliserte vurderinger hvor både innholdet og rekkevidden av hensynene kan være vanskelig å vurdere.

Flere vedtak er av inngripende karakter. Hensynet til personvern og rettssikkerhet er grunnleggende verdier som må ivaretas. Avgjørelser som fremstår som integritetskrenkende for de innsatte, kan lett føre til enda mer bitterhet og manglende motivasjon for rehabilitering og en lovlydig livsførsel.

Manglende tillitt til avgjørelsene skaper avstand og lite respekt under straffegjennomføringen og som igjen kan medføre tilbakefall til ny kriminalitet når man løslates. Det er derfor viktig at man har som målsetting å skape et system som har tillitt både blant innsatte, deres pårørende, fornærmede i straffesakene og samfunnet ellers.

Dagens system innebærer at de vedtak som treffes i kriminalomsorgen i liten grad blir gjenstand for uavhengige vurderinger. Saksbehandlingen og klageordningene skal ivareta domfeltes rettssikkerhet, men forvaltningspraksis viser en liten ensartet praksis og som er et faresignal for at de mål man har for straffegjennomføringen ikke oppnås. Vi ser at tilbakefallsprosenten forblir høy⁵⁷, og dette kan ha sammenheng med at forvaltningspraksis er for lite entydig og forutsigbar.

⁵⁷ Stortingsmelding nr. 37 (2007-2008) s. 53

Det kan derfor være et poeng at uavhengige organer kvalitetssikrer vedtakene slik at en ensartet praksis oppnås, men også at de grunnleggende rettssikkerhetsspørsmål blir prøvd.

Dagens ordninger med klageadgang, tilsynsråd og ombudsmannsordningen tilfredsstillende etter mitt syn ikke de krav til rettssikkerhetsgarantier som også skal gjelde for domfelte. Jeg ser det også slik at fornærmede og samfunnet lettere vil akseptere avgjørelser som treffes av utenforstående organer. Vi ser eksempler på at for eksempel Stine Sofies stiftelse har reist sak for domstolene for å prøve lovmessighet av for eksempel permisjon for drapstrømte hvor etterlatte må få mulighet til å prøve slike spørsmål for retten.⁵⁸ Jeg vil anta at også Utøya-saken vil kunne reise spørsmål om de avgjørelser som treffes i kriminalomsorgen underveis i forvaringsdommen.

Etter mitt syn har tilsynsrådene utspilt sin rolle og bør avvikles.

Sivilombudsmannsordningen bør bestå i kombinasjon med en domstolsprøving av særlig inngripende vedtak.

Både i Danmark og Sverige har man adgang til å bringe vedtakene inn for domstolene.⁵⁹ I Sverige gjøres dette for forvaltningsdomstoler, mens det i Danmark er adgang til å bringe enkelte vedtak inn for domstolene. Dette er et argument for at også Norge nå må innføre tilsvarende ordninger.

Europarådets torturovervåkingsskomité var på inspeksjon i Norge i 1993, 1997, 2000 og 2005.⁶⁰ Komiteen var særlig opptatt av utstrakt bruk av restriksjoner i form av brev og besøksforbud under varetekt. Videre har komiteen bemerket at varetekts innsatte blir sittende for lenge i politiarrest. Komiteen har også anbefalt en rekke tiltak for å bedre kvaliteten i varetektsoppholdet. Dette underbygger behovet for at forholdene i fengslene bør være gjenstand for kontroll utenfra.

⁵⁸ www.stinesofiesstiftelse.no (besøkt 17.sept 2012)

⁵⁹ Se kap. 5.6.1 og 5.6.2

⁶⁰ Stortingsmelding nr. 37 (2007-2008) s. 199 og Birgitte L. Storvik "Straffegjennomføring" s. 322

Kriminalomsorgen synes å være en mediastyrt virksomhet. Alvorlige hendelser under for eksempel permisjon får ofte stor oppmerksomhet med dertil ønske å strengere straffer og strengere soningsinnhold. Dette er i seg selv et argument for at vedtak blir gjenstand for kontroll av uavhengige organer.

Innholdet i fengselsstraffen reiser grunnleggende menneskerettighetsspørsmål. En utvidelse av rettshjelpsordninger og adgang til en domstolsprøving vil kunne medføre en økt interesse for jurister og advokater på et område innen strafferetten som har fått lite oppmerksomhet. Dette vil igjen gi de rettssikkerhetsgarantier innsatte har krav på. Videre vil dette også tjene ofrene for straffbare handlinger og samfunnet for øvrig.

8 Litteraturliste

8.1 Forarbeider

NOU 1988:37 Ny fengselslov.

NOU 1993:32

Stortingsmelding nr. 27 (1997-98) Om kriminalomsorgen.

Stortingsmelding nr. 37 (2007-2008) Straff som virker - mindre kriminalitet - tryggere samfunn.

Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) Om lov om gjennomføring av straff.

Ot.prp. nr. 46 (2000-2001) Om lov om endringer i straffeloven og i enkelte andre lover.

Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff.

Innstillingen fra Komitéen til å utrede spørsmål om reformer i fengselsvesenet, oppnevnt ved kongelig resolusjon av 6. april 1951.

Danske forarbeider (1998); Betænkning nr.1355, delbetænkning III om sanksjonsspørsmål
Rapport av 15. mai 2012 ”Informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen i saker med alvorlig kriminalitet og høy risiko – INFOFLYT” (med forslag til nye forskrifter).

8.2 Lover

Straffeloven av 22. mai 1902

Straffeprosessloven av 22. mai 1981

Straffegjennomføringsloven av 18. mai 2001 med forskrifter og retningslinjer.

Fengselsloven av 12. desember 1903

Fengselsloven av 1958

Forvaltningsloven av 10. februar 1967

Lov om fri rettshjelp av 13. juni 1980

Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 22. juni 1962

Psykisk helsevernloven av 2. juli 1999

De Europeiske fengselsregler vedtatt av Europarådets ministerkomite 11. januar 2006

Grunnloven av 17. mai 1814

Menneskerettsloven av 21. mai 1999

Europarådets konvensjon av 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK)

8.3 Juridisk teori

Eskeland doktoravhandling "Fangerett", 1982

Anders Bratholm "Strafferett og Samfunn", 1980

Johs Andenæs "Alminnelig strafferett", 5. utgave 2004

Birgitte L. Storvik "Straffegjennomføring", 2. utgave, 2012

Thomas Mathiesen "Retten i samfunnet", 2005

Fangehandboka 2003 4. utg "Juss-Buss veiledning i fengselsspørsmål"

"Fengselsstyrets årbok 1926-1930", Oslo 1936

Årsmeldingen for kriminalomsorgen 2009 og 2010

8.4 Rettspraksis

8.4.1 Dommer inntatt i Norsk Retstidende

Rt. 1998 s. 1190 "Kvinnefengselsaken"

Rt. 2005 s. 140

Rt. 2003 s. 110

Rt. 2004 s. 927

Rt. 2004 s. 939

Rt. 2004 s. 943

Rt. 2004 s. 948

8.4.2 Saker Sivilombudsmannen

Sak 2007/2313

Sak 2007/1089

Sak 2010/2899

Sak 2007/2274

Sak 2011/510

Sak 2007/1256

Sak 2011/3541

Sak 2008/1980

8.5 Rundskriv

Rundskriv G-12/2005

Rundskriv KSF 2/2005 – INFOFLYT – Særskilt saksbehandlingsinstruks

8.6 Undersøkelser

Levekårsundersøkelse ”Levekår blant innsatte”, Friestad & Skog Hansen fra 2004

Undersøkelse av Torgersen, Gjervan og Rasmussen fra 2006

8.7 Nettsider

www.sivilombudsmannen.no (besøkt 1.sept, 2012)

www.kriminalvarden.se (besøkt 1.sept, 2012)

www.regjeringen.no (besøkt 15.sept, 2012)

www.stinesofiesstiftelse.no (besøkt 17.sept, 2012)

www.kriminalomsorgen.no (besøkt 15.sept, 2012)