

# Vurdering av hvem som kan bistå med å utforme klager og søknader for innsatt

3.11.2021 (2021/2523)

Saken gjelder Kriminalomsorgsdirektoratets vurdering av hvem som kan bistå innsatte med å utforme klager og søknader. I et brev til en innsatt viste direktoratet til at straffegjennomføringsloven § 7 bokstav a sammenholdt med veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11 og rundskriv KSF 02/2002 gir kriminalomsorgen hjemmel til å nekte en innsatt å bistå andre innsatte med å utforme klager og søknader.

Etter Sivilombudets undersøkelser modererte direktoratet sitt standpunkt. Sivilombudet og direktoratet er dermed enige om at det ikke er hjemmel i straffegjennomføringsloven § 7 bokstav a, veiledningsplikten eller KSF 02/2002 til å nekte innsatte å bistå med innsatte med å utforme klager eller søknader, så fremt de ikke opptrer som fullmektig. Ombudet fant likevel grunn til å kommentere direktoratets vurdering av at regelverket sett i sammenheng legger opp til at slik bistand skal ytes av advokater, eksterne fullmektiger eller kriminalomsorgens ansatte, fremfor andre innsatte. Etter ombudets syn kan rettskildene direktoratet viser til verken enkeltvis eller sett i sammenheng tolkes slik.

Etter ombudets syn er det usikkert hvorvidt alle kriminalomsorgens enheter praktiserer regelverket i tråd med

**ombudets vurderinger. Ombudet ber derfor direktoratet påse at innholdet i ombudets uttalelse blir gjort kjent for kriminalomsorgens enheter.**

## **Sakens bakgrunn**

A (heretter klageren), ble den 20. august 2020 ilagt en skriftlig irettesettelse, jf. straffegjennomføringsloven § 40, av X fengsel. I begrunnelsen for reaksjonen viste fengselet blant annet til at klageren fortsatte å skrive søknader på vegne av medinnsatte, til tross for at fengselet hadde bedt ham «ikke skrive søknader for andre eller bry seg om medinnsattes liv». Vedtaket ble påklaget til Kriminalomsorgen region sør, som ga klageren medhold og konkluderte med at det ikke kunne ilegges reaksjon etter straffegjennomføringsloven § 40 i det konkrete tilfellet.

På bakgrunn av saken kontaktet klageren Justis- og beredskapsdepartementet og stilte spørsmål om det er lov å hjelpe innsatte med deres søknader og klager, enten som ansatt eller som en innsatt, og om er det adgang til å gi en reaksjon ved overtredelse. I tillegg stilte klageren spørsmål ved hvordan slik bistand stiller seg i forhold til regelverket om personvern. Departementet oversendte henvendelsen til Kriminalomsorgsdirektoratet.

Direktoratet svarte 4. mai 2021. I svaret viste de til straffegjennomføringsloven § 7 bokstav a, og at bestemmelsen innebærer at verken medinnsatte eller ansatte kan opptre på vegne av en innsatt i forbindelse med søknader og klager. Direktoratet viste også til at ansatte i kriminalomsorgen har en veiledningsplikt, jf. forvaltningsloven § 11 og at kontaktbetjenten har et særlig ansvar for oppfølging av de innsatte, jf. KSF 02/2002.

Videre skrev direktoratet at:

«En helhetlig tolkning av straffegjennomføringsloven § 7 bokstav a, sammenholdt med forvaltningsloven § 11 og rundskriv KSF 02/2002, gir etter KDIs vurdering hjemmel for å nekte innsatte å bistå andre innsatte med søknader eller klager. Ved behov for bistand til utforming av søknader eller klager skal innsatte benytte seg av advokat eller søke veiledning hos kriminalomsorgens tilsatte, fortrinnsvis sin kontaktbetjent.»

Klager sendte så en klage til Sivilombudet. I klagen viste han til at det var av stor betydning å få avklart spørsmålet om adgangen til å nekte innsatte å hjelpe andre innsatte med å utforme klager, og muligheten for å ilegge reaksjon for dette, fordi han opplevde å bli ilagt sanksjoner på dette grunnlaget.

## **Våre undersøkelser**

Etter en gjennomgang av saken, besluttet vi å stille Kriminalomsorgsdirektoratet enkelte spørsmål om deres vurdering av hvem som kan hjelpe innsatte med å skrive klager og søknader.

I brev 22. juli 2021 ba vi direktoratet blant annet redegjøre for om de mener at straffegjennomføringsloven § 7 bokstav a, forvaltningsloven § 11 og/eller rundskriv KSF 02/2002 gir hjemmel til å nekte innsatte å bistå eller hjelpe med innsatte med å utforme søknader eller klager. Vi spurte også om direktoratets oppfatning er at den innsatte blir å anse som «fullmektig» etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav a ved å yte slik bistand. Videre stilte vi spørsmål om det eksisterer et forbud i norske fengsler mot at innsatte hjelper andre innsatte med å skrive eller utforme klager og søknader.

Kriminalomsorgsdirektoratet svarte 25. august 2021 at deres brev 4. mai 2021 må sees i lys av klagerens spørsmål om hvordan slik bistand står seg mot vernet av personopplysninger. Direktoratet presiserte at de på ingen måte motsetter seg at en innsatt bistår andre innsatte med å utforme og sette opp søknader eller klager så lenge de ikke formelt representerer hverandre. At innsatte hjelper andre innsatte med å skrive klager og søknader vil ikke innebære at innsatte opptrer på vegne av hverandre.

Kriminalomsorgen viste samtidig til at de opprettholder sin vurdering av at innsatte som hovedregel skal søke hjelp fra advokater, eksterne fullmektiger eller kriminalomsorgens ansatte fremfor andre innsatte, og viste til straffegjennomføringsloven § 7 bokstav a, sammenholdt med forvaltningsloven § 11 og rundskriv KSF 02/2002. Direktoratet påpekte videre at bistand fra andre innsatte kan by på utfordringer knyttet til personvern, skape uønskede avhengighetsforhold mellom de innsatte, og at sakene ofte omfatter en stor mengde sensitiv informasjon som det kan være uheldig at andre innsatte får tilgang til. Det ble også vist til at forvaltningen har taushetsplikt.

Avslutningsvis bemerket direktoratet at:

«Sammenholdt med de utfordringer som kan følge av å benytte seg av bistand fra medinnsatte som nevnt over, mener KDI at regelverket sett i sammenheng legger opp til at slik bistand skal ytes av advokater, eksterne fullmektiger eller kriminalomsorgens ansatte fremfor medinnsatte.»

På spørsmålet om det finnes et generelt forbud i fengsler mot at innsatte hjelper andre innsatte med å skrive eller utforme klager og søknader, svarte direktoratet at det ikke eksisterer et slikt forbud og at det ikke finnes lokale regler eller praksis som forbyr innsatte å hjelpe hverandre. Kriminalomsorgsdirektoratet fremhevet også at det vil være klart uforholdsmessig å sanksjonere denne type bistand, og at kriminalomsorgen har lang erfaring med at innsatte bistår hverandre uten at dette har fremstått problematisk eller dannet grunnlag for noen form for sanksjonering.

Klageren kom 19. september 2021 med merknader til Kriminalomsorgsdirektoratets svar. I merknadene trakk klageren frem at han mener direktoratet tolket straffegjennomføringsloven § 7 bokstav a utvidende, uten at det var grunnlag for det. Klageren var heller ikke enig i at bistand til

andre innsatte ikke sanksjoneres i praksis, og viste til flere enkeltepisoder. Videre erkjente han at bistand mellom innsatte kan ha uheldige sider, men hevder at det ikke har vært tilfellet i egne saker.

Avslutningsvis påpekte klageren at dersom innsatte skriver en søknad eller klage selv, eller med hjelp, så har kriminalomsorgen mulighet til ytterligere veiledning. Det må imidlertid være opp til den innsatte å vurdere hvilken hjelp man ønsker, og at det ikke kan oppstilles noen hovedregel slik direktoratet gjør.

Kriminalomsorgsdirektoratet og klageren kom med ytterligere merknader 27. september 2021, hvor det fremgår at det er uenighet om det er ilagt reaksjoner mot klageren på bakgrunn av at han har hjulpet andre innsatte med å utforme klager og søknader.

## Sivilombudets syn på saken

Spørsmålet for Sivilombudet er om Kriminalomsorgsdirektoratets redegjørelse til en innsatt gir en riktig beskrivelse av hvilke regler som gjelder. Direktoratet skrev at:

«En helhetlig tolkning av straffegjennomføringsloven § 7 bokstav a, sammenholdt med forvaltningsloven § 11 og rundskriv KSF 02/2002, gir etter KDIs vurdering hjemmel for å nekte innsatte å bistå andre innsatte med søknader eller klager. Ved behov for bistand til utforming av søknader eller klager skal innsatte benytte seg av advokat eller søke veiledning hos kriminalomsorgens tilsatte, fortrinnsvis sin kontaktbetjent.»

En naturlig språklig forståelse av denne uttalelsen, tilsier etter ombudets oppfatning at direktoratet mener kriminalomsorgen kan nekte innsatte å bistå andre innsatte med utforming av klager og søknader med henvisning til straffegjennomføringsloven § 7 bokstav a sammenholdt med forvaltningsloven § 11 og rundskriv KSF 02/2002. I sitt svar til oss har direktoratet moderert denne uttalelsen. De viser nå til at regelverket sett i sammenheng legger opp til at slik bistand skal ytes av advokater, eksterne fullmektiger eller kriminalomsorgens ansatte fremfor andre innsatte, men at det likevel ikke er hjemmel til å nekte innsatte å bistå andre innsatte med å skrive klager eller søknader.

Ombudet er enig med direktoratet i at det ikke er hjemmel, verken i straffegjennomføringsloven § 7 bokstav a, i veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11 eller i rundskriv KSF 02/2002, til å nekte innsatte å bistå andre innsatte med å utforme søknader og klager.

Direktoratet har imidlertid vist til at regelverket sett i sammenheng legger opp til at slik bistand skal ytes av advokater, eksterne fullmektiger eller kriminalomsorgens ansatte fremfor andre innsatte. Det er ikke helt klart hva direktoratet mener med dette. Slik det er formulert kan det forstås som en begrensning i innsattes mulighet til å få bistand fra andre innsatte. Ombudet er i så fall uenig i denne forståelsen og finner derfor grunn til å komme med merknader til Kriminalomsorgsdirektoratets vurdering av regelverket.

Etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav a kan ikke «domfelte, innsatte eller tilsatte i kriminalomsorgen» være «fullmektig for en person som er under straffegjennomføring eller

innsatt». Bestemmelsen gir et unntak fra utgangspunktet i forvaltningsloven § 12, som sier at enhver myndig person kan opptre som fullmektig for en part.

Ombudet tolker direktoratet slik at de er enig i at innsattes bistand til å utforme søknader og klager for andre innsatte, ikke vil omfattes av fullmektigbegrepet i straffegjennomføringsloven § 7 bokstav a, da slik bistand ikke vil innebære formell representasjon utad. En slik lovforståelse er også lagt til grunn av Storvik: «[d]et er ikke noe i veien for at en innsatt skriver en søknad eller en klage for en annen innsatt, men da må den innsatte saken gjelder, selv undertegne søknaden. Den medinnsatte oppnår ikke rettigheter som en fullmektig».[1]

Som direktoratet selv viser til, forbyr straffegjennomføringsloven § 7 bokstav a også tilsatte i kriminalomsorgen å opptre som fullmektig for innsatte. Etter ombudets syn er det dermed ikke støtte i ordlyden eller rettskildene for øvrig for å si at straffegjennomføringsloven § 7 bokstav a legger opp til at innsatte ikke skal kunne få bistand til å utforme søknader og klager hos andre innsatte. Bistand fra andre innsatte er ikke til hinder for at en innsatt også bruker andre som fullmektig eller får bistand fra ansatte eller eksterne.

Når det gjelder direktoratets henvisning til bistand fra advokater og eksterne fullmektiger, finner ombudet grunn til å påpeke at bistand til å utforme klager og søknader rettet mot kriminalomsorgen som utgangspunkt ikke vil falle inn under reglene om fritt rettsråd, jf. rettshjelpsloven § 11. Det må dermed antas at det er relativt få innsatte som har økonomiske midler til å engasjere advokat til å utforme slike klager og søknader.

Ombudet går så over til å vurdere veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11. Bestemmelsens første ledd lyder:

«Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.»

Bestemmelsen skal sikre at personer får veiledning i møte med forvaltningen. Det følger ikke av bestemmelsen at dette medfører en «rett» eller «enerett» for forvaltningsorganet til å gi slik veiledning. Etter ombudets syn kan ikke kriminalomsorgen vise til veiledningsplikten som hjemmelsgrunnlag for å begrense hvem en innsatt kan eller bør få veiledning og bistand fra. I tillegg kommer hensynet til at den innsatte kan oppfatte kriminalomsorgen som en motpart i saken.

Direktoratet har også vist til rundskriv KSF 02/2002 som oppstiller retningslinjer for kontaktbetjentarbeid. Kontaktbetjenten har blant annet et særlig ansvar for å følge opp den innsatte og være et bindeledd mellom den innsatte og fengselet. I rundskrivet er det også presisert at kontaktbetjenten skal bistå ved henvendelser utad, for eksempel til sosialkontor. Det vises imidlertid ikke til at kontaktbetjenten skal bistå med søknader til eller klager på kriminalomsorgen. Sivilombudet er enig med direktoratet i at kontaktbetjenter har et særskilt ansvar for å bistå sine

kontaktinnsatte. Kontaktbetjentens ansvar gir likevel ikke grunnlag for å begrense innsattes mulighet til å få bistand fra andre.

Hvilken veiledning den innsatte er best tjent med og hvem vedkommende vil søke bistand fra, må etter ombudets syn være opp til den innsatte selv å vurdere. Ombudet vil understreke at dette ikke er ment å begrense kriminalomsorgens veiledningsplikt, men å vise at kriminalomsorgen ikke kan regulere hvem innsatte kan motta veiledning og bistand fra, med henvisning til forvaltningsloven § 11 og KSF 02/2002.

Etter å ha gjennomgått de rettslige grunnlagene Kriminalomsorgsdirektoratet viste til i sine brev 4. mai 2021 og 25. august 2021, har Sivilombudet kommet til at straffegjennomføringsloven § 7 bokstav a, veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11 og rundskriv KSF 02/2002, verken enkeltvis eller sett i sammenheng, kan tolkes slik at regelverket legger opp til at bistand til å utforme søknader eller klager skal ytes av advokater, eksterne fullmektiger eller kriminalomsorgens ansatte, fremfor andre innsatte. Ombudet har gjennom sine undersøkelser heller ikke funnet støtte for en slik tolkning i øvrige rettskilder.

Ombudet har også merket seg at direktoratet i sitt svar til oss fremhevet at deres brev 4. mai 2021 må sees på bakgrunn av spørsmålet om forholdet til vern av personopplysninger. Ombudet kan imidlertid ikke se at brevet inneholder vurderinger av personvernregelverket. Reglene om personvern har dermed ikke vært en del av ombudets undersøkelser. Det er uansett uklart hvordan kriminalomsorgen mener personvernregelverket hindrer deling av personopplysninger mellom privatpersoner.

## **Praksis hos kriminalomsorgen**

Direktoratet har opplyst til ombudet at det ikke finnes lokale regler eller praksis i fengslene som forbyr innsatte å hjelpe hverandre med å utforme søknader eller klager, og at ingen fengselsenheter utformer reaksjoner etter straffegjennomføringsloven § 40 som følge av at innsatte har bistått eller hjulpet med innsatte på en slik måte. Direktoratets syn er at sanksjoner begrunnet i denne typen bistand fremstår som klart uforholdsmessig. Det ble også vist til at de har mangeårig erfaring med at innsatte bistår hverandre i forbindelse med søknader og klager, uten at dette verken har fremstått som problematisk eller dannet grunnlag for noen form for sanksjonering.

Ombudet finner likevel grunn til å påpeke at X fengsel, i sitt vedtak om å ilegge reaksjon, jf. straffegjennomføringsloven 40, har vist til at klageren fortsatte å bistå andre med å utforme klager, etter at de hadde bedt ham slutte. Kriminalomsorgsdirektoratet har i sine merknader til oss 27. september 2021 vist til at formuleringen i vedtaket var uheldig, og presisert at reaksjonen ble ilagt på grunn av brudd på vilkårene for bruk av skolenettet. Klageren opplyser på sin side at han opplever å bli sanksjonert for å yte slik bistand til medinnsatte.

Sivilombudet har ikke funnet det nødvendig å vurdere nærmere hvorvidt klageren ble ilagt en reaksjon for å bistå andre innsatte, da vedtaket ble opphevet av kriminalomsorgens regionskontor.

På bakgrunn av sakens dokumenter, direktoratets redegjørelser og klagerens opplysninger, mener ombudet imidlertid det er usikkert hvorvidt alle kriminalomsorgens enheter praktiserer regelverket i tråd med ombudets vurderinger ovenfor. Ombudet ber derfor Kriminalomsorgsdirektoratet påse at innholdet i ombudets uttalelse blir gjort kjent for kriminalomsorgens enheter.

## Konklusjon

Sivilombudet og Kriminalomsorgsdirektoratet er enige om at det ikke er hjemmel i straffegjennomføringsloven § 7 bokstav a, veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11 eller rundskriv KSF 02/2002 til å nekte innsatte å bistå medinnsatte med å utforme klager eller søknader.

Ombudet er imidlertid ikke enig i at straffegjennomføringsloven § 7 a sammenholdt med forvaltningsloven § 11 og rundskriv KSF 02/2002 kan tolkes slik at regelverket sett i sammenheng legger opp til at slik bistand skal ytes av advokater, eksterne fullmektiger eller kriminalomsorgens ansatte fremfor andre innsatte.

På bakgrunn av sakens dokumenter, direktoratets redegjørelser og klagerens opplysninger, mener ombudet det er usikkert hvorvidt alle kriminalomsorgens enheter praktiserer regelverket i tråd med ombudets vurderinger. Ombudet ber derfor Kriminalomsorgsdirektoratet påse at innholdet i ombudets uttalelse blir gjort kjent for kriminalomsorgens enheter.

[1] Se Straffegjennomføringsloven, Storvik, Høyskoleforlaget 2011, 2. utgave, side 69.