



Hovedinstruks til kriminalomsorgen

Fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet med virkning fra 1.1.2025.

Del A: Innledning

Instruksen er fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet i medhold av Reglement for økonomistyring i staten §3. Denne instruksen erstatter instruks til kriminalomsorgen av 1. januar 2023.

Instruksen er et supplement til Bestemmelser om økonomistyring i staten (bestemmelsene).

Formålet med instruksen er å beskrive virksomhetens samfunnsoppdrag, samt å klargjøre myndighet og ansvarsdeling mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI). Instruksen fastsetter videre departementets krav til virksomhetens interne styring og kontroll.

Del B1: Departementets myndighet og ansvar

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede administrative ansvaret for kriminalomsorgen. Dette innebærer iht. bestemmelsene pkt. 1.3 et ansvar for å påse at virksomheten har god styring og kontroll, og sørge for at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer hensiktsmessig.

Departementet fastsetter overordnede mål og krav til virksomheten innenfor de rammer Stortinget fastsetter gjennom lov- og budsjettvedtak. Departementet stiller krav, og tildeler økonomisk ramme og fullmakter for kriminalomsorgen gjennom et årlig tildelingsbrev og eventuelle supplerende tildelingsbrev. Kriminalomsorgens resultater, styring og kontroll følges opp gjennom styringsdialogen, jf. nærmere omtale under del D nedenfor. Departementet har alminnelig instruksjonsmyndighet overfor kriminalomsorgen.

Departementet har også et samordningsansvar for krav som stilles til kriminalomsorgen fra andre departementer og virksomheter i staten.

Del B2: Kriminalomsorgens myndighet og ansvar

Formål, ansvarsområder og hovedoppgaver.

Kriminalomsorgens samfunnsoppdrag og hovedoppgaver er definert i straffegjennomføringsloven §§ 2, 3 og 4. Kriminalomsorgens samfunnsoppdrag er å sørge

for at domfelte gjennomfører straff og stiller vareteksplasser til disposisjon for politiet på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er forsvarlig for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer tilfredsstillende forhold for de innsatte. Det skal gis tilbud om gjenopprettende prosess under straffegjennomføringen. Ved varetektsfengsling skal kriminalomsorgen legge forholdene til rette for å redusere negative virkninger av isolasjon.

Kriminalomsorgen skal gjennom behandling av enkeltsaker, tilsynsvirksomhet og etablering av et internkontrollsystem, sørge for rettstrygghet og lik behandling av sakene til innsatte og domfelte.

Kriminalomsorgen har et selvstendig ansvar for å formidle forskning og kunnskap. Kriminalomsorgen skal innenfor rammene av relevant regelverk gjøre informasjon og data av offentlig interesse lett tilgjengelige for allmennheten og forskere.

Kriminalomsorgen har ansvar for å sette i verk straffegjennomføringspolitikken og gi faglige råd til utviklingen av regelverk og politikk. Innenfor gjeldende budsjettammer og med utgangspunkt i generelle føringer fra departementet har KDI ansvar for effektiv drift i kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen skal forvalte gjeldende regelverk innenfor sine fagområder, informere og veilede publikum og virksomhetens brukere. Kriminalomsorgen har også en rådgivende funksjon overfor Justis- og beredskapsdepartementet på virksomhetens fagområde og skal gi departementet bistand i henhold til de frister departementet setter. Videre skal kriminalomsorgen ha oversikt over og informere departementet om saker av faglig betydning eller prinsipiell interesse.

Kriminalomsorgens hovedmål fremgår av de årlige tildelingsbrevene.

Tilknytningsform

Kriminalomsorgen er et ordinært statlig forvaltningsorgan (bruttobudsjettert virksomhet) underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.

Lover og forskrifter som gir rammer for virksomheten

Kriminalomsorgens virksomhet er regulert i en rekke lover, samt Stortingets vedtak. De mest sentrale lovene er straffegjennomføringsloven, straffeloven og forvaltningsloven. Aktivitetene og tjenesteområdene til kriminalomsorgen er videre regulert av internasjonale konvensjoner og bilaterale avtaler. Relevante forskrifter, rundskriv og instruksjoner legger i tillegg rammer for styringen av kriminalomsorgen.

Kriminalomsorgen skal holde seg fortløpende oppdatert om regelverksendringer og prinsipputtalelser fra departementet om gjeldende regelverk, og har et selvstendig ansvar for å fange opp behov for praksis- og regelverksendringer.

Delegering av myndighet og virkemidler

Juridiske virkemidler

Myndigheten til å treffe vedtak i enkeltsaker om soningsoverføring mellom Norge og land utenfor Norden, jf. lov 20. juli 1991 nr. 67 om overføring av domfelte, har siden 1. januar 2014 vært lagt til KDI med departementet som klageorgan. Med virkning fra 1. januar 2022, er myndigheten til å behandle klagesaker om soningsoverføring delegert KDI.

Med virkning fra 1. juli 2020 har KDI myndighet til å avslå søknader om benådning, jf. supplerende tildelingsbrev nr. 2 2020 av 22. juni 2020. Departementet er klageorgan over direktoratets avslag.

Myndigheten til å avgjøre erstatningskrav mot kriminalomsorgen etter de alminnelige erstatningsrettslige regler er delegert til KDI med virkning fra 1. januar 2021. KDI har fullmakt til å avslå krav, erkjenne ansvar, inngå forlik og foreta utbetaling etter dom, innenfor rammene av rundskriv som nevnt nedenfor.

KDI gis fullmakt til å belaste budsjettkapittel 471 Statens erstatningsansvar og Stortingets rettferdsvederlagsordning, post 71 Erstatningsansvar m.m. KDI bes om å følge postomtalen i statsbudsjettet og rundskriv G-01/2017, Erstatningskrav mot staten – belastning av budsjettkapittel 471, post 71 og frafall av foreldelsesinnsigelse.

Ved brev 3. november 2020 er departementets myndighet etter tvisteloven § 22-3 til å samtykke i at tjenestemenn i kriminalomsorgen avgir vitneforklaring i sivile saker uavhengig av lovbestemt taushetsplikt delegert til KDI. Det forutsettes at samtykkekompetansen kan videredelegeres til underliggende nivå i kriminalomsorgen.

Ved brev 22. august 2023 er departementets myndighet etter straffeprosessloven § 118 første og annet ledd til å samtykke i at tjenestemenn i kriminalomsorgen avgir vitneforklaring i straffesaker uten hinder av lovbestemt taushetsplikt og redegjøre for retten om grunnene for sitt standpunkt i sak om fritak fra lovbestemt taushetsplikt delegert til KDI. Denne myndigheten kan delegeres videre til underliggende nivå i kriminalomsorgen.

Adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger med forskere er regulert i forvaltningsloven § 13 d. Departementets myndighet etter forvaltningsloven § 13 d første ledd til å bestemme at opplysninger kan eller skal gis til bruk for forskning uten hinder av taushetsplikt etter § 13, delegeres i samsvar med forvaltningslovforskriften § 8 til Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) for så vidt gjelder opplysninger i saker på direktoratets ansvarsområde. Delegeringen av denne myndigheten trådte i kraft 15. april 2023.

Økonomiske virkemidler

KDI forvalter tilskuddsordning for frivillige virksomheter i kriminalomsorgen.

Forvaltningen av tilskuddsordningen skal følge *Bestemmelsene* kap. 6 og være i tråd med tilskuddsordningens forskrift.

En oversikt over de årlige tildelingene skal publiseres av KDI, samt oversendes til departementet for publisering på regjeringen.no.

Organisering og ledelse av virksomheten

Virksomhetsleder må løpende vurdere tilpasninger i organisasjonen for å sikre god og effektiv oppgaveløsning. Departementet skal varsles dersom KDI utreder organisatoriske endringer av større omfang. Eventuell omlokalisering av virksomheten skal forelegges departementet.

Justis- og beredskapsdepartementet er tilsettingsmyndighet for virksomhetsleder. For øvrige stillinger er tilsettingsmyndigheten lagt til virksomheten. Tilsetting skal foretas innenfor rammene av statsansatteloven og gjeldende budsjetttrammer.

KDI har ansvaret for drift og utvikling av kriminalomsorgen, jf. straffegjennomføringsloven § 5 andre ledd.

KDI har videre et særskilt ansvar som styringsorgan for Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter (KRUS).

Kontakt og samarbeid med andre virksomheter og aktører

For at kriminalomsorgen skal nå sine mål og løse sitt samfunnsoppdrag er samarbeid med andre aktører og virksomheter en forutsetning. Dette gjelder både i og utenfor sektor. Etter straffegjennomføringsloven § 4 skal kriminalomsorgen i samarbeid med andre offentlige etater legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får tjenestene de etter loven har krav på. Samarbeidet skal bidra til en samordnet innsats for å dekke de domfeltes og innsattes behov, fremme tilpasningen til samfunnet og legge til rette for et liv uten kriminalitet. Kriminalomsorgen skal legge til rette for et godt samarbeid med politi- og påtalemyndighet og strafferettspleien for øvrig.

Kriminalomsorgen har et ansvar for å holde samarbeidende instanser godt orientert om praksis, praksisendringer og eventuelt særskilte prosjekt som har konsekvenser for deres saksbehandling og eventuelle prioriteringer.

Virksomheten skal ikke ha direkte kontakt med andre departementer eller folkevalgte organer uten at det er avklart med Justis- og beredskapsdepartementet.

Del C: Virksomhetens interne styring

Virksomhetens interne ledelsesstruktur og fullmakter internt

Direktøren er virksomhetsleder for kriminalomsorgen, og har ansvaret for resultatene innenfor samfunnsoppdraget og de fastsatte rammene for virksomheten, og innenfor de budsjettfullmakter, mål og resultatkrav som er gitt i tildelingsbrevet. Direktøren skal styre virksomheten iht. bestemmelsene pkt. 2.2, og har ansvaret for at virksomheten har god intern styring og kontroll (jf. nærmere omtale under pkt 3.2 nedenfor).

Direktøren skal fastsette retningslinjer for videredelegering av budsjettdisponeringsmyndighet og utføring av attestasjon, jf. bestemmelsene punkt 2.5.2. Utgifter for direktøren skal godkjennes av fast fungerende/stedfortreder for direktøren.

Virksomhetens planlegging, gjennomføring og oppfølging

Direktøren skal planlegge slik at kriminalomsorgen når de mål og krav som er satt, og foreta prioriteringer iht. vurderinger av risiko og vesentlighet. Planene skal ha både ettårig og flerårig perspektiv, dokumenteres i interne styringsdokumenter, og følges opp og revideres jevnlig.

Kriminalomsorgen skal gjennomføre løpende resultatmålinger og evalueringer for å følge opp måloppnåelse, ressursbruk, samt omfang og kvalitet i virksomhetens leveranser. Resultatoppnåelsen på alle sentrale ansvarsområder skal dokumenteres. Kriminalomsorgen skal videre utarbeide informasjon som muliggjør vurderinger av kostnads- og formåls effektivitet.

Kriminalomsorgen har også et ansvar for å:

- utarbeide god statistikk, analyse og prognoser, herunder utarbeidelse av kriminalomsorgens årsstatistikk
- bidra til at tiltak, prosjekt m.m. som har økonomiske og administrative konsekvenser i en tidlig fase blir tilstrekkelig utredet. Kriminalomsorgen skal opplyse om tiltak har konsekvenser for forvaltningssamarbeidspartnere og/eller andre involverte.

Virksomhetens interne styring og kontroll

Kriminalomsorgens interne styring og kontroll skal være tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Internkontrollen skal gi rimelig grad av sikkerhet for at kriminalomsorgen har målrettet og effektiv drift, pålitelig rapportering og at lover og regler overholdes, jf. bestemmelsene pkt. 2.4. Internkontrollen skal videre legge til rette for læring og forbedring, og sikre at virksomheten utvikles.

Dette forutsetter at direktøren etablerer et godt styrings- og kontrollmiljø med tydelig fordeling av ansvar og myndighet, hensiktsmessig organisasjonsstruktur, riktig kompetansesammensetning og gode systemer for informasjon og kommunikasjon. Direktøren skal videre, med utgangspunkt i de etiske retningslinjene for statstjenesten, stille krav til og sørge for en høy etisk standard blant kriminalomsorgens medarbeidere, og således forebygge misligheter og økonomisk kriminalitet. Direktøren må vurdere behovet for egne etiske retningslinjer tilpasset virksomhetens behov og samfunnsoppdrag.

Kriminalomsorgens interne styring og kontroll skal videre sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlige beslutningsgrunnlag. Direktøren skal etablere interne systemer og rutiner for planlegging, budsjettering, oppfølging og rapportering. Etablert internkontroll skal dokumenteres. Direktøren skal fastsette en intern hovedinstruks, samt retningslinjer og rutiner for kritiske kjerne-, støtte- og styringsprosesser. Utforming og omfang på styringsdokumenter og dokumentasjon av at internkontrollen etterleves skal baseres på en vurdering av risiko og vesentlighet.

Direktøren må vurdere risiko og sårbarhet for hele virksomhetens ansvarsområde, analysere og vurdere hvordan påvist risiko skal håndteres for å sikre måloppnåelsen. Risikovurderinger og oppfølging av risiko skal være en integrert del av systemet for styring og kontroll. Risikovurderinger og utviklingen i risiko vil være tema i styringsdialogen med departementet.

Kriminalomsorgen skal ha god sikkerhet, beredskap og evne til krisehåndtering, med nødvendige beredskapsplaner og årlige øvelser.

Kriminalomsorgen er undergitt tilsyn fra en rekke tilsynsmyndigheter og skal legge til rette for kontroll og tilsyn. Direktoratet skal sikre god journalføring av korrespondanse som oppstår som følge av tilsyn.

Merknader fra Riksrevisjonen skal ha høy prioritet. Kriminalomsorgen skal utvikle en konkret plan for oppfølging av eventuelle feil og mangler som er pekt på av Riksrevisjonen. Oppfølgingsplanen skal være tema i styringsdialogen og omtales i årsrapporten.

Virksomhetsleder skal identifisere kunnskapsbehov og gjennom systematisk bruk av FoU bidra til å bygge opp et solid kunnskapsgrunnlag for å forvalte og utvikle sine ansvarsområder.

Kriminalomsorgen skal bruke evalueringer systematisk som en del av virksomhetsstyringen.

Andre føringer

KDI skal både på eget initiativ og etter bestilling fra departementet levere innspill til departementets faglige arbeid og politikkutvikling. Dette omfatter også innspill til arbeidet med statsbudsjettet, iht. de frister departementet fastsetter.

Direktøren skal varsle departementet umiddelbart dersom det oppstår kritisk risiko eller alvorlig svikt i resultatoppnåelsen, eller ved hendelser som kan medføre politisk og/eller større mediemessig oppmerksomhet.

Del D: Styringsdialog

Den årlige styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og KDI skal være forankret i Prop. 1 S og Stortingets behandling av denne. Styringsdialogen består av styringsdokumenter, rapporter, møter og annen dialog av styringskarakter mellom departementet og virksomheten.

Følgende dokumenter er de mest sentrale i styringsdialogen:

- Departementets hovedinstruks til virksomheten
- Departementets årlige tildelingsbrev til virksomheten
- Supplerende tildelingsbrev i løpet av året
- Periodiske rapporteringer
- Årsrapport og årsregnskap
- Referater fra etatsstyringsmøter og særmøter i styringsdialogen

Antallet etatsstyringsmøter gjennom året vil bli fastsatt på bakgrunn av risiko- og vesentlighetsbetraktninger samt virksomhetens egenart. Oversikt over faste etatsstyringsmøter vil framgå av styringskalenderen i det årlige tildelingsbrevet. Når saker krever oppfølging utover det som kan tas opp i forbindelse med de faste etatsstyringsmøtene, kan det etter behov avholdes særmøter i styringsdialogen.

Departementet fører referat fra alle møter som inngår i styringsdialogen.

Virksomhetsleder skal delta på de faste møtene i styringsdialogen. Unntak skal være avklart med departementet på forhånd.

Alle styringsdokumenter, herunder instruks til virksomheten og tildelingsbrev, vil utformes i dialog med virksomheten. Beslutninger og føringer vil formaliseres skriftlig i styringsdialogen.

KDI skal orientere departementet om saker som kan være av interesse for departementet fra Riksrevisjonen, Sivilombudet og eventuelle andre tilsynsorgan.

Det skal årlig avholdes en medarbeidersamtale mellom departementsråd og/eller ekspedisjonssjef i Avdeling for kriminalitetsforebygging og direktør for kriminalomsorgen.

Rapportering til departementet

KDI skal avgi periodiske rapporter og årsrapport som beskrevet i denne instruksen og i de årlige tildelingsbrevene.

Tertialrapportering

Tertialrapportene vil fokusere på eventuelle avvik og risiko opp mot måloppnåelse, samt saksutvikling og rapportering på andre styringsparametere med fastsatt rapporteringsfrist per tertial.

Årsrapportering

Årsrapporten skal utformes iht. kravene i bestemmelsenes punkt 1.6.1, 2.3.3 og 3.4, samt rundskriv R-115 fra Finansdepartementet om statlige virksomheters avleggelse av årsregnskap.

KDI skal i årsrapporten gi sin vurdering av måloppnåelse, resultater og administrative og andre forhold som er omtalt i tildelingsbrevet. Dersom fastsatte mål ikke nås, skal KDI drøfte årsakene til dette i årsrapporten.

Årsrapporten skal suppleres med informasjon om kriminalomsorgens interne mål eller indikatorer fra virksomhetens interne styringssystemer som ikke er omtalt i tildelingsbrevet, dersom dette er nødvendig for å gi et dekkende bilde av virksomhetens resultater og gi departementet grunnlag for å vurdere måloppnåelse og ressursbruk.

Øvrige rapporteringskrav for det enkelte budsjettår formidles i de årlige tildelingsbrevene.

Års- og tertialrapporter skal sendes til Justis- og beredskapsdepartementet med kopi til Riksrevisjonen.