

# Innst. S. nr. 6.

(1998-99)

## Innstilling fra justiskomiteen om kriminalomsorgen og om forslag fra stortingsrepresentantene Jan Johnsen, Annelise Høegh og Ivar Kristiansen om redusert bruk av varetektsfengsling i Norge.

St.meld. nr. 27 (1997-98) og  
Dokument nr. 8:92 (1997-98).

Til Stortinget.

### 1. HOVEDPUNKTER

#### 1.1 Trekk ved kriminalomsorgen

I meldingen gis innledningsvis i kap. 2 et kort tilbakeblikk på kriminalomsorgens historie. Dagens hovedoppgaver gjengis og det redegjøres for virksomhetens hjemmelsgrunnlag, omfang, organisering og ressurser.

Kriminalomsorgen har som resultatmål at gjennomføringen av straffen skal være påbegynt innen tre måneder etter at dommen er rettskraftig, og at reaksjonene skal gjennomføres uten ny kriminalitet eller annen svikt. Den største utfordringen for kriminalomsorgen er å bidra til å redusere tilbakefallet til kriminalitet etter endt soning.

#### 1.2 Verdier, prinsipper, hovedmål og resultatmål

I kapittel 3 redegjøres for det verdimeslige og prinsipielle grunnlaget for den framtidige kriminalomsorgen. Deretter gjengis visjonen og virksomhetsideen som skal prege etatens utvikling og være bestemmende for valg av mål og virkemidler.

#### 1.3 Valg av straffereaksjon og gjennomføring av straffen

I 1997 ble det foretatt 11 170 nyinnsettelse i fengselsvesenet. Av disse var 861 kvinner. 3 605 var innsatte i varetekt. Gjennomsnittsbelegget var 2 802, hvorav 168 var kvinner. De fleste fengselsdommene er korte, gjennomsnittlig soningstid var ca. 80 - 90 dager.

Dagens fengselsstraff foreslås med enkelte endringer opprettholdt som såkalt basissoning. For innsatte som er motivert, foreslår departementet at man utvikler en såkalt progresjonssoning med fokus på systematisk kvalifisering og muligheter for gradvis «utslusing» mot åpnere og mer krevende soningsregimer. Viktige

redskap er utarbeidelse av en framtidsplan og at domfelte får en kontaktperson blant de ansatte.

Soningsalternativene bør som i dag være lukket anstalt, åpen soning, frigangshjem og hybelhus. Det foreslås opprettet sikkerhetsavdelinger for å møte et hardere kriminalitetsmiljø og ressursavdelinger for innsatte med spesielle atferds- eller fungeringsvanskeligheter. Departementet foreslår videre at domfelte som er funnet egnet til å delta i progresjonssoning, bør kunne fullbyrde straffen utenfor fengselsanstalt i en overgangsfase frem mot prøveløslatelse.

I meldingen drøftes spørsmål knyttet til kvinners soningssituasjon, barns situasjon når en eller begge foreldre soner i fengsel, utlendingers soningssituasjon og innsatte med psykiske lidelser. Departementet mener at forholdene for disse særskilte gruppene kan løses innen dagens anstaltsstruktur og organisering.

Prøveløslatelse på 2/3 tid foreslås opprettholdt som hovedregel. Det foreslås også at alle i utgangspunktet skal ha tilsyn i inntil tre måneder. Det skal vurderes om fengselsdirektøren skal få myndighet til å beslutte gjeninnsetting ved brudd på særvilkårene for prøveløslatelsen.

Samfunnsstraffene er samfunnstjeneste, betinget dom med tilsyn og betinget dom med promilleprogram. I 1997 ble det avsluttet 679 samfunnsdommer. Av disse ble 77 pst. avsluttet etter endt tid og uten brudd. Det ble etablert 972 tilsyn i tilknytning til betinget dom, og man fikk 182 dommer med promilleprogram.

Det foreslås at samfunnstjenesten beholdes som i dag, men med mulighet for retten til å fastsette at domfelte i tillegg til arbeidsplikten må gjennomføre et tilsynsprogram. Departementet foreslår videre at man vurderer å skjerpe reglene om betinget dom med tilsyn og utvider bruken av strukturerte tilsynsprogram. Det

foreslås også å vurdere en forsøksordning med tilsyn med elektronisk kontroll.

Det er viktig at brudd på vilkår knyttet til samfunnsstraffen fører til en rask reaksjon, om nødvendig ved omgjøring til et strengere straffealternativ. Departementet foreslår å vurdere en ordning med korttidsfengsling inntil syv dager, og at beslutningsmyndigheten for å reagere på brudd på vilkårene overføres fra domstolene til kriminalomsorgen, med klageadgang til forhørsretten.

Fengselsvesenet skal til enhver tid kunne stille til rådighet det antall varetektsplasser som politi og påtalemyndighet har behov for. Fengselsvesenet skal allerede under varetektsperioden starte oppfølgingen av den enkelte innsatte med tanke på en individuelt tilrettelagt soning.

#### **1.4 Fullbyrdingens innhold**

I tillegg til selve gjennomføringen av straffen er arbeid, skolegang, fritidsaktiviteter og ulike tiltak og programmer kriminalomsorgens virkemidler for å forebygge nye straffbare handlinger. Departementet vil fortsatt bygge på, utvide og utvikle de eksisterende virkemidlene. Det vil bli lagt særlig vekt på å bygge ut programvirksomheten (påvirkningsprogrammene).

De straffe- og sikringsdømte er en uensartet gruppe og undersøkelser om tilbakefall gir ikke entydige resultater om hva som skal til for å forhindre at den domfelte begår ny kriminalitet.

Kriminalomsorgen må bli mer mål- og resultatorientert og utvikle et bedre faglig innhold i soningen. Bruk av ulike virkemidler må dessuten i større grad baseres på individuelle vurderinger.

Departementet går på denne bakgrunn inn for å utvikle eksisterende tiltak som arbeid, undervisning, fritidstiltak og religiøs virksomhet og skape enkelte nye. Påvirkningsprogrammene, som f.eks. kontraktssoning, livsmestringsprogram, volds- og sedelighetsgrupper og tiltak mot promillekjøring har en eksplisitt kriminalitetsforebyggende målsetting. Tilsatte som skal være kontaktperson for de innsatte må bl.a. ha opplæring i metodisk arbeid, veilederrollen og arbeid med framtidsplaner. Departementet ser det som viktig etter en tid å evaluere nye tiltak som iverksettes for å se om ønskede mål er nådd.

#### **1.5 Kriminalomsorgens kapasitetsutfordringer**

Det er grunn til å forvente en fortsatt økning i antall tilsynsoppdrag for friomsorgen. I tillegg ønsker departementet å legge forholdene til rette for at samfunnsstraffer kan anvendes i et større omfang enn i dag. Dersom man beslutter å utvide prøveordningen med promilleprogram knyttet til betinget dom, vil det kreve økte ressurser. Friomsorgen kan ikke motta flere oppgaver uten at den tilføres flere stillinger.

Fengselsvesenet har i dag 2 899 plasser, hvorav 900 åpne. Uten vesentlige endringer i de faktorene som påvirker domsvolumet antas fullbyrdingsbehovet å

ville øke med 1 400-1 500 dommer i de nærmeste tre til fem år. Varetektsvolumet viser en økning fra 1996 til 1997. Justisdepartementets beregninger tilsier at fullbyrdingsbehovet vil kreve mellom 3 100 og 3 300 fengselsplasser.

Fengselsvesenet har mange små anstalter som er uforholdsmessig kostbare. En utvidelse av kapasiteten bør i særlig grad skje i østlandssområdet. Fullbyrdingsbehovet kan også ivaretas ved flere åpne fengselsplasser, fullbyrding utenfor fengsel og bruk av samfunnsstraffer.

#### **1.6 Kriminalomsorgens organisatoriske struktur**

Fengselsvesenet er i dag inndelt i 43 driftsenheter fordelt på fem sentralanstalter og fire fengselsdistrikter. Kriminalomsorg i frihet omfatter 21 hovedkontorer, ett i hvert fylke, bortsett fra i Oslo hvor det er tre. I tillegg kommer en rekke underkontorer og fire hybelhus.

Kriminalomsorgen har to nivåer for ledelse og administrasjon: Den sentrale ledelse i Kriminalomsorgsavdelingen/Fengselsstyret og den lokale ledelsen ved driftsenhetene.

Departementet foreslår at man oppretter seks regioner bestående av de anstaltene og friomsorgskontorene som ligger innenfor regionens grenser med en felles regionsledelse. Regionalledelsen skal ha en bred administrativ og klientfaglig sammensetning og kompetanse. I tillegg til det faglige drifts- og utviklingsansvaret for straffegjennomføringen vil de regionale leddene bli tillagt viktige administrative fellesoppgaver. Departementet vil komme tilbake med forslag om lovendringer som gjør det mulig å legge flere førstegangsavgjørrelser i enkeltsaker til de enkelte anstaltene og friomsorgskontorene slik at klagesakene går til det regionale leddet. I tillegg vil departementet foreslå at de avgjørelser som i dag treffes av Fengselsstyret som førsteinstans legges til de regionale leddene med Fengselsstyret som klageorgan. Den skisserte organisasjonsformen medfører inntil videre ingen endringer i den sentrale ledelsen.

Det må legges til rette for at ulike forvaltningsorganer kan yte sine lovbestemte tjenester til kriminalomsorgens klientell. Denne måten å organisere forvaltningssamarbeidet på blir kalt importmodellen, og omfatter arbeidsmarkedsetaten, helsetjenesten, tjenester etter lov om sosiale tjenester, undervisning og de religiøse tjenestene.

Ordningen forutsetter et løpende samarbeid på tvers av forvaltningsområdene. Som en supplerende ordning kan det iblant være nødvendig å kjøpe tjenester fra aktuelle myndigheter eller andre som har relevante tilbud.

#### **1.7 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Forslaget om ny organisasjonsstruktur vil ikke medføre vesentlige økonomiske konsekvenser utover kostnader til lokalisering av regionene.

Departementet ønsker å komme tilbake til mer presise beregninger av de økonomiske konsekvensene av et økt kapasitetsbehov i de årlige budsjettforslagene.

Forslaget om å opprette sikkerhetsavdelinger vil kreve investeringer i utstyr og en høyere bemanning når de er operative. Etablering av ressursavdelinger vil kreve noe økning i arealer, en høyere bemanning og muligens også utgifter til ombygging. Forslagene om utvikling av programvirksomheten fører til et behov for økt bemanning og midler til evaluering. En tettere oppfølging i friomsorgen forsterker behovet for bemanningsøkning.

## 2. TREKK VED KRIMINALOMSORGEN

### 2.1 Innledning

Fra 1700-tallet og fram til den endelige avskaffelse av legemsstraffen i 1814 ble frihetsstraff stadig mer vanlig. Fram til den annen verdenskrig isolerte man i stor grad fangene gjennom eneromsbehandling. Dagens fengselslov av 1958 bygger på at isolasjon har mange negative virkninger samtidig som loven går inn for at innsatte skal ha fellesskap på dagtid, og gis meningsfylt sysselsetting.

Fra midten av 1800-tallet vokste det fram private foreninger som hjalp løslatte fanger med å skaffe seg arbeid og som ga økonomisk bistand. Dette var grunnlaget for det tilsynet som senere ble lovfestet for betinget dømte, påtaleunnlatte og prøveløslatte. På femtitallet ble understøttelsesarbeidet redusert, samtidig som de lovhjemlede oppgavene i friomsorgen økte. I 1980 overtok staten virksomheten, og enhetene skiftet navn til kriminalomsorg i frihet og ble underlagt Justisdepartementet.

### 2.2 Dagens situasjon

Den sentrale ledelsen for kriminalomsorgen opptrer både som departementsavdeling og som selvstendig myndighet med betegnelsen Fengselsstyret. Dette innebærer at avgjørelser dels fattes på statsrådens vegne etter fullmakt, og dels selvstendig på eget ansvar.

Det er et mål at innsatte skal påbegynne soningen innen 3 måneder etter at dom er avsagt, og sone med utgangspunkt i en framtidsplan fastlagt ved soningens begynnelse. Det er en stor utfordring for kriminalomsorgen å bidra til å redusere tilbakefallet til kriminalitet etter endt fullbyrdelse.

Det er en viktig oppgave for fengselsvesenet å forebygge og begrense skadelige eller uheldige virkninger som måtte forårsakes eller forsterkes av anstaltoppholdet. Dette søkes gjort ved at de innsatte så langt det er mulig beskjeftiges med skolegang, arbeid og fritidsysler. Innsatte kan skaffe seg mer meningsfull og målrettet fullbyrding ved å inngå en avtale med fengselet om å sone i en avdeling eller et fengsel hvor rusmiddelbruk ikke forekommer, såkalt kontraktsoning. Domfelte kan også etter søknad i spesielle tilfeller sone

ubetinget fengselsstraff i ulike offentlige eller private behandling sinstitusjoner eller hybelhus iht. fengselsloven § 12.

Når det gjelder varetekt skal pågrepne overføres fra politiarrest til fengsel etter at kjennelse om varetekt er avsagt og innen 24 timer.

Friomsorgen utfører personundersøkelser, administrerer samfunnstjeneste og tilsyn, driver hybelhus og yter bistand til innsatte i fengsler uten egen sosialtjeneste. Etaten fører kontroll med at særvilkår pålagt av domstol, påtalemyndighet eller fengselsmyndighet blir overholdt. Tilsynsførerne, det vil si friomsorgens fast tilsatte personell og over 450 frivillige medarbeidere, har som oppgave dels å bistå, dels å kontrollere domfelte. Innholdet av tilsynet varierer etter hvilke tiltak som antas nødvendige. Dersom lovbrøteren alvorlig eller gjentatt bryter vilkåret om tilsyn, eller forutsetningene for samfunnstjeneste, kan det føre til at straffen gjøres ubetinget.

Sikring er en strafferettslig særreaksjon som retten idømmer på grunn av fare for gjentagelse av alvorlige straffbare handlinger. Sikring er formelt sett ikke straff. Reaksjonen kan utholdes i sikringsanstalt (Ila eller Bredtveit), i fengsel, i psykiatrisk sykehus eller i frihet.

Stortinget har vedtatt at sikring skal erstattes med nye strafferettslige særreaksjoner. Lovbrytere som er utilregnelige skal etter dette i utgangspunktet ikke kunne idømmes fengsel. Straffedømte som er tilregnelige, men farlige, skal kunne idømmes forvaring, som skal utholdes i fengsel. Tidspunktet for iverksettelse av de nye særreaksjonene er ikke bestemt, og de praktiske endringene for fengselsvesenet som følge av lovforslaget er ennå ikke ferdig utredet.

Både statistikk og erfaring forteller at mesteparten av kriminaliteten begås av tidligere straffedømte personer. Tilbakefallet øker med hvor mange straffereaksjoner lovbrøteren har pådratt seg tidligere. Menn begår oftere ny kriminalitet enn kvinner. Blant de som begår ny kriminalitet har imidlertid andelen kvinner økt mer enn andelen menn de siste årene. Generelt sett begår unge lovbrøtere oftere ny kriminalitet enn eldre. Tilbakefallshyppigheten varierer også med lovbruddets art. Størst andel tilbakefall finner man blant narkotika- og vinningsforbrytere. Beregninger fra Statistisk sentralbyrå viser at forskjellene i tilbakefallsprosenten mer skyldtes de straffedes bakgrunn enn den type reaksjon de ble møtt med.

## 3. VERDIER, PRINSIPPER, HOVEDMÅL OG RESULTATMÅL

Det verdimesige grunnlaget for den framtidige kriminalomsorg er følgende:

- Strafferettslige reaksjoner skal gjennomføres på en for samfunnet betryggende måte.
- Domfelte skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet.

- Fullbyrdingen skal bygge på individuelle behov og forutsetninger og støtte domfeltes vilje til å bryte med kriminaliteten.
- Straffelovgivning, rettspraksis og fullbyrding bygger på humanitet, rettsikkerhet og likebehandling.
- Offentligheten skal sikres innsyn og informasjon.
- Domfelte skal sikres de rettigheter alle borgere har etter lovgivningen innen de rammer straffullbyrdingen setter.
- Domfelte skal ikke pålegges andre begrensninger eller fullbyrde under strengere forhold enn det som følger av sanksjonen.
- Domfelte skal sikres en tilfredsstillende fullbyrdingsstandard.
- Kriminalomsorgen skal stimulere domfeltes vilje til ansvar for eget liv.
- Dagliglivet i fengslene skal preges av aktivt samvirke mellom tilsatte og innsatte.
- Kriminalomsorgens administrative og organisatoriske ordninger skal sikre en optimal ressursanvendelse.

#### Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Vidar Bjørnstad, Astrid Marie Nistad, Jan Petter Rasmussen og Ane Sofie Tømmerås, fra Fremskrittspartiet, Jørn L. Stang og Jan Simonsen, fra Kristelig Folkeparti, Finn Kristian Marthinsen og Åse Wisløff Nilssen, fra Høyre, lederen Kristin Krohn Devold og Bjørn Hernæs, og fra Senterpartiet, Tor Nymo, viser til Budsjett-innst. S. nr. 4 (1997-98), der en enstemmig komité ber om å få seg forelagt en egen stortingsmelding om kriminalomsorgen. Komiteen uttaler følgende om hovedmål for kriminalomsorgen:

«Komiteen viser til at fengselsvesenet og friomsorgen gjennomfører de straffereaksjoner som besluttes av påtalemyndigheten eller idømmes av domstolene. Det er et hovedmål at disse reaksjonene gjennomføres straks de er rettskraftige. Komiteen vil understreke viktigheten av dette målet, da en rask reaksjon kan virke forebyggende på ny kriminalitet. Straffereaksjonene skal gjennomføres på en human måte, og sikre den enkeltes rettsikkerhet og likebehandling. Samtidig må risikoen for rømminger, svikt og brudd under soning reduseres til et minimum. Et annet hovedmål for kriminalomsorgen er å legge forholdene til rette for at lovbrøyteren skal kunne gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster. Det innebærer bl.a. at det utarbeides individuelle sonings- og tilsynsplaner og at den domfelte motiveres til atferdsendring. Den domfelte må i størst mulig grad ta ansvar for et kriminalitetsfritt liv og integrering i samfunnet.»

Komiteen er tilfreds med at disse synspunkter vektlegges av Regjeringen i St.meld. nr. 27 (1997-98).

Komiteen merker seg at temaet for stortingsmeldingen i utgangspunktet er gjennomføring av de straffettslige reaksjoner som blir idømt av domstol.

Straffen skal ha som formål å motvirke samfunnsmessige uakseptable handlinger og bidra til å opprettholde lovlydighet og en høy moralsk standard. Den skal tjene til skrekk og advarsel og beskytte befolkningen mot nye lovbrudd. Straffen skal gjenspeile lovbruddets grovhet og gjerningsmannens skyld, samtidig som kravet om rettferdighet, forutberegnelighet, klarhet og humanitet tilgodeses.

Som samfunnets straffegjennomføringsapparat er det viktig at kriminalomsorgen tar hensyn til samfunnets sikkerhet og samtidig begrenser mulige skadevirkninger for den enkelte. Komiteen legger vekt på at kriminalomsorgen i sitt arbeid med domfelte retter søkelyset mot de individualpreventive virkningene av straffen og sørger for et innhold i soningshverdagen som kan bidra til at risikoen for ny kriminalitet blir lavest mulig. Fullbyrdingen skal bygge på individuelle behov og forutsetninger, der domfeltes vilje til å bryte med kriminaliteten og til å ta ansvar for eget liv skal støttes.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, støtter de verdier, prinsipper, hovedmål og resultatmål som meldingen legger til grunn.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener at systematiske undersøkelser av den effekt ulike tiltak har for tilbakefall til ny kriminalitet, bør tas i bruk som et resultatmål ved utformingen av kriminalomsorgen. Disse medlemmer mener at det bør være et avgjørende mål for kriminalomsorgen at virksomheten skal prøve å medvirke til at tidligere dømte endrer sitt kriminelle handlingsmønster. Dette er nevnt som et hovedmål, men det er ikke angitt som en resultatindikator. Disse medlemmer anmoder Regjeringen om å legge inn tilbakefall som ett av de kriteriene som skal måles for å vurdere ulike soningsalternativer.

Disse medlemmer viser til at selve straffeelementet må synliggjøres ved straffegjennomføringen for å styrke de allmennpreventive sidene ved straffen. Disse medlemmer savner en redegjørelse i meldingen om hvordan man tenker seg kommunisert til samfunnet hvordan straffegjennomføringen fungerer, slik at det kan virke avskrekkende. Disse medlemmer mener at det er avgjørende for den allmennpreventive effekten at det synliggjøres at en person blir utsatt for et onde på grunn av den straffbare handling. Disse medlemmer vil understreke at selv om rehabiliteringselementet i straffen er en viktig del, bør ikke dette fremstå som det tilnærmet eneste vesentlige trekk ved en straffereaksjon. Disse medlemmer mener at det bør utformes strategier for å synliggjøre de avskrekkende virkningene ved kriminalomsorgen.

Disse medlemmer vil også påpeke at i enkelte tilfeller må straffen fungere som et middel for samfunnet til å beskytte seg. Dette skal ikke være hovedfor-

målet med straff, men i enkelte tilfeller er det nødvendig.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet minner om at en av hensiktene med straffereaksjoner er at den innsatte skal føle at straffen er ubehagelig, slik at han mister lysten til å begå nye straffbare handlinger som kan føre til en ny periode i fengsel. Disse medlemmer vil derfor advare mot å gjøre fengslene til så behagelige steder å sone at denne avskrekkende virkningen forsvinner. Noen få måneder i et fengsel med de fleste bekvemmeligheter vil neppe virke særlig skremmende på unge lovbyrtere.

## 4. STRAFFEREAKSJONER OG GJENNOMFØRING AV STRAFF

### 4.1 Innledning

Kapittelet gir en oversikt over dagens straffereaksjoner og fullbyrdingsformer, og det fremmes forslag til endringer. Sentralt står forslagene om progresjonssoning, korttidsfengsling, straffullbyrding utenfor fengsel og endringer i løslatelsessystemet. Deretter blir gjennomføringen av samfunnsstraffer drøftet. Til slutt vurderes gjennomføringen av varetekt.

### 4.2 Straffereaksjoner, straffens formål og hovedutfordringer i straffegjennomføringen

Det er i utgangspunktet soningstidens lengde som avgjør hvilken type anstalt den domfelte skal starte straffegjennomføringen i. Ubetingede dommer gjennomføres i lukkede anstalter, og/eller åpne anstalter, samt frigangshjem og hybelhus. Med samfunnsstraffer menes samfunnstjeneste, betinget dom med promilleprogram, betinget dom med tilsyn eller tilsyn ved prøveløslatelse.

Straff har mange formål, bl.a. motvirke uakseptable handlinger, tjene til skrekk og advarsel og beskytte folk mot lovbrudd. Det skal være forholdmessighet mellom forbrytelsen og straffen. Hensynet til kortvarig samfunnsbeskyttelse vil måtte veies mot tiltak som på lengre sikt motvirker kriminalitet. Likebehandling må veies mot individuelt tilpassede tiltak, og bistand må balanseres mot kontroll, restriksjoner og tvang.

Mangfoldet blant de innsatte krever en differensiert straffegjennomføring. Hovedutfordringen er å få til en bedre tilrettelegging for en kriminalitetsfri tilværelse. Kjernen i dette er at virkemidlene under soningen må brukes systematisk og målrettet for å påvirke domfeltes adferd.

For å tilrettelegge for bedre innhold i straffegjennomføringen for de straffedømte som er motivert og som vil ta ansvar for sin egen kriminelle situasjon, ønsker departementet å etablere en ordning med progresjonssoning. Progresjonssoning gjennomføres med større systematikk og gir domfelte større valgmuligheter, men stiller også vesentlig større krav. Systemet baserer seg på at den domfelte blant annet må «kvalifi-

sere seg» for å komme videre i progresjonen. Progresjonssoning vil normalt innebære en trinnvis utslusing til åpnere soning.

En slik straffegjennomføringsform vil bare kunne omfatte en del av de innsatte. En stor andel vil derfor også i fremtiden fullbyrde straffen etter dagens ordinære soningssystem, såkalt basissoning. Departementet vil, vesentlig av ressurshensyn, foreløpig gå inn for at de som har en dom på mindre enn 74 dager ikke bør delta i ordningen. Videre vil sikkerhetsvurderinger, herunder sviktfare, kunne være til hinder for deltakelse. Kravet til motivasjon, samtykke og egnethet vil også begrense deltakerantallet. Det vil være et gjennomsnitt på rundt 600 innsatte som kan omfattes av ordningen. Alle innsatte skal imidlertid kunne delta i påvirkningsprogram og andre fagopplegg forutsatt at det ressursmessig er mulig.

### *Komiteens merknader*

Komiteen viser til at samfunnets bruk av straff har mange formål. Hensynet til kortvarig samfunnsbeskyttelse vil måtte veies mot tiltak som på lengre sikt motvirker kriminalitet. Denne avveiningen må foretas av såvel domstolene som kriminalomsorgen.

Komiteen understreker at mangfoldet blant de innsatte krever en differensiert straffegjennomføring, med saklig begrunnet forskjellsbehandling innsatte imellom. Hovedutfordringen er slik komiteen ser det å strukturere og målrette en straffegjennomføring som totalt sett gir bedre tilrettelegging for en kriminalitetsfri tilværelse.

Komiteen er enig i at det, for å tilrettelegge for bedre innhold i straffegjennomføringen for de straffedømte som er motivert og som ønsker å ta ansvar for sin egen kriminelle situasjon, bør etableres en ordning med progresjonssoning. En slik soningsform bør kjennetegnes ved en gradvis utslusing fra lukket til åpnere soning. Komiteen viser til at departementet mener deltakerantallet i progresjonssoningen av flere grunner vil være begrenset, og at det for soning under 74 dager vil være vanskelig å delta i progresjonssoning. Komiteen er enig i at det må stilles krav til den enkeltes motivasjon, samtykke og egnethet for å bli omfattet av progresjonssoningen. Dette må være klare forutsetninger for at den enkelte skal kunne omfattes av slik soning. Videre er komiteen enig i at det må foretas sikkerhetsvurderinger for å avgjøre soningsform for den enkelte. Komiteen vil understreke at brudd på forutsetninger for deltakelse i progresjonssoningen, må reageres på. Reaksjonen i slike tilfeller kan være tilbakeføring til basissoning for kortere eller lengre perioder. Komiteen er enig med departementet i at ordninger med framtidsplaner, kontaktperson og utviklingen av påvirkningsprogrammer er forutsetninger for å etablere progresjonssoning.

Komiteen er enig i at den andel innsatte som for fremtiden ikke omfattes av progresjonssoningen, skal fullbyrde straffen etter dagens ordinære soningssystem, basissoningen. Komiteen mener at målet om

rehabilitering tilsier at flest mulig individuelt bør prøves for egnethet for progresjonssoningen, og at alle innsatte bør delta i påvirkningsprogram og andre fagopplegg.

Komiteen viser videre til at det er nær sammenheng mellom hvor hurtig et lovbrudd oppklares og straffes, og den allmennpreventive og forebyggende effekt straffen har.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at man har som hovedregel at ingen skal sone under strengere forhold enn det som er sikkerhets- og kontrollmessig nødvendig.

Flertallet viser videre til at fullbyrding av straff skal skje straks dommen er rettskraftig når ikke annet er særskilt bestemt. Kriminalomsorgen har hittil hatt som resultatmål at det ikke skal være rettskraftige dommer som er eldre enn 3 mnd. før soning iverksettes. Regjeringen har i St.prp. nr. 1 (1998-99) foreslått at straffereaksjoner skal iverksettes straks og senest to måneder etter at dommen er rettskraftig. Flertallet er enig i dette. Godt samarbeid og god kommunikasjon mellom politi og kriminalomsorg med hensyn til fullbyrdingen kan bidra til at dette målet nås i enda større grad enn i dag.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener at et resultatmål om at gjennomføringen av straffen skal være påbegynt innen to måneder etter at dommen er rettskraftig er uakseptabelt, og viser til at det finnes eksempler på at en straffedømt har begått ny og alvorlig kriminalitet i løpet av den tiden vedkommende har ventet på innkalling til soning. Det er også en alvorlig belastning for ofrene å risikere å treffe den straffedømte på gaten i dagene etter at rettskraftig dom er avsagt. Etter disse medlemmers mening skal soning påbegynnes straks dommen er rettskraftig.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen utarbeide et regelverk som sikrer at soning av straff starter umiddelbart etter at en dom er rettskraftig.»

Komiteens medlemmer fra Høyre fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen fremme regjendringer som sikrer at soning av idømt straff som hovedregel starter umiddelbart etter at en dom er rettskraftig.»

### 4.3 Spesielt om enkelte ulike soningsalternativ

Deler av det kriminelle miljøet internasjonalt og nasjonalt blir stadig hardere. Enkelte innsatte har tilknytning til organiserte kriminelle grupper. Det kan derfor oppstå situasjoner som krever at det raskt må stilles til rådighet varetaks- og soningsplasser med

særlig høyt sikkerhetsnivå. I dag er det et forholdsvis lite antall innsatte dette dreier seg om, og en realistisk strategi er å spre disse i allerede eksisterende anstalter. Nye fengsler bygges slik at det kan etableres høyrisikoavdelinger ved behov. Departementet foreslår at det innenfor hver kriminalomsorgsregion skal være fengselsavdelinger som i løpet av kort tid skal kunne endre regime fra et normalt til et ekstra høyt sikkerhetsnivå.

Regjeringen foreslo våren 1992 å opprette et eget fengsel, den såkalte spesialanstalten for innsatte med store atferdsavvik. I St.prp. nr. 1 (1996-97) foreslo departementet i stedet å vurdere etablering av særlige avdelinger, såkalte ressursavdelinger, med en annen organisering, færre innsatte, større arealer og større personaltetthet enn i fengselsvesenet for øvrig. Formålet med ressursavdelingene er bedre å ivareta de særlige behovene hos de dårligst fungerende innsatte, f.eks. innsatte med psykiske problemer og forvaringsdømte. Departementet vil komme tilbake til innholdet i forvaringsstraffen i ikrafttredelsesproposisjonen til de nylig vedtatte lovendringene om utlignelighet og særreaksjoner. I første omgang tas det sikte på å gjennomføre et forprosjekt med henblikk på å etablere en ressursavdeling ved Trondheim kretsfengsel, men departementet mener at man bør etablere flere slike ressursavdelinger.

I 1993 ble muligheten for åpen soning utvidet. Innsatte som ikke har lengre straffetid enn seks måneder skal som hovedregel innsettes i åpen anstalt. Innsatte med fengselsstraff over tre år skal som regel ikke overføres til åpen soning før de har utholdt en betydelig del av straffen. I 1997 var det 69 rømminger (unnvikelser) fra åpen anstalt, mens 16 innsatte rømte fra lukket anstalt. Det er primært korttidssonere som rømmer. Åpne plasser koster i gjennomsnitt ca. kr 610 pr. døgn, mens den tilsvarende kostnad for en lukket plass er kr 1 010. Både i Sverige og Danmark er utgangspunktet at de innsatte skal sone i åpen anstalt. Åpen soning er et hensiktsmessig virkemiddel for å forberede overgangen til frihet, og departementet ønsker at domfelte med dommer på inntil to år bør kunne vurderes for direkte innsettelse i åpen anstalt.

Når det gjelder overføring fra lukket til åpen soning, er dagens ordning at alle innsatte med gjenværende soningstid på fire måneder vurderes overført. Departementet vurderer å endre dette. Utgangspunktet bør være at alle som starter soningen i en lukket anstalt skal kunne kvalifisere seg for å sone i en åpen anstalt.

Det har vært stilt spørsmål ved om de som er dømt for økonomisk kriminalitet eller volds- og sedelighetsdømte bør være utelukket fra å sone i åpen anstalt. Departementet er kommet til at generelle begrensninger basert på lovbruddskategori (som gjaldt før 1993) ikke bør gjeninnføres. Soning i åpen anstalt kan imidlertid bare skje når det er sikkerhetsmessig forsvarlig. Innsatte som ikke møter etter innkalling til soning i åpen anstalt, eller møter beruset, bør innsettes i lukket anstalt.

En spesiell gruppe åpne anstalter er frigangshjemmene. Fengselsvesenet disponerer i dag 44 faste frigangsplasser. Anstaltenes erfaring med frigang er gode

og departementet finner følgelig ikke grunn til innstramminger, men går inn for generelt bedre oppfølging av innsatte på frigang.

Friomsorgen har fire hybelhus med til sammen 54 plasser. De fleste som bor der er innsatte som soner etter fengselsloven § 12 (dvs. pga. behandlingsbehov). Beboerne skal være i arbeid eller gå på skole. Departementet mener hybelhusene bør få større betydning ved utviklingen av differensierte strafferettslige reaksjoner.

Fengselslovutvalget foreslo i NOU 1988:37 at man etablerte «straffullbyrdelse utenfor anstalt» som et eget fullbyrdelsesalternativ. Departementet mener at domfelte som har deltatt i progresjonssoning, bør kunne fullbyrde siste delen av straffen utenfor fengsel i en overgangsfase mot prøveløslatelse. Slik soning må bygge på individuelt utformede tilsynsprogram og klare vilkår med høyt kontrollnivå. Som ved frigang må innsatte være i arbeid eller undervisning. Domfelte vil kunne pålegges et totalforbud mot rusmidler, og deltakelse i ulike påvirkningsprogrammer. I tilfeller hvor det er nødvendig med et høyere kontrollnivå, vil man vurdere å bruke tilsyn med elektronisk kontroll. Forslaget krever endring av fengselsloven. Det vurderes også å endre fengselsloven til en kriminalomsorgslov som omfatter både fengselsvesen og friomsorg.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen merker seg at trekk ved kriminelle miljøer kan føre til situasjoner som krever at det raskt må stilles til rådighet varetekts- og soningsplasser med særlig høyt sikkerhetsnivå. Komiteen støtter departementets forslag om at det innenfor hver kriminalomsorgsregion skal være fengselsavdelinger som i løpet av kort tid skal kunne endre regime fra et normalt til et ekstra høyt sikkerhetsnivå.

Komiteen er tilfreds med at det er skjedd en forbedring av tilbudet for innsatte med store atferdsavvik, både innen fengselsvesenet og psykiatrien, men fortsatt vil det være nødvendig å styrke arbeidet overfor innsatte med f.eks. psykiske problemer. Komiteen viser til Budsjett-innst. S. nr. 4 (1996-97), der en enstemmig komité uttaler at:

«Komiteen støtter departementets ønske om en styrket differensiering av fengselsvesenets soningstilbud og vurdering når det gjelder etablering av særlige avdelinger med en annen organisering og større personaltetthet, såkalte ressursavdelinger i enkelte anstalter, for å ivareta de særskilte behov hos de dårligst fungerende innsatte.»

Komiteen er positiv til etablering av ressursavdelinger, og støtter en gjennomføring av forprosjekt med henblikk på å etablere en ressursavdeling ved Trondheim krets fengsel. Erfaringer fra dette forprosjektet må så langt det er relevant brukes for å etablere slike ressursavdelinger også ved landsfengslene Ila og Bergen, og eventuelt også ved andre anstalter.

Når det gjelder særreaksjonssystemet og de forvaringsdømte, merker komiteen seg at departementet i

en egen sak til Stortinget vil komme tilbake til innholdet i og konsekvensene for kriminalomsorgen når det gjelder forvaringsstraffen. Komiteen viser i denne sammenheng til Innst. O. nr. 34 (1996-97) om lov om endringer i straffeloven m.v. (strafferettslige utilregnelighetsregler og særreaksjoner).

Komiteen viser til at bruk av isolasjon benyttes ved varetektskjennelse med ilagte restriksjoner, ved enerom som refselsesform og ved tvangstiltak som sikkerhetscelle/sikkerhetsseng. Komiteen henviser til sine merknader under pkt. 4.9 og pkt. 4.10 vedrørende varetekt.

Departementet opplyser i brev til komiteen, jf. vedlegg 2, at enerom som refselsesform er registrert i 1 091 tilfeller i 1996 hvor gjennomsnittstiden var 9 dager for alle. Tiltaket ble anvendt overfor 10 pst. av alle innsatte dette året. Komiteen ser nødvendigheten av isolasjon som refselsesform, men samtidig vil komiteen påpeke at bruk av enerom innebærer en påkjenning for den enkelte og kan medføre helsemessige belastninger med langvarig psykiske skader som resultat.

Komiteen ber departementet ha spesiell oppmerksomhet rundt disse forhold, og vurdere bruken og omfanget av enerom som refselsesform også i forhold til anvendelse av alternative refselsesformer som utelukkelse fra aktivitetstilbud, permisjonsnekt etc.

Komiteen forutsetter at det gis offentlig tilgjengelige årlige oversikter over bruken av isolasjon.

Komiteen støtter departementet i at domfelte som ledd i en progresjonsrettet soning bør gå mot en stadig mer normalisert tilværelse. Domfelte som er funnet egnet til å delta i slik progresjonssoning, og som gjennom soningstiden har etterlevd forutsetningene, bør kunne fullbyrde siste del av straffen utenfor fengsel eller institusjon i en overgangsfase mot løslatelse. Slik soning må bygge på individuelt utformet tilsynsprogram og klare vilkår. Den enkelte må få oppfølging fra kriminalomsorgen, og kontrollnivået må være høyt. Brudd på vilkår må føre til raske sanksjoner.

Komiteen fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen fremme forslag for Stortinget om fullbyrding utenfor anstalt, herunder forslag til lovfesting av når slik fullbyrding kan påbegynnes.»

Komiteen ser at en del av de forslag om tiltak som fremsettes i meldingen, krever en gjennomgang av lovverket. Komiteen viser til at departementet vurderer å endre fengselsloven til en kriminalomsorgslov som omfatter både fengselsvesen og friomsorg.

Komiteen er enig i en slik endring, og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å endre fengselsloven til en kriminalomsorgslov som omfatter både fengselsvesen og friomsorg.»

Komiteen viser til departementets drøftelse av bruk av åpne anstalter som eget soningsalternativ og som ledd i en systematisk progresjon for domfelte.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, er enig i at man bør ha som utgangspunkt at alle som starter soningen i en lukket anstalt, skal kunne kvalifisere seg for å sone i åpen anstalt. Flertallet vil understreke at det må foretas individuelle vurderinger i forhold til den enkelte straffedømtes motivasjon og egnethet samt hensynet til sikkerhet når åpen soning vurderes, enten det gjelder ved direkte innsettelse, eller ved overføring fra lukket til åpen soning. Flertallet vil videre understreke at vurderingen må innebære begrensninger slik at kriminelle gjengangere ikke får anledning til å misbruke ordningen til fortsatt kriminell virksomhet. Det må etter flertallets mening være en lav toleranse for brudd på forutsetningene for åpen soning.

Flertallet viser til at svikttallene med hensyn til frigang er lave. Frigang synes som et godt virkemiddel for å bedre domfeltes tilpasningsevne og styrke disiplin og utholdenheten.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, mener at bruken av frigang bør økes, og ses i sammenheng med progresjonssoningen og utviklingen av differensierte strafferettslige reaksjoner. Samtidig må oppfølgingen av frigjengere generelt sett bli tettere, noe som også vil øke sikkerheten. Dette flertallet ber departementet vurdere behovet for en økning i antall plasser ved frigangshjem og hybelhus.

Dette flertallet vil som departementet framheve at sviktstatistikken for åpen soning viser svært lave tall, at det er få disiplinærbrudd ved bruk av åpne soningsalternativer og at åpne plasser er billigere enn lukkede plasser. Åpen soning er et hensiktsmessig virkemiddel for å forberede til overgangen til frihet. Det bør overveies om tidspunktet for når innsatte skal vurderes for overføring til åpen anstalt kan fremskyndes i forhold til dagens ordning der vurderingen skjer ved fire måneders gjenstående soningstid. Dette flertallet støtter departementet i at generelle begrensninger basert på lovbruddskategori ikke bør gjeninnføres, samt i at domfelte med dommer på inntil to år bør kunne vurderes for direkte innsettelse i åpen anstalt.

Dette flertallet viser for øvrig til oversikt over svikt ved fremstillinger og permisjoner, og over rømminger og unnvikelser. Dette flertallet har særlig merket seg at antallet rømminger fra lukket anstalt er lavt. Videre har dette flertallet merket seg at innsatte som gjennom en utslusing er overført for å sone slutten av en lengre dom står bare for liten andel av rømmingene. Dette tyder på at fengselsvesenet foretar gode sikkerhets- og egnethetsvurderinger, og dette flertallet vil understreke hovedmålet om at rømminger, svikt og brudd under fullbyrdingen minimaliseres.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at antall rømminger er på et for høyt nivå, og viser til en artikkel i Aftenposten hvor det fremgår at norske fanger i 1995 var på rømmen i til sammen 2 150 dager. 23 av de rømte fangene i 1995 satt inne for alvorlige voldsforbrytelser. 6 av fangene som rømte i 1995 ble registrert for nye kriminelle handlinger.

Disse medlemmer mener at det er nødvendig å innføre nye ordninger som reduserer fangenes ønsker om å rømme. I dag betraktes rømminger som disiplinærbrudd og ikke som lovbrudd. Konsekvensene av å rømme fra åpen soning er tilbakeføring til lukket avdeling. Fanger som rømmer fra lukkede avdelinger får permisjonskarantene, vanligvis ca. 1/2 år, og risikerer deretter å få en streng vurdering av permisjonssøknadene fordi det foretas en risikoanalyse. Fanger som rømmer kort tid før løslatelse, vanligvis opp til 1/2 år før løslatelse, får tillegg i soningstiden, vanligvis på 7-8 dager. Disse medlemmer er av den oppfatning at disse reaksjonene er alt for liberale, og at det bør åpnes adgang for helt andre reaksjonsformer. Rømming fra fengsel bør vurderes som lovbrudd og ikke som disiplinærbrudd. Dersom fangene vet at det vil få alvorlige konsekvenser hvis de rømmer vil det medvirke til å redusere motivasjonen for rømminger. Disse medlemmer vil derfor be Regjeringen fremme nødvendige lovforslag slik at det gis lov hjemmel for betydelige tilleggstraffer for fanger som rømmer fra norske fengsler. Tilleggsstraffen kan utmåles i form av at hele eller deler av den allerede sonede straffen må sones på nytt, eller ved en tilleggssoning utmålt i prosent av den opprinnelig idømte straffen. Tilleggsstraffen som konsekvens av rømming kan enten idømmes i sammenheng med straffeutmålingen for de kriminelle handlingene, eller i form av en egen retts sak. Begrepet «rømming» kan defineres i forskrifter til loven som eksempelvis å ta seg ut av fengselet ulovlig og/eller ikke komme tilbake til institusjonen etter en fastlagt tid etter at fangene skulle ha vært tilbake etter permisjon i henhold til permisjonsreglementet.

Disse medlemmer vil påpeke at også økt bemanning, skjerpede sikkerhetsrutiner, og strengere vurdering av permisjonsadganger kan bidra til å redusere risikoen for rømminger.

Disse medlemmer er uenige i at domfelte med dommer på inntil to år bør kunne vurderes for direkte innsettelse i åpen anstalt. Etter disse medlemmers vurdering bør åpen soning bare brukes i forbindelse med svært korte dommer, og som utslusing, men da bare for en kort periode i avslutningen av den sonede dommen. Frigangsordning hvor fangene plasseres i egne frigangshjem eller hybelhus bør ikke benyttes som en del av dommen, men som et tilbud til oppfølging etter endt soning.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:



«Stortinget ber Regjeringen fremme nødvendige lovforslag slik at det blir gitt lovhjemmel for å idømme betydelige tilleggsstraffer for fanger som rømmer fra fengsel enten ved å ta seg ut av fengselsinstitusjon eller ved å unnlate å vende tilbake til fastlagt tid etter permisjon.»

Komiteens medlemmer fra Høyre har merket seg at innsatte som gjennom utslusing er overført for å sone slutten av en lengre dom i åpen anstalt står bare for en liten andel rømninger. Dette tyder på at fengselsvesenet foretar gode sikkerhets- og egnethetsvurderinger. Etter disse medlemmers oppfatning er dette ikke et argument for en utvidelse av ordningen, men for å videreføre dagens praksis.

#### 4.4 Løslatelse fra fengsel

Etter dagens praksis løslates tilnærmet alle innsatte på 2/3 tid med mindre de soner dom på under 74 dager eller venter en snarlig dom for nye forhold. Tidligste løslatelse kan finne sted etter avsonet 1/2 tid. Dette krever spesielle og meget tungtveiende grunner. Utlendinger som ikke er skandinaver og som skal utvises fra landet, kan løslates midt mellom 1/2 og 2/3 tid, det vil si ved 7/12 tid. Fengselsloven § 45 åpner også for at innsatte kan løslates kort tid før han ellers skulle løslates når særlige grunner tilsier det.

Prøveløslatelse innvilges alltid med vilkår om at den domfelte ikke begår ny kriminalitet i en prøvetid. Prøvetiden er normalt mellom seks måneder og tre år og kan aldri overstige fem år. Domfelte kan pålegges ett eller flere særvilkår ved prøveløslatelsen, f.eks. tilsyn av friomsorgen. Den normale tilsynstiden er seks måneder. I praksis har den innsattes syn på tilsynet, med enkelte få unntak, i mange år vært avgjørende for spørsmålet om illeggelse av tilsyn. Det er imidlertid nå fra departementets side presisert at domfeltes egen mening skal tillegges mindre vekt og at det sentrale element i vurderingen skal være faren for nye lovbrudd. Domfelte som er dømt for alvorlige forhold og som løslates med lang resttid, bør som hovedregel ilegges tilsyn ved prøveløslatelsen. Friomsorgen har i varierende grad meldt brudd på tilsynet ved prøveløslatelse og det reageres sjelden på tilsynsunndragelse. Departementet mener at innsatsen på dette området skal forsterkes.

Fengselslovutvalget foreslo i NOU 1988:37 at prøveløslatelsesinstituttet skulle oppheves mot tilsvarende reduksjon i straffutmålingen ved domsavsigelsen. Departementet mener imidlertid at hovedregelen fortsatt bør være prøveløslatelse ved 2/3 tid, og at prøvesituasjonen må være reell. Prøveløslatelse bør ikke finne sted hvis domfelte er anmeldt for nye straffbare forhold som ikke er pådømt eller hvis man antar at en prøveløslatelse kan innebære en for stor sikkerhetsrisiko.

Friomsorgsutvalget foreslo i NOU 1993:32 at tilsyn ved prøveløslatelse på 2/3 tid burde avvikles. Utvalget begrunnet dette med at vilkåret om tilsyn nærmest

fremstår som et tilbud til den innsatte. Departementet mener at alle innsatte som prøveløslates på 2/3 tid bør ha tilsyn i inntil 3 måneder. Dette innebærer en viktig og omfattende endring i forhold til dagens praksis. Gjeninnsettelse kan etter dagens ordning bare besluttes av domstolen. Tidligere lå kompetansen hos Fengselsstyret. Departementet vil vurdere om avgjørelsesmyndigheten til å gjeninnsette ved brudd på særvilkårene bør flyttes tilbake til fengselsdirektøren for å få en raskere behandling. Behandlingen av brudd på grunnvilkåret om ikke å begå ny kriminalitet må fortsatt ligge hos domstolen.

#### *Komiteens merknader*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, peker på at det må foretas en individuell vurdering av om prøveløslatelse skal innvilges, hvor domfelte kan pålegges ett eller flere særvilkår. Det må sikres veiledende retningslinjer for innholdet av den lokale vurdering ved prøveløslatelse for å tilgodese forutsigbarhet og ensartet grunnlag for eventuell nektelse. Erfaringer har vist at den første tiden etter løslatelsen er den mest kritiske. For å motvirke ny kriminalitet er det et særskilt behov for oppfølging og kontroll i denne perioden. Flertallet viser til Innst. S. nr. 192 (1991-92), der en enstemmig komité uttaler at

«Komiteen mener det i årene fremover er riktig å satse på å bygge ut ordningen med tilsynsprogrammer. KIF burde ha gode forutsetninger for å lykkes med denne oppgaven. Tilsynsprogrammene bør omfatte alle løslatelser fra lukket anstalt, ikke bare de som løslates på prøve selv om det vil være hovedtyngden av de domfelte.»

Flertallet viser til at Stortinget gjentatte ganger har gitt uttrykk for at brudd på tilsynsordningen må få konsekvenser for domfelte. I tilsynsperioden må det være en lav toleranse for brudd. Trusselen om gjeninnsettelse til soning av resttiden må være reell. Flertallet er enig i at departementet bør vurdere å overføre kompetansen til å beslutte gjeninnsettelse ved brudd på særvilkårene fra domstolen til kriminalomsorgen. Flertallet mener dette er nødvendig for å effektivisere reaksjoner på brudd på særvilkår, slik at reaksjonene kan tjene sin hensikt.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, er enig i at hovedregelen fortsatt bør være prøveløslatelse ved 2/3 tid, der løslatelsesperioden skal være en integrert del av fullbyrdingen av fengselsstraffen.

Dette flertallet er enig med departementet i at alle innsatte som prøveløslates på 2/3 tid skal ha tilsyn i inntil tre måneder. Dette flertallet mener imidlertid at individuelle hensyn kan tilsi større fleksibilitet enn det departementet legger opp til, og ber departementet vurdere muligheten for at det i særlige tilfeller ilegges tilsyn lenger enn tre måneder. Tilsynstiden skal

primært brukes til å etablere den nødvendige kontakt med andre myndigheter som skolevesen, arbeidsmarkedsetat og sosialkontor.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at ordningen med prøveløslatelse bør oppheves, uten at det må føre til at det idømmes mildere straffereaksjoner. Ordningen med prøveløslatelse etter 2/3-soning virker kun til å «kaste blå i øynene» på opinionen, som vil få et inntrykk av at det i Norge idømmes strengere straffer enn det reelt sett gjør. Disse medlemmer er enig i at det bør være en tilsynsperiode etter at en person er løslatt fra fengselet, administrert av friomsorgen, men denne perioden må starte etter endt soning, og kan gjerne være på en lengre periode enn 3 måneder.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen sørge for å fjerne adgang til å slippe fanger løs på prøve før dommen er fullført i sin helhet.»

«Stortinget ber Regjeringen innføre en ordning med en fast tilsynsperiode på minst 3 måneder for fanger som har sonet mer enn 1 måneders fengselsstraff.»

Komiteens medlemmer fra Høyre mener at hovedregelen bør være at man skal sone tiden fullt ut. Prøveløslatelse etter 2/3 tid bør brukes som påskjønnelse i spesielle tilfeller. Det er meningsløst å opprettholde et system som ikke er i samsvar med normal språklig terminologi. Komiteen har tidligere gitt uttrykk for at idømte straffer er for lave, og bør økes spesielt for volds- og sedelighetsforbrytelser samt gjengangere. Det blir derfor en motstrid dersom man opprettholder en slik generell straffereduksjon. Disse medlemmer støtter en utvidelse av tilsynet etter løslatelse fra fengsel, administrert av friomsorgen.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen fremme nødvendige regelendringer for å sikre at hovedregelen blir at straff skal sones fullt ut, og at prøveløslatelse etter 2/3 tid bare brukes som påskjønnelse i spesielle tilfeller.»

#### 4.5 Forslag til endring av fengselsloven § 12

Fengselsloven § 12 bestemmer at innsatte kan overføres til hybelhus, kursted, behandlingstilbud med videre hvis det finnes hensiktsmessig på grunn av innsattes helbred, sinnstilstand, arbeidsevne, tilpasningsevne eller andre særlige grunner.

Departementet foreslår å endre bestemmelsen slik at opphold i behandlingstilbud eller lignende kan finne sted uten den begrensning at oppholdet skal gjelde for den resterende soningstid. Det vurderes også å foreslå at opphold på hybelhus for siste del av fullbyrdelsen kan finne sted der dette finnes hensiktsmessig og sikkerhetsgrunner ikke taler imot.

#### Komiteens merknader

Komiteen mener det må legges til rette for større grad av fleksibilitet, og støtter departementets forslag til endring av fengselsloven § 12, slik at opphold i behandlingstilbud e.l. kan finne sted uten den begrensning som ligger i dagens formulering om at dette må gjelde for resten av soningstiden. Komiteen mener videre at fengselsloven må endres slik at opphold på hybelhus for siste del av fullbyrdelsen kan finne sted der sikkerhetsvurderinger gjør det ubetenkelig og domfelte anses egnet.

I Budsjett-innst. S. nr. 4 (1997-98) påpeker komiteen at bruk av § 12 i fengselsloven er et viktig virkemiddel i forsøket på å forhindre tilbakefall til ny kriminalitet. Forutsatt motivasjon og faglig gode behandlingsopplegg vil komiteen understreke at § 12-soning ikke må hindres av nedprioritering i anstaltene eller ved ulik praksis i finansiering fra fylkeskommunene.

#### 4.6 Særskilte temaer knyttet til gjennomføring av fengselsstraff

##### Kvinner's soningssituasjon

Det er tre kvinnefengsler i Norge: Totalt er det avsatt 142 faste plasser til kvinnesoning. Kvinner har ikke fullt ut fått et likeverdig soningstilbud som menn. Dersom kvinnene skal få bedre muligheter til differensiert soning, er det behov for flere utslusingsplasser. Departementet går derfor inn for å øke antallet slike plasser.

I de senere årene har flere mindre, lukkede anstalter åpnet for å ta imot kvinner uten at det har vært opprettet egne kvinneavdelinger. Dette har fungert bra og bør kunne videreføres og utvides, også for de åpne anstaltene. Dagens regelverk gir rom for å ta hensyn til kvinners særlige behov, og det foreslås ingen ytterligere særregler for kvinnelige domssoner.

##### Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, har som utgangspunkt at alle domfelte skal ha samme muligheter og rammer under straffegjennomføringen. Regionene må ha tilnærmet likeverdige soningstilbud. Dette innebærer at det må være både åpne og lukkede plasser for kvinner i samtlige regioner. Flertallet vil understreke at kvinnelige innsatte må få samme mulighet som menn når det gjelder tilbud om differensiert soning, og støtter departementet i å øke antallet utslusingsplasser. Flertallet stiller seg positivt til en videreføring og utvidelse av anstalter der kvinner og menn soner sammen, der dette tilrettelegges på kvinners premisser. Flertallet vil samtidig understreke at den enkelte kvinnelige domfelte må kunne reservere seg mot å sone sammen med menn.

##### Barns situasjon når en eller begge foreldre soner i fengsel

Utgangspunktet for relasjonen mellom barn og foreldre i fengsel må være barnas behov for og rett til god foreldrekontakt. De skjønnesmessige reglene i fengsels-

lov og -reglement gir utstrakt mulighet til å ta hensyn til barns situasjon når en eller begge foreldrene er fengslet.

Det har vært reist spørsmål om muligheten for et eget soningsalternativ for foreldre og små barn. Det er imidlertid få innsatte som vil ha behov for en spesiell enhet for foreldre/barn-soning, og erfaringer fra utlandet viser også at et slikt tilbud ofte ikke ivaretar barnas behov og interesser på en tilfredsstillende måte. Departementet vil derfor ikke anbefale et slikt soningsalternativ. Behovet kan dekkes ved soning i mødre hjem eller lignende i medhold av fengselsloven § 12, eller ved aktiv bruk av progresjonsordningen. Departementet vil heller ikke anbefale at det etableres andre særordninger for innsatte med barn.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen er enig i at det ikke etableres et eget soningsalternativ for foreldre og barn, men at man med utgangspunkt i barnas behov for og rettigheter til god foreldrekontakt legger til rette for soning i medhold av fengselsloven § 12 eller ved aktiv bruk av progresjonssoning. Ved praktiseringen av de alminnelige regler om fullbyrdingen må kontakten mellom innsatte og deres barn vektlegges, både når det gjelder besøk, telefonid, permisjoner og soningsavbrudd.

#### *Utlendingers soningssituasjon*

Antall utenlandske fanger i norske fengsler viser en jevn økning. Med utenlandske innsatte menes her domfelte uten norsk statsborgerskap, og uten eller liten tilknytning til Norge. Disse skal ordinært utvises ved løslatelse. Utlendingene utgjør i dag ca. 14 pst. av den totale fangebefolkning.

De fleste utenlandske statsborgere er innsatt i fengsler i østlandsområdet. Ullersmo landsfengsel står i en særstilling ved at ca. 70 pst. av de narkotikafengslede på Ullersmo er utlendinger. Av de 347 utenlandske statsborgere som sonet i norske fengsler i januar 1998 var 67 pst. dømt for narkotikaforbrytelser.

Lov om overføring av domfelte åpner for at norske rettsavgjørelser kan fullbyrdes i utlandet og utenlandske rettsavgjørelser fullbyrdes i Norge. Vilkår for overføring av domfelte er blant annet at den domfelte selv samtykker i overføringen og at de straffbare handlingene også er straffbare i fullbyrdingslandet.

Sviktfarevurderinger fører ofte til at utlendinger ikke kan gis permisjon, frigang eller fremstillinger, og manglende tilknytning til Norge medfører at mange utlendinger sjelden får besøk. Språkproblemer fører til en mer isolert og belastende sonings situasjon, og det gis noe undervisning i norsk og engelsk til langtidsdømte utlendinger.

Spørsmålet om å opprette et eget fengsel eller en egen fengselsavdeling for utenlandske innsatte som skal utvises etter soning, har vært reist ved flere anledninger. Et eget fengsel med restriktivt soningsregime vil imidlertid med stor grad av sannsynlighet kunne

medføre et høyt konfliktnivå, kreve betydelige ressurser og høy bemanning. Dagens reglement og praksis gir fengselsmyndighetene vid adgang til å føre effektiv kontroll med de innsatte, og disse virkemidlene antas å være tilstrekkelige. En begrensning av virkemidlene, for eksempel ved at overføring til annet fengsel ikke kunne finne sted, vil kunne medføre økte problemer. Departementet viser videre til at etablering av en egen anstalt for utenlandske statsborgere vil kunne stride mot FN's rasediskrimineringskonvensjon artikkel 2. En aktiv styring av et anstaltmiljø som er preget av mange utlendinger forutsetter imidlertid en noe annen kompetanse enn styring av et tradisjonelt norsk anstaltmiljø.

Departementet mener at en egen anstalt for utenlandske innsatte som skal utvises ikke er hensiktsmessig. Negativ kontakt mellom nordmenn og utlendinger kan begrenses ved en fleksibel bruk av dagens virkemidler, og ved at de tilsatte øker sin innsats i fangemiljøet. Departementet vil legge forholdene til rette for familiebesøk fra hjemlandet. Man tar sikte på å bygge opp kompetanse på kulturforståelse og språk. Det er en prioritert oppgave å rekruttere kvalifiserte tjenestemenn med annen kulturell bakgrunn.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen viser til at antall utenlandske fanger i norske fengsler viser en jevn økning fra år til år.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, mener det er en utfordring for kriminalomsorgen å legge forholdene til rette for at fullbyrdingen ikke blir mer inngripende enn det som er nødvendig for å gjenomføre straffen og hindre unndragelse. Flertallet er enig i at en egen anstalt for utenlandske innsatte som skal utvises ikke er hensiktsmessig. I likhet med nordmenn må det også foretas individuelle vurderinger av utlendinger når det gjelder soningstilbud. Effektiv kontroll av innsatte og negativ kontakt mellom nordmenn og utlendinger kan best skje ved en fleksibel bruk av dagens virkemidler, og ved at de tilsatte øker sin innsats i fangemiljøet. Forholdene må legges til rette for familiebesøk fra hjemlandet. Blant annet ser flertallet behovet for å gjøre dagens besøksordning mer fleksibel, slik at innsatte kan motta besøk av noe lengre varighet over færre dager. Kompetansen på kulturforståelse og språk bør bygges opp. Etter flertallets mening bør rekruttering av kvalifiserte tjenestemenn med annen kulturell bakgrunn prioriteres, også ved opptak til Kriminalomsorgens utdannings senter.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om etablering av egne fengselsavdelinger/fengsel for utenlandske statsborgere som skal utvises etter endt soning.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at antall utenlandske statsborgere i norske fengsler har økt fra 164 til 322 i løpet av de siste ti årene. I første halvår av 1998 var 15 pst. av fangene i norske fengsler utlendinger. Ved Ullersmo landsfengsel var 38 pst. av de innsatte utenlandske statsborgere i 1995. Antallet var doblet siden 1987. Det har ført til store problemer, blant annet i form av etniske konflikter der ulike fangegrupper går til angrep på hverandre. Da justiskomiteen i 1995 besøkte Ullersmo landsfengsel tok fengselsdirektøren til orde for å skille norske fanger fra de utenlandske fangene enten gjennom egne avdelinger eller ved å bygge et nytt fengsel beregnet på de utenlandske fangene. Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiet flere ganger har lagt frem forslag om bygging av et slikt fengsel beregnet på de utenlandske fangene som skal utvises etter endt soning, og mener fortsatt at det bør bygges et slikt fengsel. De innsatte i et slikt spesialfengsel bør holdes i denne lukkede anstalten inntil den dagen de skal sendes ut av landet. De har intet behov for en utslusing til det norske samfunnet gjennom overføring til åpen anstalt. En slik løsning vil fjerne den muligheten det i dag er til å knytte kontakter mellom kriminelle fra narkotikaeksporterende land og fanger fra mottakerlandet Norge, noe som lett fører til planlegging av nye innførsler av narkotika der de utenlandske fangene som skal utvises står for leveransene og de norske fangene for mottakingen og videresalget.

Komiteens medlemmer fra Høyre mener at utlendinger i norske fengsler i likhet med nordmenn skal ha en individuell vurdering av soningstilbudet. Herunder vil det trengs kompetanse i kulturforståelse og språk. Disse medlemmer viser til at det er et behov for å kunne isolere enkelte typer kriminelle, f.eks. personer med bakgrunn fra internasjonal kriminalitet som skal utvises etter endt soning, fra andre fanger. Disse medlemmer viser til at Høyre tidligere har foreslått at det opprettes egne fengsler eller avdelinger for disse. Disse medlemmer registrerer derfor med tilfredshet at det skal opprettes egne avdelinger i hver region for å sikre mulighet for en separering av fangegrupper, men disse medlemmer er fortsatt av den oppfatning at det kan være behov for at det kan være spesielle avdelinger for de som skal utvises.

#### *Innsatte med psykiske lidelser*

Forholdene for psykisk syke innsatte har vært et tilbakevendende problem for fengselsvesenet. Problemerkene har delvis vært et resultat av lang ventetid på innleggelse i psykiatrisk sykehus og tidlig utskrivning tilbake til anstalten, og delvis et resultat av at selve soningsmiljøet har en ekstra tyngende virkning. Justisdepartementet går inn for å opprettholde dagens ordning med at Sosial- og helsedepartementet har det overordnede ansvar for fengselshelsetjenesten.

Det er ikke tillatt å tvangsmedisinere innsatte i fengsle. Departementet vil på et senere tidspunkt vurdere

å komme tilbake til spørsmålet om adgangen til tvangsmedisinering i fengsel.

Opprettelse og utbygging av de regionale og fylkeskommunale sikkerhetsavdelingene har ført til at det er blitt noe lettere å få innlagt pasienter fra fengselsvesenet. Til tross for denne utbyggingen må innsatte som er aktivt psykotiske i perioder oppholde seg i fengsel utover en rimelig ventetid på noen dager. Fengselsvesenet har verken lokaler eller personalressurser til å håndtere denne type problemer på en tilfredsstillende måte.

Enkelte av problemene vil kunne finne sin løsning når det nye særreaksjonssystemet iverksettes. Da vil fengselsvesenet ikke lenger ha ansvar for de som var utilregnelige i gjemingsøyeblikket. Forslaget om ressursavdelinger kan også være et virkemiddel i denne sammenheng.

Dagens fengselsreglement gir hjemmel for å reagere på uønsket atferd med isolasjon, såkalt eneromsbehandling. Dette vil kunne ha uheldig innvirkning på personer med psykiske lidelser, og bruken av slike tiltak vil bli vurdert nærmere.

Etter Stortingets vedtakelse av nye utilregnelighetsregler er det bare de sterkt utviklingshemmede som er unntatt fra plassering i fengselsanstalt. Fengselsvesenet må derfor være forberedt på at flere psykisk utviklingshemmede kan bli plassert i fengsel. Selv om disse i dag utgjør et lite antall innsatte representerer de store utfordringer. Uklarheter i betalingsansvaret mellom etater og forvaltningsnivåer representerer et betydelig problem, og Justisdepartementet vil ta initiativ til en bedre regulering av ansvarsforholdene.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen erkjenner at forholdene for psykisk syke innsatte har vært et tilbakevendende problem for fengselsvesenet. Tilbudet til innsatte som er aktivt psykotiske er heller ikke i dag tilfredsstillende, selv om opprettelse og utbygging av de regionale og fylkeskommunale sikkerhetsavdelingene har ført til at det er blitt noe lettere å få innlagt pasienter fra fengselsvesenet. Enkelte av problemene kan finne sin løsning når det nye særreaksjonssystemet iverksettes, og forslaget om ressursavdelinger kan også avhjelpe behovene.

Komiteen er enig i at Sosial- og helsedepartementet fortsatt bør ha det overordnede ansvar for fengselshelsetjenesten. Komiteen merker seg at departementet på et senere tidspunkt vil vurdere å komme tilbake til spørsmål om adgangen til tvangsmedisinering i fengsel. Komiteen mener at departementet bør ha en spesiell oppmerksomhet i forhold til bruk av enerom for innsatte med psykiske lidelser.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er av den oppfatning at personer som er psykotiske ikke bør sitte i en vanlig fengselscelle. Det gjelder enten det er en straffedømt fange som blir psykotisk under fengselsoppholdet, eller det er en person som var psykotisk i gjerningsøyeblikket og derfor ikke

er ansett å være strafferettslig tilregnelig. Samtidig mener disse medlemmer at slike personer, som ansees for å være farlige for sine omgivelser, ikke kan gå fritt på gaten. Disse medlemmer viser i denne forbindelsen til at Stortinget i 1997 vedtok en ny lov om behandlingen av personer som begår alvorlige voldshandlinger, deriblant drap, men som ikke kan dømmes til fengselsstraff fordi de var utilregnelige i gjerningsøyeblikket. Ifølge denne loven, som ennå ikke er trådt i kraft, skal disse personene kunne dømmes til psykiatrisk behandling innen det psykiatriske helsevern i fylkeskommunene. Det heter i loven at den som blir overført til tvungen psykiatrisk helsevern skal ha døgnopphold i en institusjon de første tre ukene. Deretter skal den faglig ansvarlige bestemme hvordan den videre oppfølgingen skal foregå. Disse medlemmer mener at denne ordningen ikke er god nok. Risikoen vil være tilstede for at pasienter sendes ut av institusjonene for tidlig, fordi institusjonene er hardt presset til å ta imot nye pasienter og derfor vil føle behov for å frigjøre institusjonsplasser.

For å redusere presset på fylkeskommunene, og for å sikre samfunnet et bedre vern mot farlige voldsutøvere, mener derfor disse medlemmer at det bør bygges en statlig behandling sinstitusjon som er rømningsfri og derfor må være av fengselsliknende karakter, der personer, som fordi de er strafferettslig utilregnelige er dømt til psykiatrisk behandling, kan plasseres og holdes inntil de er helt friske. Dersom de etter friskmeldingen fortsatt ansees som livsfarlige for samfunnet kan de sendes til forvaring i et fengsel. En slik statlig behandling sinstitusjon bør også brukes til behandling av de fangene som blir psykotiske mens de soner i fengsel. Etter behandlingen kan disse fangene returneres til sine fengsler for å sone resten av sine dommer. Disse medlemmer viser til at et system som dette er godt utbygd i Nederland, med flere institusjoner for fanger som er psykotiske eller har alvorlige karakteravvik.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Det bygges en statlig behandling sinstitusjon av fengselsliknende karakter for behandling av personer som på grunn av strafferettslig utilregnelighet i stedet for fengselsstraff blir dømt til psykiatrisk behandling, og for fanger som blir psykotiske mens de soner i fengsel.»

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at det er et problem at enkelte personer med spesielle psykiske problemer faller utenfor kriteriene for psykiatrisk behandling, f.eks. kan en person være kjent strafferettslig utilregnelig samtidig som det ikke finnes et psykiatrisk behandlingstilbud. Disse medlemmer vil understreke at det er spesielt viktig at disse personene får et egnet tilbud. Det er ikke akseptabelt at mennesker med problemer blir «kasteballer» mellom helse- og justisvesen. Dessuten er det flere av personene som utgjør en risiko for nærmiljø og familie som

nødvendig gjør tiltak. Disse medlemmer vil derfor be justisministeren ta et initiativ overfor helseministeren for å kartlegge denne problemstillingen og finne egnede tilbud til denne gruppen.

#### 4.7 Gjennomføring av samfunnsstraffer

Departementet mener at det er behov for å øke anvendelsen av dagens samfunnsstraffer og å utprøve nye reaksjoner. Nye samfunnsstraffer antas å kunne erstatte kortere ubetingede fengselsstraffer, og anvendes i grenseområdet mellom betinget og ubetinget fengselsstraff. Departementet vil vurdere å utrede spørsmålet om korttidsfengsling ved alvorlige brudd.

##### 4.7.1 Samfunnstjeneste

Målgruppen for samfunnstjenesten er først og fremst vinningskriminelle med flere straffereaksjoner bak seg. Som hovedregel skal samfunnstjenesten være et alternativ til ubetinget fengsel og idømmes for handlinger som ellers ville medført fengsel i inntil ett år. Det kan idømmes inntil 360 timer samfunnstjeneste. Det legges til grunn at 20-30 timer samfunnstjeneste tilsvarer 1 måneds fengsel.

Det har fra flere hold vært hevdet at samfunnstjenesten etter dagens ordning, i for liten grad oppleves som tyngende for domfelte. Departementet har vurdert hvordan en eventuell forsterkning av det straffende element kan gjennomføres.

Samfunnstjeneste kan i dag kombineres med bot og i særlige tilfeller inntil 30 dagers ubetinget fengsel. Departementet vil ikke foreslå noen endringer i adgangen til å idømme fengsel i kombinasjon med samfunnstjeneste, idet dagens ordning synes å fungere hensiktsmessig.

Departementet har videre vurdert om man bør øke antallet timer som utmåles pr. uke. Dette kan imidlertid bli praktisk vanskelig for personer i fullt arbeid. Muligheten for bare å intensivere tjenesten for de arbeidsledige, anbefales ikke ut fra likebehandlingshensyn. Det foreslås imidlertid at retten, ved idømmelse av en samfunnstjenestedom, kan bestemme at domfelte i tillegg pålegges å gjennomføre et tilsynsprogram. Muligheten for å føre kontroll med de samfunnstjenestedomte i gjennomføringsperioden vil bli forsterket.

Frømsorgen skal finne avtjeningsplasser hvor domfelte kan utføre samfunnsnyttig arbeid som ikke ville blitt gjort av lønnet arbeidskraft. Dette ser ut til å fungere godt i praksis. Enkelte steder har man forsøkt å la domfelte gå inn i arbeidsgrupper sammen med andre domfelte under kontinuerlig kontroll av en arbeidsleder. Erfaringene med dette er så langt gode, og departementet antar at en utvidelse av antallet grupper kan bidra til å redusere antallet som bryter vilkårene for tjenesten.

Andelen domfelte som bryter vilkårene for samfunnstjenesten har sunket fra over 30 pst. i prøveperioden til 23 pst. i 1997. Departementet vil vurdere de muligheter som finnes for å få andelen som bryter vilkårene ytterligere ned. Bruk av tilsynsprogrammer og

økt satsing på sosial oppfølging i gjennomføringstiden er de viktigste elementene i så måte.

#### *Komiteens merknader*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til Innst. S. nr. 192 (1991-92), der en enstemmig komité uttaler at

«Komiteen vil understreke at samfunnstjeneste må bygges ut til å bli et reelt og benyttet alternativ i soning av straff pådømt etter en begått kriminell handling.»

Flertallet er tilfreds med at samfunnsstraffen nå er en del av den helhetlige straffegjennomføringen. Som fengselsstraffen skal samfunnsstraffen bekjempe kriminalitet. Flertallet viser videre til at samfunnsstraffene i dag omfatter tilsyn med betinget dømte, herunder promilleprogram, og samfunnstjeneste.

Flertallet mener at selve innholdet i samfunnsstraffen og reaksjoner på brudd på vilkårene må tydeliggjøres og forsterkes. Under slike forutsetninger støtter flertallet departementet i at det er behov for å øke anvendelsen av dagens samfunnsstraffer og å utprøve nye reaksjoner der det er sikkerhetsmessig forsvarlig, og straffereaksjonen ikke støter mot den alminnelige rettsoppfatningen. Økt bruk av samfunnsstraffer gir domstolene og kriminalomsorgen bred adgang til differensiering og individuell tilpasning. En forutsetning for gjennomføring av samfunnsstraffer må være at friomsorgen kontrollerer at den domfelte gjennomfører straffen i tråd med vilkårene og at det reageres dersom vilkår ikke blir fulgt. Vilkår som settes må være tydelige, slik at det ikke kan oppstå tvil om det foreligger brudd.

Flertallet er av den oppfatning at det bør legges større vekt på individuelle soningsprogram, og finner det viktig å satse på tilsynsprogrammer og sosial oppfølging i gjennomføringstiden for å få andelen som bryter vilkår ytterligere ned. Brudd på vilkår må reageres på.

Flertallet viser til at retten kan pålegge domfelte å utføre et bestemt antall timer ulønnet, samfunnsnyttig arbeid i fritiden over en bestemt periode - samfunnstjeneste.

Flertallet er enig i at dagens ordning der fengsel i særlige tilfeller kan idømmes i kombinasjon med samfunnstjeneste, synes å fungere hensiktsmessig, og går derfor ikke inn for endringer her. Flertallet er videre enig i at det straffende element i samfunnsstraffen må forsterkes og klargjøres. Flertallet støtter departementet i at retten skal kunne pålegge domfelte å gjennomføre et tilsynsprogram, der muligheten for å føre kontroll med de samfunnstjenestedømte i gjennomføringsperioden blir forsterket. Tilsynsprogrammet tillegges den nåværende timerammen, og friomsorgen fastsetter det nærmere innhold i det tilsynsprogram den enkelte skal gjennomføre. En slik endring vil innebære en forsterkning av straffeelementet ved samfunnstjenesten ved at frihetsbegrensningen blir mer omfattende, samtidig med at det kan gi den

enkelte domfelte tettere oppfølging fra friomsorgen. Flertallet viser til de gode erfaringene man har med arbeidsgrupper, og støtter en utvidelse av antallet grupper.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er av den oppfatningen at samfunnstjeneste kan ha en positiv effekt dersom en forbyrter får anledning til å gjøre opp for seg i form av samfunnsnyttig arbeid, og mener derfor at en slik ordning kan benyttes som tilleggsstraff i forbindelse med betingede dommer, som forøvrig bare bør gis unntaksvis for de minst alvorlige kriminelle handlingene, eksempelvis mildere former for hæververk. Forutsetningen må da være at den straffedømte må arbeide full tid, og ikke bare noen få timer daglig.

Disse medlemmer konstaterer imidlertid at samfunnstjenesteordningen i dag kun kan benyttes som erstatning for ubetinget fengsel, og da på en slik måte at et fengselsdøgn byttes ut med en times daglig arbeid. I praksis innebærer derfor ordningen med samfunnstjeneste en betydelig redusering av straffebyrden. Samfunnstjeneste benyttes dessuten ofte selv for kriminelle med langt kriminelt rulleblad for alvorlige forbrytelser som grovt tyveri, og i enkelte tilfeller også for personer som har utøvet vold. Selv om samfunnstjenestordningen er billigere å gjennomføre enn soning i lukket anstalt, mener derfor disse medlemmer at denne ordningen bør opphøre i sin nåværende form, og eventuelt erstattes med en ordning som kun gjelder som erstatning for betingede dommer og under ingen omstendighet for kriminelle gjengangere eller for personer som er dømt for voldsutøvelse, sedelighetskriminalitet eller narkotikakriminalitet. Disse medlemmer er enig i at det for de personene som idømmes samfunnstjeneste bør pålegges et tilsynsprogram. Disse medlemmer vil forøvrig påpeke at det økonomiske regnestykket for samfunnstjenesten slik den gjennomføres i dag blir helt annerledes når man regner inn kostnadene ved den fremtidige kriminaliteten som den domfelte kan komme til å begå fordi samfunnet ikke tilstrekkelig tidlig i hans forbyrterkarriere ga signaler om at kriminelle handlinger får negative konsekvenser.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen endre retningslinjene for bruk av samfunnstjeneste slik at samfunnstjeneste bare kan brukes som alternativ til betingede dommer, og aldri for kriminelle gjengangere, eller for personer som er dømt for voldsbruk, sedelighetskriminalitet eller narkotikakriminalitet.»

Komiteens medlemmer fra Høyre støtter at det skal være et vidt spekter av straffealternativer, og mener det er riktig å opprettholde samfunnsstraffer som alternativ. Disse medlemmer er enig med komiteens flertall i at det straffende element i samfunnsstraffen og reaksjoner på brudd på vilkårene må

tydeliggjøres og forsterkes, og støtter i likhet med flertallet forslaget om at en domfelt som er idømt samfunnstjeneste også skal kunne pålegges tilsynsprogram som tillegges den nåværende timerammen.

Disse medlemmer vil imidlertid understreke at en økning i bruk av samfunnsstraffer ikke må innebære at man får et generelt lavere straffeutmålingsnivå enn i dag. Samfunnstjeneste bør hovedsakelig reserveres for førstegangskriminelle eller for lovbrudd som i dag normalt fører til en betinget dom, og ikke brukes som en gjentatt reaksjon.

Disse medlemmer viser til Ot.prp. nr. 72 (1989-90) der det fremgår at samfunnstjeneste ikke bør anvendes for alvorlige narkotikasaker, ulike typer voldsforbrytelser og sedelighetskriminalitet. Det heter i proposisjonen bl.a.:

«Hensynet til den alminnelige lovlydighet tilsier (...) at sedelighetskriminalitet ikke bør avgjøres ved samfunnstjeneste. I tråd med rettspraksis under prøveperioden med samfunnstjeneste bør saker som omfatter flere voldshandlinger, gjentakelsestilfelle, uprovosert eller grov vold (gruppevold, rasistisk motivert vold, familievold, vold mot eldre, barnemishandling) behandles strengt og straffes med ubetinget fengselsstraff. (...) Alvorlig narkotikakriminalitet bør også i sin alminnelighet falle utenfor anvendelsesområdet for samfunnstjenesten.»

Disse medlemmer vil derfor at bruk av samfunnstjeneste skal avgrenses mot denne typen kriminelle.

Disse medlemmer mener at det er misforhold når det gjelder de fengselsdøgn som erstattes med arbeidstimer. Ordningen kan oppfattes som en reduksjon av straffenivået slik den er i dag. Disse medlemmer viser til tidligere forslag fra Høyre om at det totale timeantallet utvides, og at fengselsdøgnene skal erstattes av flere timer enn dagens ordning.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen endre retningsslinjene for bruk av samfunnstjeneste slik at samfunnstjeneste i hovedsak brukes som alternativ for førstegangsdømte eller ved betingede dommer, og aldri for personer dømt for volds- eller sedelighetskriminalitet.»

#### 4.7.2 Nye straffereaksjoner

For å gi domstolene flere reaksjoner å velge mellom og samtidig redusere behovet for fengselsplasser, mener departementet at det bør overveies å innføre nye straffereaksjoner.

Departementet antar at det er behov for å vurdere en skjerpning av reglene om betinget dom med tilsyn. Tilsynsprogram vil i hovedsak anvendes i skjæringspunktet mellom betinget og ubetinget fengsel. Departementet mener det vil være riktig å lovfeste tilsynsprogram som et særvilkår til betinget dom. Friomsorgsutvalget foreslo å gi friomsorgen kompetanse til å oppheve ett eller flere særvilkår. Departementet slutter seg ikke til dette.

Tilsyn med elektronisk kontroll innebærer at straff fullbyrdes utenfor anstalt med hjelp av et elektronisk overvåkingssystem. Elektronisk kontroll benyttes bl.a. i England, USA og i Sverige. Den elektroniske kontrollen i Sverige har i stor grad blitt kombinert med ulike alkohol-, rus- eller kriminalitetsrelaterte påvirkningsprogrammer. Resultatene fra prøveordningen viser at over 90 pst. av de domfelte har fullført uten brudd. I England og Wales administreres et prøveprosjekt med elektronisk kontroll av private selskaper. Dersom ordningen skulle innføres i Norge, vil man som i Sverige, ha bestemmelser om at domfelte bare skal kunne forlate sin bolig til fastsatte tider og for bestemte formål. Alvorlige eller gjentatte brudd vil kunne medføre at domfelte må fullbyrde resten av straffen i fengsel. Soningsformen forutsetter at straffedømte har et sted å bo. Det vil være opp til kriminalomsorgen å bistå domfelte med å skaffe et egnet soningssted. Denne soningsformen skal bygge på et samtykke fra domfelte. Alternativet er soning i fengsel. Kriminalomsorgen bør vurdere tiltaltes egnethet for denne fullbyringsformen, planlegge innholdet, administrere gjennomføring og følge opp kontrollen.

Departementet vil vurdere en forsøksordning med tilsyn med elektronisk kontroll.

#### Komiteens merknader

Komiteen merker seg at departementet antar at det er behov for å vurdere en skjerpning av reglene om betinget dom med tilsyn. Komiteen støtter departementet i at tilsynsprogram bør lovfestes som et særvilkår ved betinget dom.

Komiteen viser til at det ved gjennomføring av straff skal tas hensyn til samfunnets sikkerhet, samtidig med at skadevirkningene for den enkelte straffedømte skal begrenses mest mulig.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, viser videre til at forsøk med elektronisk kontroll som er igangsatt i flere land, bl.a. Sverige, kan synes å ivareta disse prinsipper på en god måte. Den svenske friomsorgen legger stor vekt på innholdet i fullbyrningen, der den elektroniske kontrollen i stor grad kombineres med påvirkningsprogrammer. I tillegg til den kontrollen som følger av deltakelse i programvirksomheten utfører friomsorgen hjemmebesøk, holder kontakt med arbeidsplassen og foretar kontroll mot rusmisbruk. Slik oppfølging og kontroll ivaretar kravet til sikkerhet og innebærer en følbart begrensning av friheten, samtidig med at domfelte kan fortsette sin utdanning eller yrkesaktivitet og ivareta sine økonomiske og sosiale forpliktelser. Flertallet er enig i at det bør vurderes å åpne for en slik prøveordning. Samtidig ser flertallet at ordningen kan få en sosial slagside, da soningsformen forutsetter at straffedømte har et sted å bo. Kriminalomsorgen kan imidlertid ha som oppgave å bistå domfelte med å skaffe et egnet soningssted. Soningsformen må bygge på et samtykke fra domfelte og medlemmer av dennes husstand.

Videre bør kriminalomsorgen få ansvar for å vurdere tiltaltes egnethet for denne fullbyrdingsformen, planlegge innholdet, administrere gjennomføringen og følge opp kontrollen.

På denne bakgrunn fremmer et annet flertall, alle unntatt Fremskrittspartiet og Høyre, følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen fremme forslag for Stortinget om en forsøksordning med tilsyn med elektronisk kontroll.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vurderer hjemmesoning som erstatning for opphold i et fengsel som en reduksjon av straffebyrden, og dermed en liberalisering som ikke kan aksepteres. En husarrest, som hjemmesoning i praksis vil være, vil imidlertid være en skjerpelse av straffebyrden dersom den kommer til erstatning for betingede dommer, og bør kunne utprøves på et slikt grunnlag, og under forutsetning av at betingede dommer bare idømmes for den aller mildeste formen for kriminalitet, i motsetning til i dag hvor betingede straffer er den vanligste reaksjonsformen for grovt tyveri og innbrudd. Dersom en domfelt ikke aksepterer tilbud om hjemmesoning, bør konsekvensen bli soning i fengselsinstitusjon.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen starte en forsøksordning med husarrest/hjemmesoning, kontrollert med elektroniske apparater, som alternativ til betingede straffer.»

Komiteens medlemmer fra Høyre ønsker økt straffutmåling for alvorlige forbrytelser som vold, sedelighet og drap samt for kriminelle gjengangere innenfor vinning. Disse medlemmer ser hjemmesoning som en mild straffereaksjon, som ikke bør brukes som reaksjon for lovbrudd som nevnt.

Disse medlemmer ser flere betenkeligheter ved å gjøre en families bolig om til fengsel, og peker på de store ulikhetene i straffereaksjon som følger av ulik boligstandard.

Disse medlemmer vil likevel ikke motsette seg at det gjennomføres en begrenset prøveordning for hjemmesoning ved mindre alvorlige lovbrudd og førstegangsforbrytelser. Provedordningen må evalueres i Stortinget før soningsformen kan innføres som permanent ordning.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen starte en forsøksordning med hjemmesoning under elektronisk kontroll hovedsakelig begrenset til førstegangsdomte som ikke er dømt for volds- eller sedelighetskriminalitet.»

#### **4.8 Brudd på vilkårene ved samfunnsstraffer**

Brudd på forutsetningene under gjennomføringen av et tilsyn eller en dom på samfunnstjeneste kan etter

dagens system møtes med muntlig eller skriftlig advarsel. Dersom bruddet er alvorlig eller gjentatt, kan straffen helt eller delvis omgjøres til en ubetinget fengselsstraff. Ved samfunnstjeneste skal friomsorgen melde fra til påtalemyndigheten om ny kriminalitet, og som hovedregel suspendere domfelte fra den videre gjennomføringen.

Ved betingede dommer og påtaleunntatelser åpner straffeloven § 54 nr. 1 for bruk av «mellomreaksjoner når domfeltes forhold gir grunn til det». Disse består av at man opphever, endrer eller setter nye vilkår eller at man forlenger prøvetiden.

Det er grunn til å tro at friomsorgen i en del tilfeller unnlater å melde brudd til påtalemyndigheten. Dette kan skyldes at påtalemyndigheten sjelden bringer saken inn for retten med påstand om omgjøring. En av årsakene til at dagens system ikke fungerer etter forutsetningene, er trolig at reaksjonsalternativene som ligger mellom advarsel og omgjøring til ubetinget fengselsstraff er for dårlig utbygget. Departementet vil komme tilbake til forslag om flere reaksjonsalternativer, f.eks. irettesettelse, innskjerping av vilkår, og iverksettelse av hvilende vilkår i forbindelse med lovfesting av tilsynsprogram.

Dagens adgang til å oppheve eller forlenge tilsynet, jf. straffeloven § 54 nr. 1, bør avvikles. Fastsettelse av tilsyn bør i fremtiden ha en strafferettslig begrunnelse, og tilsynstidens lengde bør sees i forhold til det lovbruddet som er begått. Departementet vil komme tilbake med en nærmere utredning av spørsmålet.

Bruken av det sterkeste virkemiddelet - omgjøring til soning av ubetinget fengselsstraff - bør begrenses til de alvorligste bruddtilfellene. Departementet vil vurdere å innføre et nytt institutt: Korttidsfengsling. En slik reaksjon medfører opphold i fengsel i inntil en uke, med adgang til forlengelse. Et tilsvarende forslag ble fremmet i Innst. O. nr. 85 (1980-81), men fikk ikke flertall i Stortinget. Departementet ser i dag fordeler ved forslaget og peker bl.a. på at man oppnår å markere alvorret ved brudd på bestemmelsene, samtidig som uheldige virkninger av lengre tids soning kan unngås.

Erfaring fra de senere årene viser at domstolsbehandling av bruddsakene tar u hensiktsmessig lang tid. Et alternativ kan være å legge kompetansen til å beslutte iverksettelse av de minst inngripende reaksjonene til kriminalomsorgen. Kompetansen til å beslutte korttidsfengsling bør også vurderes lagt til kriminalomsorgen.

Tidligere lå adgangen til å beslutte gjeninnsettelse ved brudd på tilsyn ved prøveløslatelse hos Fengselsstyret. Ved lovendring i 1981 ble kompetansen overført til domstolen. Departementet antar at avgjørelsesmyndigheten på dette området bør vurderes flyttet tilbake til kriminalomsorgen. Beslutning om innsettelse i fengsel ved brudd på gjennomføring av samfunnsstraff bør også vurderes overført til kriminalomsorgen, med klageadgang til forhørsretten.



#### *Komiteens merknader*

Komiteen viser til tidligere drøftelse vedrørende samfunnsstraffer, der komiteen er enig i at selve innholdet i samfunnsstraffer og reaksjoner på brudd på vilkår må tydeliggjøres og forsterkes.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at brudd på vilkår må reageres på, men ser at reaksjonsalternativene som ligger mellom advarsel og omgjøring til ubetinget fengselsstraff er for dårlig utbygget. Flertallet merker seg at departementet vil komme tilbake til forslag om flere reaksjonsalternativer, samt med en nærmere utredning av spørsmål knyttet til fastsettelse av tilsyn. Flertallet er enig i at fastsettelse av tilsyn bør ha en strafferettslig begrunnelse, og at tilsynstidens lengde bør ses i forhold til det lovbruddet som er begått.

Flertallet merker seg videre at departementet vil vurdere å øke bruken av samfunnsstraffer og fullbyrding utenfor fengsel, og viser til merknadene under pkt. 4.7. Flertallet viser videre til Innst. S. nr. 192 (1991-92), der en enstemmig komité uttaler at

«Komiteen legger stor vekt på at brudd på samfunns-tjenesten aktivt følges opp av KIF, eventuelt ved at saken bringes inn for retten med sikte på soning i anstalt.»

Flertallet ser at en utvidelse i forhold til dagens bruk av samfunnstjeneste skaper behov for et spekter av sanksjoner. Flertallet mener det er behov for reaksjoner på vilkårsbrudd som er i en mellomstilling mellom soning av ubetinget fengselsstraff og advarsel, og er enig i forslag om flere restriktive virkemidler f.eks. innskjerping av vilkår.

Flertallet støtter også departementet i vurderingen omkring korttidsfengsling. Flertallet vil i tillegg understreke at domstolene må tydeliggjøre at korttidsfengsel kan være en reaksjon på vilkårsbrudd, og at eventuell klage på vedtak om korttidsfengsel må behandles av forhørsretten.

Flertallet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen fremme forslag for Stortinget vedrørende korttidsfengsling som reaksjon ved brudd på vilkår knyttet til samfunnsstraffer.»

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, er enig med departementet i at omgjøring til soning av ubetinget fengselsstraff bør begrenses til de alvorligste bruddtilfellene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at ethvert brudd på vilkårene for samfunnsstraffer bør føre til soning i lukket fengselsanstalt.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen innføre retningslinjer som sørger for at ethvert brudd på vilkårene for samfunnsstraff automatisk medfører soning i lukket anstalt.»

Komiteens medlemmer fra Høyre mener at omgjøring til soning krever et kvalifisert brudd eller gjentatte brudd på vilkårene. Disse medlemmer peker også på at alle brudd bør ha en reaksjon fra tilsynsapparatet.

#### **4.9 Varetekt**

I 1997 satt det i gjennomsnitt ca. 606 innsatte i varetekt i norske fengsler. Dette utgjør nesten en fjerdedel av det totale antallet innsatte. Gjennomsnittlig sittedag var 60 dager. En samlet oversikt over utviklingen i bruk av varetekt er vist i meldingens kap. 6 om kapasitet. Varetektsinnsatte behandles som regel på samme måte som domsinnsatte når det gjelder det interne liv i anstalten. De kan imidlertid ikke gis frigang, permisjoner eller lignende, eller oppholde seg utenfor fengslets lukkede område uten særskilt tilsyn.

Den tidligere administrative regel om at opphold inntil 5 døgn i politiarrest kunne aksepteres, er opphevet. Varetektsfengslede skal nå overføres til fengselsplass innen 24 timer etter at fengslingskjennelse er avsagt. Dette kan innebære at fengselsdirektørene må trappe ned noe på andelen domsinnsatte i lukkede fengsler, men vil på kort sikt neppe føre til oppbygging av nye domsrestanser.

Det har vært drøftet om det vil være hensiktsmessig å opprette egne varetektsfengsler i nærheten av politiskamrene. Dette ville imidlertid være en lite ressurseffektiv ordning. Faglig sett kan det også reises innvendinger mot rene varetektsanstalter.

For de fleste vil varetektsfengsling være en betydelig belastning, og politi og kriminalomsorg må derfor ha kapasitet og rutiner som kan møte behovet for bistand for å begrense skadevirkningene av fengslingen. Man er i ferd med å vurdere om det er behov for en helseundersøkelse ved alle innsettelse.

Europarådets torturovervåkningskomité har bl.a. anbefalt at det lages sentrale retningslinjer for hvordan fengslene skal håndtere de belastningene den enkelte varetektsinnsatte får. Dette er fulgt opp ved retningslinjer som skal styre økt bruk av ressurser over mot varetektsinnsatte. De som ønsker det bør få tilgang til kriminalomsorgens faglige opplegg.

Straks etter innsettelse i varetekt skal det gjennomføres en samtale som tar sikte på å fange opp de akutte problemer som måtte ha oppstått som følge av fengslingen. Gjennom ulike introduksjonstiltak kartlegges mulighet til å starte fremtidsplanleggingen. Justisdepartementet vil følge utviklingen nøye og vurdere om ytterligere tiltak er nødvendig når man får mer erfaringsmateriale.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen understreker at temaet i denne forbindelse er de oppgaver som berører kriminalomsorgen, slik at spørsmål vedrørende bruken av restriksjoner ikke berøres i denne omgang. Komiteen viser til at varetekt ikke er en strafferettslig reaksjon, men et straffeprosessuelt tvangsmiddel.

Komiteen ser den administrative utfordring som ligger i at kriminalomsorgen må balansere politiets behov for varetekt opp mot målsettingen om at kriminalomsorgen skal ha en høy kapasitetsutnyttelse, og at det ikke skal bygge seg opp en ny soningskø. Komiteen er tilfreds med at reglene for opphold i politiarrest er endret i samsvar med de normer som er anbefalt av Europarådets torturovervåkningskomité og Sivilombudsmannen.

Komiteen viser til at varetekt er et inngripende virkemiddel overfor personer som ikke har fått skyldspørsmålet avgjort av domstolen. Det må være en sentral utfordring for politi og kriminalomsorg å ha kapasitet og rutiner som kan møte behovet for bistand til håndtering av praktiske tiltak for å begrense skadevirkningene av fengslingen, noe som også stiller krav til bemanningskapasiteten. Komiteen viser til at Europarådets torturovervåkningskomité etter sitt besøk i 1993 anbefalte at man har lege eller sykepleier tilstede når varetektsinnsatte ankommer anstalten. Komiteen merker seg at norske myndigheter som en oppfølging av torturovervåkningskomiteens anbefaling er i ferd med å vurdere om det er behov for en helseundersøkelse ved innsettelse.

Komiteen er tilfreds med at anbefalingen torturovervåkningskomiteen kom med etter besøket i 1997 er fulgt opp ved retningslinjer gitt i rundskriv, og vil understreke Fængselsstyrets ansvar for tilsyn og kontroll med at disse retningslinjer blir fulgt i praksis. Komiteen mener at varetektsinnsatte bør behandles på samme måte som domsinnsatte når det gjelder det interne liv i anstalten, med de begrensninger som må gjelde når innsatte er undergitt brev- og besøksrestriksjoner. For varetektsinnsatte med restriksjoner er det viktig å holde fast ved at gjennomføringen av varetektsoppholdet ikke må gjøres mer restriktivt enn nødvendig, og belastningen for den enkelte innsatte må begrenses så langt som mulig. Kriminalomsorgen må legge til rette for at også varetektsinnsatte kan få tilgang til kriminalomsorgens opplegg. Komiteen ser det som positivt at det skal gjennomføres en samtale med den varetektsfengslede straks etter innsettelse for å fange opp akutte problemer og ivareta den innsattes informasjonsbehov. Komiteen ser det videre som positivt at mulighetene for å starte med framtidsplanleggingen allerede i varetektsperioden kartlegges gjennom introduksjons tiltak.

#### **4.10 Dokument nr. 8:92 (1997-98) - forslag fra stortingsrepresentantene Jan Johnsen, Annelise Høegh og Ivar Kristiansen om redusert bruk av varetektsfengsling i Norge**

Stortingsrepresentantene Jan Johnsen, Annelise Høegh og Ivar Kristiansen har i Dokument nr. 8:92 (1997-98) fremsatt følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen gjennomgå bruken av varetektsfengsling i Norge, og utrede årsakene til de

mange lange varetektsoppholdene samt hvordan ventetiden kan kortes ned.»

I begrunnelsen for forslaget vises det bl.a. til at bruken av varetektsfengsling er økende i Norge. Til enhver tid sitter nærmere 600 personer i varetekt. Ingen andre nordiske land bruker så mye og lang varetektsfengsling som Norge. Årsakene til denne situasjonen er trolig kapasitetsproblemer innen politietaten, fængselsvesenet og domstolene, samt at forsvarsadvokater ikke har tid til å stille til fastsatt tid.

En viktig årsak til lange varetektsperioder er innføringen av to-instansreformen. Målet må være å korte ned ventetiden mellom 1. og 2. instans. Det frie forsvarervalget er en annen medvirkende årsak til ventetiden. Dette fordi enkelte populære advokater har så mange oppdrag at ventetiden blir lang. Domstolene har adgang til å avskjære bruk av advokater som ikke kan stille, men bruken av denne muligheten varierer.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen viser til at Dokument nr. 8:92 (1997-98) tar utgangspunkt i statistiske opplysninger fra 1996. Justisdepartementet opplyser at antall nyinnsettelser i varetekt økte med 9 pst. fra 1996 til 1997, dvs. en økning på ca. 300. Samtidig gikk den gjennomsnittlige sittedagen i varetekt ned fra 64,4 dager i 1996 til 60 dager i 1997.

En viktig årsak til de lange varetektsfengslingene er innføringen av to-instansordningen. Når man tar i betraktning at en del varetektsfengslede nå sitter lenger i varetekt som følge av denne ordningen, viser den gjennomsnittlige reduksjon av varetektstiden fra 1996 til 1997 at utviklingen for øvrig er positiv.

Komiteen peker på at to-instansordningen også har medført en merkbar økning av både påtalemyndighetenes og domstolenes arbeidsbyrde. Komiteen viser til brev fra justisministeren til komiteen, datert 28. mai 1998, jf. vedlegg 1, der det fremgår at Justisdepartementet er i gang med et arbeid som vil innebære en delvis evaluering av denne siden av to-instansordningen, og at det er nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra bl. a. den høyere påtalemyndighet. Gruppen skal kartlegge arbeidssituasjonen og ressursbruken i statsadvokatembetene med særlig tanke på to-instansreformen og senere eventuelt vurdere å iverksette tiltak. Arbeidsgruppen tar sikte på å avslutte prosjektet innen utløpet av dette året, og komiteen forutsetter at Stortinget blir orientert på en egnet måte.

Komiteen er også kjent med at det pågår ulike arbeider i Justisdepartementet som omfatter problemene knyttet til varetektsfengsling.

Komiteen finner det på denne bakgrunn hensiktsmessig å vurdere resultatet av dette arbeidet før en tar konkret stilling til forslaget fremsatt i Dokument nr. 8:92 (1997-98).

Komiteen fremmer følgende forslag:

«Dokument nr. 8:92 (1997-98) avvises.»

## 5. FULLBYRDINGENS INNHOLD

### 5.1 Målsetting og virkemidler

Kriminalomsorgens primære oppgave er å sørge for at straffereaksjonen blir gjennomført innenfor de gjeldende rettslige rammene, uten at domfelte begår nye straffbare handlinger eller unndrar seg fullbyrdingen ved å rømme fra fengselet eller utebli fra tilsynet. Arbeid, skolegang, fritidsaktiviteter og ulike tiltak og programmer er kriminalomsorgens tradisjonelle virkemidler i tillegg til de som følger av selve straffens gjennomføring.

Departementet vil fortsatt bygge på, utvide og utvikle de tradisjonelle virkemidlene. Det vil imidlertid bli lagt særlig vekt på å bygge ut programvirksomheten (påvirkningsprogrammene). Kriminalomsorgens mål er i løpet av en femårsperiode å kunne gi et relevant programtilbud til alle innsatte og samfunnsstraffedømte.

#### *Komiteens merknader*

Fullbyrding av straff skal foregå i en for samfunnet betryggende form. Innholdet i soningen må tilpasses dette hovedhensynet. En av kriminalomsorgens hovedutfordringer er å finne fram til tiltak og metoder som kan bidra til å motvirke framtidig kriminalitet, og dermed øke trykgheten i samfunnet. Komiteen mener at straffefullbyrdingen i rehabiliteringsøyemed må ta utgangspunkt i individuelle behov og forutsetninger som støtter opp om domfeltes ansvar for og vilje til å bryte med kriminaliteten. Komiteen viser til kriminalomsorgens virkemidler for å forebygge nye straffbare handlinger. Komiteen er enig i at det må legges særlig vekt på en utbygging av påvirkningsprogrammene, og vil understreke kriminalomsorgens mål om at alle innsatte og samfunnsstraffedømte skal kunne få et relevant programtilbud.

### 5.2 Framtidsplan

For domfelte med straffer som gir adgang til prøveløslatelse på 2/3 tid, eller som fullbyrder en samfunnsstraff, skal det like etter at soningen er påbegynt utarbeides en framtidsplan. Den skal særlig legge vekt på domfeltes motivasjon og egnethet til å delta i ett eller flere programmer. Deltakelse i programmer forutsetter at domfelte erkjenner ansvar for sin kriminalitet, og er motivert for endring.

Mens fullbyrdingen i lukket anstalt pågår, skal kriminalomsorgen koordinere de ulike tjenestene i et nært samarbeid med de tjenesteytende instansene. Ved prøveløslatelse eller fullbyrding utenfor lukket fengsel bør hovedregelen imidlertid være at ansvaret ligger hos de respektive faginstansene.

En støtte- og motiveringsfunksjon overfor innsatte som er i ferd med å realisere en fremtidsplan, vil bli lagt til kontaktpersonen. Kontaktpersonen vil vanligvis være en tjenestemann som har et særlig ansvar for å følge opp den enkelte innsatte under soningens gang.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen fremhever viktigheten av å utarbeide individuelle soningsplaner med tiltak som kan hjelpe de innsatte til å føre lovlydige liv. Det må fokuseres særlig på de domfeltes eget ansvar for sitt kriminelle handlingsmønster og vilje til eget ansvar for å endre sin kriminelle adferd. For å forebygge stadige tilbakefall til kriminalitet mener komiteen at domfelte med straffer som gir adgang til prøveløslatelse på 2/3 tid eller som fullbyrder en samfunnsstraff skal ha rett og plikt til soningsplanlegging, der kvalifisert personale i samarbeid med domfelte utvikler forpliktende soningsplaner for den enkelte. En slik framtidsplan skal bygge opp de innsattes evne til å mestre egen livssituasjon. Det må bygges opp et nært samarbeid med de tjenesteytende instanser, som helsevesen, skoleverk, sosialetat og arbeidsmarkedsetat. Dette samarbeidet må kunne videreføres ved fullbyrding utenfor anstalt og ved prøveløslatelse, og slik bidra til en nødvendig styrking av innsattes ettervern.

Framtidsplanen må også omhandle oppfølgingstiltak for å forebygge tilbakefall etter soning, der den domfelte får en eller flere støttespillere rundt seg. Komiteen vil særlig framheve kontaktpersonens sentrale rolle, og de positive erfaringer man har med denne ordningen. Komiteen er enig i kriminalomsorgens mål om at iallfall alle innsatte med framtidsplan skal ha en eller flere kontaktpersoner å forholde seg til under soningsforløpet, og ser at en slik satsning krever økt tilførsel av kompetanse og ressurser. Komiteen vil fremheve betydningen av å sikre et sosialt nettverk for de innsatte. Komiteen vil i denne sammenheng understreke at foreldre og pårørende må være viktige samarbeidspartnere for ansatte i kriminalomsorgen i straffegjennomføringen og at kriminalomsorgen må legge til rette for et slikt samspill. Komiteen vil framheve det samspill som er mellom kriminalomsorgen og frivillige organisasjoner, under og etter soning. Komiteen mener det er viktig å stimulere til fortsatt samarbeid, bl.a. gjennom økonomisk støtte.

Komiteen viser til at meldingen bare i begrenset grad har noen konkretisering av progresjonssoningens innhold. Komiteen vil peke på at det kan være problemer med å videreføre kurs, programmer og tilbud fra en institusjon til den neste ved utslusing. Hovedmålet for den enkelte innsatte må være å få sluttført gode utdannings- og utviklingsprogrammer. Komiteen forutsetter at departementet er bevisst på dette problemet og kontrollerer at alle regionene har mulighet til å følge opp intensjonene med progresjonssoningen.

Komiteen vil understreke at det er viktig at progresjonssystemet fungerer på en måte som tillater fanger å få et stabilt miljø rundt seg uten å måtte gjennomgå store forandringer ved flytting med jevne mellomrom. Alle utslusinger bør baseres på frivillighet, og med sikkerhet om at det er mulig å videreføre ønskede behandlingstilbud f.eks. rusavvenning.

### 5.3 Trekk ved klientellets livssituasjon. Tilbakefall

De straffe- og sikringsdømte er en uensartet gruppe. Den største gruppen domfelte har imidlertid en overvekt av negative livserfaringer, høyere grad av somatisk og psykisk sykkelighet enn gjennomsnittet, større rusmiddelmissbruk og færre tilknytningspunkter til ikke-kriminelle miljøer.

Normalt er mindre enn 0,5 pst. av de innsatte under 18 år. Lese- og skrivevansker synes mer utbredt blant domfelte enn i normalbefolkningen. En tredjedel av de innsatte er uten arbeid ved innsettelsen. Nesten åtte av ti fengslede og tre fjerdedeler av friomsorgsklientellet har tidligere vært straffet. Blant de særtrekk som hyppig forekommer hos lovbrutere finner man hyperaktivitet, impulsivitet og konsentrasjonsvansker. Kriminell aktivitet henger blant annet sammen med tilpavningsvansker i skole og arbeidsliv, et høyt forbruk av rusmidler og involvering i et bredt spekter av normbrudd og risikoutøvelse. De tungt kriminelt belastede peker seg ut, ofte allerede fra barnsben av.

Velutdannede og personlig egnede tjenestemenn som kan møte de domfelte med trygghet og klare grenser, er av helt sentral betydning. Frivillige medarbeidere er likeledes viktige modeller.

Å sammenlikne undersøkelser om tilbakefall er vanskelig av mange grunner: Undersøkelsene opererer med forskjellig målegrunnlag og ulike tilbakefallsdefinisjoner, og det skilles ofte ikke mellom alvorlige og mindre alvorlige lovbrudd.

I meldingen gjengis hovedtrekk fra noen undersøkelser om tilbakefall.

### 5.4 Tiltak for å motvirke nye straffbare handlinger og negative følger av fullbyrdingen

Fullbyrding av straff skal foregå i en for samfunnet betryggende form. Innholdet i soningen må tilpasses dette hovedhensynet.

Målsettingen om at kriminalomsorgen gjennom sine individuelle tiltak skal redusere tilbakefallet til ny kriminalitet, må bygge på en realistisk tilnærming. Det er i seg selv betydningsfullt om man hos de domfelte kan sette i gang en utviklingsprosess som øker selvinnsikten og -kontrollen. Departementet går inn for fortsatt forskning og systematisering av erfaringer i den hensikt å finne en tryggere kunnskapsbasis for den framtidige utbyggingen av kriminalitetsforebyggende programmer og tiltak.

Generelle tiltak er arbeid, fritidstiltak og religiøs virksomhet. Dessuten skal ulike påvirkningsprogrammer opprettholdes og utvikles.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen viser til at de straffe- og sikringsdømte er en uensartet gruppe med hensyn til oppvekst, sosial bakgrunn og tilhørighet, helse og sosialt nettverk. Komiteen vil framheve den betydelige utfordring som ligger i å finne fram til virkemidler som kan påvirke de domfelte slik at risikoen for ny kriminalitet

motvirkes og evnen til å mestre livets utfordringer på en sosialt akseptert måte stimuleres.

Komiteen viser til departementets gjennomgang av generelle tiltak og av påvirkningsprogrammer. Komiteen mener dette utgjør en god bredde i tiltakene, der rehabiliteringsmålsettingen tydeliggjøres og der mangfoldet i fangebefolkningen nås.

Komiteen finner det avgjørende at de enkelte tiltak og påvirkningsprogram er differensierte og har et individuelt tilpasset innhold. Komiteen viser her til at bare 30 pst. av de innsatte er i fast arbeid ved innsettelse. 17 pst. av de innsatte har ikke fullført grunnskolen. 12 pst. har fullført videregående skole, og innsatte har en overopphopning av problemer i forhold til lese-, skrive- og matematikkvansker. Dette innebærer slik komiteen ser det at det må stimuleres til og satses på utdanning og arbeidstrening for innsatte. Tiltakene må legge vekt på å gi yrkesrett kompetanse.

Komiteen mener at de individuelle soningsplanene krever en god samordning mellom de tjenesteytende instanser, som må videreføres i ettervernet for de innsatte.

Komiteen er enig med departementet i at det skal tas i bruk ressurser til den type tiltak som man gjennom teori, forskning og erfaring antar har størst effekt og som ikke forverrer domfeltes sosiale og personlige situasjon. Tiltak som igangsettes må evalueres for å sikre en best mulig kvalitet, og det må legges til rette for mer systematisk oppfølging på alle nivåer.

Komiteen viser til at en stor del av de straffedømte har et etablert rusproblem før innsettelse. Dette utgjør et spesielt problem både for den enkelte og for kriminalomsorgens oppgaveløsning. Arbeidet mot rusmisbruk under soning må både rette seg mot kontrollvirkemidlene og tilbudet for de innsatte under soning.

På bakgrunn av at Stortinget først har fått oversendt departementets delplan for kontrollvirkemidlene i narkotikarbeidet i forbindelse med St.prp. nr. 1 (1998-99), vil komiteen kommentere denne i forbindelse med budsjettbehandlingen.

Komiteen anser at fullbyrdingens innhold som beskrevet i stortingsmeldingen med f.eks. soningsprogram, progresjonssoning, kontraktssoning og påvirkningsprogram (Stifinnem) er viktig for å kunne gjøre noe i forhold til motivasjon og den enkeltes rusproblem. Det må sikres et godt samarbeid mellom helse-tjenesten og kriminalomsorgen mht. behandlingsoppbygg.

Komiteen viser til debatten om metadonbehandling under soning og at departementet skal utarbeide forskrifter om dette. Komiteen viser til at partienes synspunkter når det gjelder metadonbehandling vil bli knyttet til budsjettbehandlingen.

I rehabiliteringsøyemed legger komiteen for øvrig vekt på oppfølgingstiltak for å forebygge tilbakefall etter soning. Komiteen mener det må legges til rette for et godt ettervern og samarbeid med bl.a. helsesektor og sosialetaten i selve soningstiden.

### 5.5 Kompetanse

Det er departementets oppfatning at tiltak rettet mot å forebygge nye lovstridige handlinger skal bygges ut både i omfang og kvalitet. I dette arbeidet har fengselsbetjentene en sentral plass. En vellykket straffegjennomføring vil derfor i stor grad være avhengig av de ansattes kompetanse, og utvikling av programmer krever en annen og delvis ny kompetanse hos de ansatte.

Bistandsapparatet vil i større grad bli trukket med i arbeidet med tilbakeføring av de straffedømte til samfunnet, og frivillige medarbeidere vil bli benyttet i større utstrekning. Dette krever at både fengselsvesenets og friomsorgens medarbeidere gis opplæring i tverretatlig og tverrfaglig samarbeid.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen viser til de ansattes betydning for rehabiliteringen av de straffedømte. I utbyggingen av forebyggende tiltak mener komiteen man skal ta utgangspunkt i den kompetansen og de ressurser tjenestemenn besitter. Samtidig ser komiteen at endrede og nye oppgaver i tilknytning til straffegjennomføringen krever en annen og delvis ny kompetanse hos de ansatte.

Videre merker komiteen seg at også friomsorgen vil stå overfor utfordringer som må møtes med ny kunnskap. Kompetanseutvikling, etter- og videreutdanning og ressurser til dette må slik komiteen ser det være et prioritert område på alle nivåer innen kriminalomsorgen. Komiteen merker seg at frivillige medarbeidere vil bli benyttet i større utstrekning i arbeidet med tilbakeføring av de straffedømte til samfunnet.

## 6. KRIMINALOMSORGENS KAPASITETS-UTFORDRINGER

Fengselsvesenet har 2 899 fengselsplasser fordelt på 1 999 lukkede plasser og 900 åpne plasser. Ca. 20 pst. av plassene benyttes til varetekt. Friomsorgen hadde i 1997 gjennomsnittlig 2 021 straffedømte under tilsyn hver dag, inkludert samfunnstjeneste. Fra 1994 til 1997 var det 52 pst. økning i iverksatte tilsyn med betinget dømte og 60 pst. økning i tilsyn med prøveløslatte. Det er departementets oppfatning at friomsorgen ikke kan motta flere oppgaver uten ressurstilførsel i form av stillinger til klientarbeidet.

De viktigste faktorene som kan påvirke kapasitetsbehovet er kriminalitetsutviklingen i samfunnet, ny lovgivning og endrede strafferammer, endringer i straffetutmålingsspraksis, politiets effektivitet, tempoet i straffesakskjeden, og varetekstssituasjonen.

Fengselsvesenets kapasitetsutnyttelse har gjennom noen år vært svært høy; i perioder over 95 pst. Erfaring har vist at det ikke er ønskelig med en så høy gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse når etaten skal arbeide for å redusere tilbakefallet blant de domfelte. Fengselsve-

senet er videre forpliktet til å stille et tilstrekkelig antall varetektsplasser til rådighet for politiet. Disse hensynene medfører at fengselsvesenets kapasitet ikke kan utnyttes fullt ut til enhver tid.

Et tilbakevendende problem med varetektskapasiteten har vært store svingninger i behovet. Kriminalomsorgen legger til grunn at det vil skje en økt bruk av varetekt, og at dette i de nærmeste årene vil kreve flere lukkede fengselsplasser.

Justisdepartementet har vurdert kapasitets spørsmålet, og konkluderer med at det vil være behov for rundt 3 100 til 3 300 fengselsplasser i år 2000. I den kriminalpolitiske debatten det siste året har det vært en tendens i retning av tverrpolitisk enighet om heving av straffenivået for enkelte typer lovbrudd. Dersom dette følges opp og ikke kompenseres med tiltak på andre områder, vil plassprognosen ovenfor antagelig måtte justeres opp.

Andelen samfunnstjenestedommer utgjør i dag 13 - 14 pst. av alle ubetingede reaksjoner. Til tross for en viss utflating, er det grunn til å tro at potensialet for samfunnstjenesten ikke er uttømt.

Departementet foreslår at det skal pålegges tilsyn i en til tre måneder for alle som prøveløslates på 2/3 tid. En slik endring vil dels kreve økt personalkapasitet i friomsorgen og dels medføre behov for flere fengselsplasser i forbindelse med reaksjon på brudd.

Ordningen med promilleprogram for personer som kjører med gjentatt eller høy promille, er en forsøksordning innført i fem fylker. Kriminalstatistikken viser at andelen ubetingete fengselsdommer i promillesaker igjen øker, og omtrent halvparten av de som dømmes har forholdsvis høy promille. Dette gir en indikasjon på at potensialet for promilleprogrammer er høyt.

Departementet vurderer tiltak som kan gi en moderat økning av tilsynsprogram som et straffealternativ, noe som vil øke behovet for stillinger i friomsorgen. Fullbyrdingsbehovet utgjør rundt 200 domfelte pr år. Det giren innsparing på omtrent 20 fengselsplasser. En forsøksordning med tilsyn med elektronisk kontroll vil foreløpig ikke få betydning volummessig.

Fengselsvesenet har mange små anstalter som er kostbare og utilfredsstillende. Kapasitetsutvidelse bør skje i et omfang som også tillater nedleggelse av uhenksmessige enheter. Utvidelse kan videre skje ved etablering av åpne plasser, bl.a. i tilknytning til eksisterende lukkede fengsler. En del av soningen kan dessuten gjennomføres i behandlingssituasjoner utenfor kriminalomsorgen. Behovet for varetekts- og soningsplasser er særlig stort i østlandsområdet.

Uten vesentlige endringer i de faktorene som påvirker domsvolumet, antas fullbyrdingsbehovet å ville øke med 1 400-1 500 dommer i de nærmeste tre til fem år. I tillegg forventes en viss økning av betingete dommer med tilsyn av friomsorgen. Varetektsvolumet fra 1996 til 1997 viser en oppgang. Innføringen av toinstans behandling av straffesaker i domstolene kan være en viktig påvirkningsfaktor for dette.

### *Komiteens merknader*

Komiteen viser til departementets gjennomgang av kriminalomsorgens kapasitetsutfordringer og volumprognoser. Komiteen viser til at det neppe er mulig å operere med sikre prognoser på dette felt, men forholder seg til departementets tall.

Komiteen mener det er behov for rullerende planer vedrørende kriminalomsorgens kapasitetsutfordringer og volumprognoser, og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen utarbeide rullerende planer vedrørende kriminalomsorgens kapasitetsutfordringer og volumprognoser, herunder bemannings situasjon og bygningsmasse.»

Komiteen merker seg departementets oppfatning om at friomsorgen ikke kan motta flere oppgaver uten ressurstilførsel i form av stillinger til klientarbeid. Komiteen viser til de nye oppgaver som nå legges til friomsorgen, og ser at dette medfører et økt ressursbehov.

Komiteen viser til at fengselsvesenet har mange små anstalter. Når det gjelder vurderingen av om de enkelte anstalter er kostnadseffektive, mener komiteen man må vurdere kostnadene for justissektoren under ett, og ikke isolert for den enkelte anstalt. I dette ligger det at man ved vurdering av kostnadene ved en anstalt, også f.eks. må se på politiets besparelser i forbindelse med framstillinger. Komiteen forutsetter at forslag om opprettelser eller nedleggelse av anstalter blir fremmet for Stortinget i de årlige budsjetter, og i de rullerende planer for fengselskapasiteten.

Komiteen er oppmerksom på at behovet for varetekts- og soningsplasser er særlig stort i østlandsområdet. Basert på det kapasitetsbehov og de beregninger som fremkommer i stortingsmeldingen vil komiteen fremme følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen starte planleggingen av et nytt fengsel i Østfold fylke.»

Det er videre nødvendig med en planmessig gjennomgang mht. rehabilitering og eventuelt utbedring av eksisterende bygningsmasse i kriminalomsorgen.

Komiteen viser til departementets prognoser om at domsvolumet forventes fortsatt å stige. Kriminalomsorgen skal ha tilstrekkelig kapasitet til å møte behovet for plasser til fullbyrding av rettskraftige straffedommer og varetekt.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, mener at det økte fullbyrdingsbehovet bør møtes med utbygging av fengselsplasser, økt bruk av fullbyrding utenfor fengsel og ved økt bruk av samfunnsstraffer. Flertallet legger vekt på at gjennomføringen av straffen skal søkes tilpasset den enkelte straffedømte, med sikte på rehabilitering. Dette gir økt bemannings- og plassbehov.

Flertallet ser at det i de årlige budsjettbehandlinger vil være en sentral utfordring å finne en tilfredsstillende balanse mellom kriminalomsorgens behov og kapasitet. Kapasiteten må være stor nok til at gjennomføring av straffen kan påbegynnes straks etter at rettskraftig dom er forkynt, og til at det ikke skal være rettskraftige dommer som er eldre enn 2 måneder før soning iverksettes.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er uenig i at fullbyrdsesbehovet bør møtes med økt bruk av fullbyrdelse utenfor fengsel og ved økt bruk av samfunnsstraffer, og vil sterkt advare mot at mildere straffeformer blir benyttet for å spare penger.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet peker på at en slik politikk kun vil bidra til økt kriminalitet, og dermed til syvende og sist bli dyrere for samfunnet.

Disse medlemmer er uenig i målsetningen om at gjennomføringen av straffen skal være påbegynt innen tre måneder etter at dommen er rettskraftig. Det må være et ufravikelig krav at soning av straff kan starte umiddelbart etter at en dom er avsagt.

Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiet under de årlige budsjettbehandlingene har foreslått midler til nye fengsler, og dessuten har foreslått å styrke friomsorgen, slik at det kan føres bedre tilsyn med personer som er prøveløslatt eller har betingede dommer. Dersom Fremskrittspartiet får gjennomslag for strengere straffereaksjoner vil i det fremtiden bli behov for en kraftig opprustning av fengselsvesenet, blant annet i form av bygging av nye fengsler. I tillegg bør det vurderes å utnytte eksisterende fengsler bedre, blant annet ved at flere innsatte kan dele samme celle. Disse medlemmer viser til at behovet for nytt fengsel er særlig påtrengende i Østfold fylke, noe som er dokumentert i Dokument nr. 8:91 (1995-96).

Disse medlemmer viser til at det i enkelte andre land er tatt i bruk utradisjonelle virkemidler for å sikre et tilfredsstillende antall fengselsplasser med god sikring. I England ble det eksempelvis allerede i 1992 etablert et privat fengsel med plass til 320 fanger ved oppstart. I 1994 var det 6 private fengsler i bruk i England. Også i Norge bør det være mulig å benytte anbuds konkurranse og la private firma stå for bygging og drift av fengsler.

## **7. KRIMINALOMSORGENS ORGANISATORISKE STRUKTUR**

### **7.1 Dagens struktur**

Kriminalomsorgen har ved dagens ordning to nivåer for ledelse og administrasjon: Den sentrale ledelsen i Kriminalomsorgsavdelingen/Fengselsstyret og den distriktsvise og lokale ledelsen som utøves av fengselsdirektøren ved sentralanstaltene og fengselsdistrik-

tene eller kontorsjefen ved fylkesenhetene for kriminalomsorg i frihet.

Fengselsvesenet er organisert med 43 separate driftsenheter fordelt på fem sentralanstalter/landsfengsler og fire distrikter. Kostnadene for en soningsplass varierer fra kr 420 pr. døgn i en åpen anstalt til kr 1 530 pr. døgn i en lukket anstalt. Friomsorgen er organisert fylkesvis med ett hovedkontor i hvert fylke, med unntak av Oslo hvor det er tre. Flere av hovedkontorene har opprettet underkontorer. Det er et hybelhus i fire av fylkene.

## 7.2 Drøftelse. Ny linjeorganisasjon

Departementet foreslår at det etableres seks regioner innen kriminalomsorgen. Dagens skjeve fordeling av plasser mellom distriktene og mellom sentralanstaltene vil til dels kunne bøtes på ved å endre den geografiske inndelingen, og ved å innlemme landsfengslene i regionordningen.

En endret organisasjonsstruktur vil åpne adgang til å desentralisere deler av den beslutningsmyndighet som nå ligger i departementet eller Fengselsstyret. Regionalt vil det kunne oppnås administrative og ledelsesmessige gevinster. Det er videre lagt vekt på at friomsorgens enheter gjennomgående er for små til å kunne opparbeide en fullt ut tilfredsstillende økonomi- og personalforvaltning.

Regionene vil bli tillagt ansvaret for å samordne budsjettene for sine driftsenheter. En rekke saker som vedrører budsjett, personalspørsmål og eiendomsaker vil naturlig høre til regionene.

Fullbyrdingsfaglige, administrative og etatstyringsmessige hensyn tilsier etter departementets oppfatning at tiden er inne til å etablere felles regional ledelse for fengselsvesenet og friomsorgen. Fengselsvesenet og friomsorgen har samme mål og felles klientgruppe. Det tradisjonelle skillet mellom frihetsberøvende og frihetsbegrensende straffer er allerede i dagens situasjon vanskelig å opprettholde. Det er riktigere å snakke om ulike grader av frihetsbegrensninger

Regionadministrasjonene skal såfremt det er mulig, ligge fysisk adskilt fra dagens fengsler og friomsorgsenheter. Hver region skal ledes av en regiondirektør. Friomsorgens kontorer vil bli knyttet til den regionen som omfatter fylket. Hybelhusene foreslås etablert som selvstendige driftsenheter direkte underlagt regionen.

Hver region skal som utgangspunkt ha ansvaret for all straffegjennomføring innen sitt geografiske område, men det vil fortsatt være nødvendig med enkelte overføringer mellom regionene. Regionene bør deles inn slik at de følger fylkesgrensene, men vil omfatte flere fylker.

### *Komiteens merknader*

Komiteen viser til dagens organisatoriske struktur innen kriminalomsorgen, der man har to nivåer for ledelse og administrasjon.

Komiteen viser videre til at det tradisjonelle skillet mellom frihetsberøvende straffer og frihetsbegrensende reaksjoner er vanskelig å opprettholde. Felles målgruppe, målsettinger og muligheter for fleksibel bruk av ulike fullbyrdingsalternativer tilsier slik komiteen ser det en etablering av felles regional ledelse for fengselsvesenet og friomsorgen. Komiteen vil særlig framheve departementets vurdering av at en felles regional ledelse med færre enheter i høyere grad vil kunne sikre likebehandling og ensartet praksis, samt ha administrative fortrinn.

Komiteen støtter departementets forslag til ny linjeorganisasjon, der man får regionene som et nytt etatsnivå. Komiteen viser til departementets vurderinger av konsekvensene av en slik regionalisering. Komiteen er enig i at det bør etableres seks regioner innen kriminalomsorgen, slik det foreslås av departementet, og at disse deles inn slik at de følger fylkesgrensene. Komiteen mener at en slik regionalisering vil gi kriminalomsorgen en hensiktsmessig og effektiv organisasjons- og etatsstruktur. Komiteen er videre enig i at man endrer den geografiske inndelingen og innlemmer landsfengslene i regionordningen. Komiteen er enig i at den enkelte region skal ledes av en regiondirektør, og vil fremheve betydningen av at ledelse og stab på regionnivå har omfattende kunnskaper om og erfaringer fra arbeid i fengsel og friomsorg.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil i forbindelse med drøftingene om den framtidige organisasjonsstrukturen be departementet utrede og vurdere et eget direktorat for kriminalomsorgen. Disse medlemmer viser her til stortingsmeldingens begrunnelse for delegering av beslutningsmyndighet og påpeking av at det bør tilstrebtes en organisasjonsstruktur som setter departementet bedre i stand til å utøve sine primære funksjoner i tilknytning til politiske rammer, mål og strategier.

## 7.3 Saksbehandlingen

Imeldingen gis en oversikt over funksjoner som etter dagens ordning er tillagt Justisdepartementet/Fengselsstyret, fengselsdirektørene, anstaltene og friomsorgskontorene. Det foreslås at flere førstegangsavgjørelser i enkeltsaker legges til anstaltene og friomsorgskontorene, og klagesaker til regionalt nivå. Førstegangsavgjørelser som i dag treffes av Justisdepartementet/Fengselsstyret foreslås delegert til regionalt nivå så langt det er forsvarlig. Flere avgjørelser bl.a. vedrørende permisjoner, soningsavbrudd og friggang vil etter dette bli lagt til fengselsdirektørene.

Det har vært delte meninger om refselse i form av tillegg i tid, jf. fengselsloven § 26 nr. 5 kan ilegges administrativt uten å komme i strid med forbudet i Grunnloven § 96 mot å straffe uten etter dom. Dette kan tale mot at kompetansen til å illegge slik refselse legges til direktørene. Fengselslovutvalgets flertall foreslår at forlengelse av straffetiden helt utgår som refselse (NOU 1988:37). Departementet er enig i dette.

Mot en omfattende delegering taler hensynet til rettsikkerheten, herunder hensynet til å oppnå en ensartet praksis. Det forutsettes imidlertid at regionene skal ha kvalifiserte medarbeidere på samme nivå som departementet og Fengselsstyret har i dag. Fengselsstyrets fremtidige rolle vil i vesentlig utstrekning være veiledning, instruksjon og opplæring. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med spørsmålet om behovet for lovendringer.

På personalforvaltningens område antas det hensiktsmessig å legge klagesakene til regionene. Avgjørelser som i dag treffes av direktøren foreslås lagt til den enkelte anstalt med regionen som klageinstans.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen viser til at en endret organisasjonsstruktur kan gi grunnlag for desentralisering av oppgaver og beslutningsmyndighet og en fleksibel bruk av midler og personell. Komiteen viser videre til departementets forslag om at flere førstegangsavgjørelser i enkelt saker legges til anstaltene og friomsorgskontorene, og klagesaker til regionalt nivå. Komiteen ser at opprettelse av tre-nivå-strukturen kan gjøre en slik delegering hensiktsmessig, samtidig med at særlig progresjonssoningen forutsetter en større grad av nærhet mellom beslutningstakeren og den beslutningen gjelder. Ved at en rekke spørsmål avgjøres på anstalt- eller regionnivå, kan man få en smidig gjennomføring av den nye soningsformen, noe som igjen kan gi en mer effektiv straffullbyrdelse.

Komiteen er i utgangspunktet positiv til den foreslåtte delegering, men ser også hensyn som taler mot en mer omfattende delegering, og da særlig hensynet til den enkeltes rettsikkerhet. Faren for forskjellsbehandling mellom regionene kan være til stede, blant annet fordi det på noen sentrale saksområder ikke legges opp til en sentral klageinstans. Det er for komiteen noe uklart hvor endringene i forhold til dagens ordning vil komme, og hvilke saksområder som ikke lenger vil ha en sentral klageinstans. Komiteen ber derfor departementet foreta en klarere grenseoppgang når det gjelder den foreslåtte delegering, og komme tilbake til Stortinget med dette i forbindelse med spørsmålet om behovet for lovendringer.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til bestemmelsen i fengselsloven § 26 nr. 5 om refselse i form av tillegg i tid. Flertallet ser at det har vært delte meninger om en så alvorlig refselse kan ilegges administrativt uten å komme i strid med forbudet i Grunnloven § 96 mot å straffe uten etter dom. Samtidig vil flertallet anta at nye virkemidler som adgangen til administrativ tilbakeføring til mer restriktiv soning vil føre til at behovet for å ilegge refselse i form av tillegg i tid vil avta.

Flertallet støtter derfor departementet i at forlengelse av straffetiden helt skal utgå som refselse.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er enig i at forlengelse av straffetiden kan utgå som refselse. Disse medlemmer viser imidlertid til merknadene under pkt. 4.3 der det fremgår at disse medlemmer mener at rømming fra fengsel bør vurderes som lovbrudd og dermed kunne medføre betydelige tilleggsstraffer. Disse medlemmer mener at alle lovbrudd som blir begått av innsatte, eks. ulovlig narkotikasalgs, trusler eller voldsbruk mot fangevoktere, umiddelbart bør politianmeldes, slik at fangene kan bli idømt nye fengselsstraffer for disse lovbruddene.

#### **7.4 Forvaltnings samarbeid - ytelse fra andre myndigheter**

Forholdene må legges særskilt til rette for at andre forvaltningsorganer enn kriminalomsorgen skal kunne yte sine lovbestemte tjenester til kriminalomsorgens klientell. Kriminalomsorgen omtaler denne måten å organisere forvaltnings samarbeidet på for «importmodellen».

Arbeidsdriften i fengselsvesenet organiseres og administreres av fengselsvesenet. Departementet går inn for at arbeidstilbudet i fengselsvesenet skal søke å gi større grad av yrkeskompetanse. Kriminalomsorgen bør øke samarbeidet med arbeidsmarkedsmyndighetene, næringslivet og arbeidstakerorganisasjonene for å lette overgangen til det ordinære arbeidsmarkedet etter løslatelsen.

Helsetjenesten til innsatte i fengsel er nå en integrert del av den ordinære offentlige helsetjenesten. Staten overfører øremerkede tilskudd til kommunene til dekning av utgifter til primærhelsetjenesten. Fylkeskommunene mottar også tilskudd fra staten til psykisk helsevern og tannhelsetjenester til innsatte. Tilskuddene er firedoblet de siste 6 årene.

Kriminalomsorgen formidler kontakt mellom domfelte og sosialkontorene. De berørte departementer arbeider med et felles rundskriv om ansvar for sosiale tjenester og økonomisk stønad til innsatte.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har det sentrale faglige og økonomiske ansvaret for undervisning. I forbindelse med rammefordeling til det enkelte fylke, gis det en egen bevilgning til fengselsundervisning. Det bør legges økt vekt på at den undervisning som er påbegynt i fengsel skal følges opp av den ordinære skolevirksomheten i samfunnet.

Fritidsaktiviteter som det er naturlig at anstaltene selv tilbyr, organiseres og tilrettelegges av fritidsledere som er ansatt i kriminalomsorgen. Det er departementets målsetting at fritidsvirksomheten i større grad skal brukes som en aktiv og integrert del av soningen. Kulturdepartementet kan yte tilskudd til idrettsformål. Statens bibliotektilsyn har tatt sikte på full bibliotekdekning i fengslene innen 1999. Budsjett situasjonen har imidlertid ikke gjort det mulig å oppfylle denne planen. Kulturdepartementet ved Riksteateret har fra høsten 1995 påtatt seg visning av mindre teaterforestillinger i fengslene. Ved en del fengsler er det også etablert sam-



arbeidsordninger med lokale kulturmyndigheter og idrettskretser.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet foretar tilsetning av fengselsprester i samarbeid med Justisdepartementet og står ansvarlig for tjenestens faglige innhold. Kriminalomsorgen har i dag 13 1/2 fengselsprestststillinger.

Departementet mener at kriminalomsorgen fortsatt i hovedsak bør bygge på importmodellen, og går inn for å videreføre de gode erfaringene man har fra utdannings- og helsesektoren til nye områder. Konkrete utviklingsområder vil i første rekke være sosialtjenesten i fengslene, arbeids- og attføringsetatens ansvar overfor domfelte og sosialomsorgens ansvar for sikringsdømte i frihet. Når det gjelder §-12 soning, dekket tidligere de enkelte kommuner deler av utgiftene. I dag er denne andel overtatt av kriminalomsorgen.

Et spørsmålet som har vært reist, er om tjenester etter sosiallovgivningen skal ytes direkte fra sosialkontoret, eller om fengselsvesenet skal ha egne tjenestemenn som formidler kontakt og bistår den domfelte. Justisdepartementet mener at tjenester etter sosiallovgivningen bør ytes av den kommunale sosialomsorg. Kriminalomsorgens tjenestemenn har ikke, og kan ikke forventes å ha, full oversikt over hvilke rettigheter innsette til enhver tid kan gjøre gjeldende. Spørsmålet om organiseringen av sosiale tjenester i fengslene må imidlertid utredes nærmere for å skaffe klarhet i de økonomiske og administrative konsekvenser for de impliserte instanser.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen vil understreke det grunnleggende prinsipp om at landets innbyggere skal ha samme rett til tjenester og tilbud, og samme forpliktelser og ansvar. Dette innebærer at personer som er straffedømt ikke mister sine ordinære rettigheter og plikter som samfunnsborger, med de begrensninger som straffegjennomføringen medfører.

Komiteen viser til de hensyn departementet har vektlagt når det gjelder den framtidige organiseringen av forvaltningssamarbeidet. Kriminalitetsbekjempelse er et samfunnsansvar som forutsetter medvirkning fra ulike forvaltningsnivåer og sektorer. Komiteen ser positivt på det samarbeid som i så måte er etablert, og mener at erfaringene med dagens organisering tilsier at den såkalte importmodellen fortsatt bør danne mønster for forvaltningssamarbeidet. Komiteen støtter således departementet i at man viderefører de gode erfaringer man har med importmodellen på utdannings- og helsesektoren til nye områder. Komiteen vil spesielt framheve behovet for samarbeid mellom arbeidsmarkedsmyndighetene for å sikre kompetanseoppbygging under soning og arbeidslivskontakt etter løslatelsen.

Når det gjelder sosialtjenesten i fengsel, mener komiteen at importmodellen også her må legges til grunn. Dette innebærer at tjenester etter sosiallovgivningen skal ytes fra det enkelte sosialkontor. Samtidig

med at domfelte gis adgang til direkte kontakt med sosialetaten, mener komiteen at fengselsansatte fortsatt bør være behjelpelig med å formidle kontakt og bistå den domfelte der dette er nødvendig. Komiteen vil som departementet framheve at sosialkonsulentens øvrige arbeidsoppgaver og særskilte kompetanse er av stor betydning for utviklingen av soningsoppholdet, bl.a. hva gjelder utviklingen av tiltak og framtidsplaner. Komiteen ser behov for en nærmere utredning av spørsmålet om sosiale tjenester i fengslene, og forutsetter at dette skjer i kontakt med tjenestemannsorganisasjonene.

## **8. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER**

Departementet vil komme tilbake til de forslagene og beregningene som meldingen behandler i forbindelse med de årlige statsbudsjettene. Gjennomføringen vil måtte strekke seg over en viss tid.

Endrede oppgaver og kvalitetskrav vil medføre konsekvenser på personalfeltet, idet påvirknings- og motivasjonsarbeid er tidkrevende og forutsetter aktiv deltakelse fra tjenestemennene.

Ut over kostnadene ved lokalisering, vil forslaget om fremtidig organisasjonsstruktur ikke få vesentlige økonomiske konsekvenser.

Tjenesteyting fra myndigheter utenfor kriminalomsorgen ytes innenfor det enkelte forvaltningsorgans økonomiske og faglige rammer.

I forhold til dagens soningskapasitet vil det være en underdekning på ca. 300 soningsplasser. Det økte fullbyrdingsbehovet foreslås møtt ved utbygging av fengselsplasser, økt bruk av fullbyrding utenfor fengsel og økt bruk av samfunnsstraffer.

En anstalt av omtrent samme størrelse som Ringes rike kretsfengsel, som ble åpnet i 1997, vil koste ca. 280 mill. kroner, og gi en netto tilvekst på ca. 100 plasser, samtidig som det erstatter inntil ca. 70 eksisterende plasser i uhensiktsmessige driftsenheter. Nettoøkningen i driftsutgifter antas å bli inntil 37 mill. kroner, og det vil være et nettobehov for 90-100 tjenestemenn.

Blant annet i Nord-Norge er det behov for å etablere nye åpne plasser, helst knyttet opp til en allerede eksisterende lukket anstalt.

Sikkerhetsavdelingene vil kreve noe utstyrsinvesteringer og høyere bemanning. Etablering av ressursavdelinger utredes og vil kreve noe økning i arealer, høyere bemanning og eventuelt også ombyggingskostnader. Progresjonssoningen vil kunne gi innsparing ved økt bruk av åpne soningsalternativer og soning utenfor anstalt.

Forslagene foran, utviklingen av programvirksomheten i den samlede kriminalomsorgen og en tettere oppfølging fra friomsorgen, fører til et økt bemanningsbehov i begge etater.

### Komiteens merknader

Komiteen merker seg at departementet vil komme tilbake til de forslagene og beregningene som meldingen behandler i forbindelse med de årlige statsbudsjettene.

Komiteen viser til de bemanningsmessige konsekvenser de endrede oppgaver og kvalitetskrav vil medføre. Komiteen ser behovet for en totalgjennomgang av bemanningssituasjonen og vurdering av en bemanningsplan for kriminalomsorgen, og ber departementet bidra til dette. Endrede oppgaver og et høyt ambisjonsnivå når det gjelder rehabiliteringen fører til at det vil bli stilt større krav til tjenestemenns kompetanse og egnethet. Dette krever en utvikling av kriminalomsorgen, slik også departementet legger opp til, der den enkelte tjenestemann blant annet gis tilbud om faglig oppdatering. Komiteen vil understreke betydningen av at departementet samarbeider med tjenestemannsorganisasjonene og ytre etat i denne utviklingsprosessen.

Komiteen er kjent med at Justisdepartementet har foretatt en undersøkelse vedrørende arbeidsforholdene til ansatte i kriminalomsorgen. Arbeidsmiljøundersøkelsen vil gi opplysninger om sammenhengen mellom arbeidsmiljøforhold og sykefravær, betydningen av ulike rammefaktorer, omfanget av påvirkningsarbeid, sikkerheten for ansatte etc. Komiteen ser på gjennomføringen av denne undersøkelsen som positiv og forpliktende, og mener den må bidra til en forbedring av kriminalomsorgens arbeidsmiljø og utvikling av kriminalomsorgens oppgaveløsning. Komiteen vil da særlig framheve betydningen av den enkelte tjenestemanns mulighet til selvstendig påvirkning, og til å utnytte sin kompetanse og sine ressurser.

Komiteen viser til meldingens satsning blant annet når det gjelder nye soningsformer. Komiteen viser videre til at fullbyrdingsbehovet de neste tre til fem år antas å øke, i tillegg til at det forventes en økning av betingede dommer med tilsyn av friomsorgen. Komiteen er enig i at fullbyrdingsbehovet dekkes ved en kombinasjon av fengselsplasser i anstalt, herunder åpne fengselsplasser, straffegjennomføring utenfor anstalt og samfunnsstraffer. Dette stiller kriminalomsorgen overfor kapasitetsutfordringer, både når det gjelder personell og plasser. Særlig som følge av utviklingen av programvirksomheten i den samlede kriminalomsorgen og en tettere oppfølging fra friomsorgen, vil bemanningsbehovet øke i begge etater. Etablering av sikkerhets- og ressursavdelinger vil blant annet kreve investeringer og økt bemanning. Komiteen vil understreke viktigheten av at det ikke bygges opp en soningskø. Komiteen legger foreløpig til grunn det økte behov for soningsplasser som beskrives i meldingen. Komiteen viser her til forslag fra komiteen om en ny lukket anstalt i Østfold, og behov for flere åpne soningsplasser, bl.a. i Nord-Norge. Komiteen vil også legge vekt på behovet for utbedring av bygningsmassen i eksisterende anstalter.

## 9. KONFLIKTRÅD

Komiteen viser til at megling i konfliktråd er en reaksjon på en straffbar handling, men som formelt ikke defineres som straff i straffeloven, og således ikke er et direkte tema i denne meldingen. Samtidig kan gode erfaringer med konfliktråd tilsa en utvidelse av det rettslige grunnlaget for hva som kan overføres til konfliktråd. Blant annet av denne grunn ønsker komiteen å vurdere nærmere bruk av konfliktråd.

Komiteen viser til at konfliktråd kan anvendes som reaksjon både overfor barn under den kriminelle lavalder, dvs. 15 år, og for personer som er strafferettslig ansvarlige. Komiteen mener at megling i konfliktråd representerer et godt supplement og alternativ til den tradisjonelle straffesaksbehandling. Som andre strafferettslige reaksjoner har megling i konfliktråd som primært formål å hindre nye lovbrudd. Dette mål skal nås ved at lovbryster og fornærmede møtes og kommer til enighet om en oppgjørsordning, ved hjelp av en nøytral megler som opptrer på vegne av samfunnet. Lovbryteren får på denne måten muligheten til å gjøre opp for seg direkte og konkret. Samtidig som konfliktrådsbehandlingen representerer en følbart reaksjon mot overtrederen, har den ikke den samme stigmatiserende virkning som tradisjonell straff. Slik framtrer etter komiteens mening konfliktrådsbehandling som særlig velegnet overfor unge og ubefestede lovbrystere. Gjennom megling kan lovbrysteren også få innsikt i og forståelse for offerets situasjon.

Komiteen viser til at det ikke er noe formelt i veien for at behandling i konfliktråd kan settes som særlig vilkår i en betinget dom. Dersom retten skal sikre seg at et slikt vilkår blir en realitet, må fornærmede ha samtykket i konfliktrådsbehandling før dom avsies. Videre bør vilkåret om fatte at avtale inngås og oppfyllelse skjer. Komiteen ber departementet foreta en videre vurdering av bruk av konfliktråd som særlig vilkår.

## 10. FORSLAG FRA MINDRETALL

### Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

#### *Forslag 1*

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om etablering av egne fengselsavdelinger/fengsel for utenlandske statsborgere som skal utvises etter endt soning.

### Forslag fra Fremskrittspartiet:

#### *Forslag 2*

Stortinget ber Regjeringen utarbeide et regelverk som sikrer at soning av straff starter umiddelbart etter at en dom er rettskraftig.

#### *Forslag 3*

Stortinget ber Regjeringen fremme nødvendige lovforslag slik at det blir gitt lov hjemmel for å idømme betyde-

lige tilleggsstraffer for fanger som rømmer fra fengsel enten ved å ta seg ut av fengselsinstitusjon eller ved å unnlate å vende tilbake til fastlagt tid etter permisjon.

#### *Forslag 4*

Stortinget ber Regjeringen sørge for å fjerne adgangen til å slippe fanger løs på prøve før dommen er fullført i sin helhet.

#### *Forslag 5*

Stortinget ber Regjeringen innføre en ordning med en fast tilsynsperiode på minst 3 måneder for fanger som har sonet mer enn 1 måneds fengselsstraff.

#### *Forslag 6*

Det bygges en statlig behandling sinstitusjon av fengselsliknende karakter for behandling av personer som på grunn av strafferettslig utilregnelighet i stedet for fengselsstraff blir dømt til psykiatrisk behandling, og for fanger som blir psykotiske mens de soner i fengsel.

#### *Forslag 7*

Stortinget ber Regjeringen endre retningslinjene for bruk av samfunnstjeneste slik at samfunnstjeneste bare kan brukes som alternativ til betingede dommer, og aldri for kriminelle gjengangere, eller for personer som er dømt for voldsbruk, sedelighetskriminalitet eller narkotikakriminalitet.

#### *Forslag 8*

Stortinget ber Regjeringen starte en forsøksordning med husarrest/hjemmesoning, kontrollert med elektroniske apparater, som alternativ til betingede straffer.

#### *Forslag 9*

Stortinget ber Regjeringen innføre retningslinjer som sørger for at ethvert brudd på vilkårene for samfunnsstraff automatisk medfører soning i lukket anstalt.

### **Forslag fra Høyre:**

#### *Forslag 10*

Stortinget ber Regjeringen fremme regelendringer som sikrer at soning av idømt straff som hovedregel starter umiddelbart etter at en dom er rettskraftig.

#### *Forslag 11*

Stortinget ber Regjeringen fremme nødvendige regelendringer for å sikre at hovedregelen blir at straff skal sones fullt ut, og at prøveløslatelse etter 2/3 tid bare brukes som påskjønnelse i spesielle tilfeller.

#### *Forslag 12*

Stortinget ber Regjeringen endre retningslinjene for bruk av samfunnstjeneste slik at samfunnstjeneste i hovedsak brukes som alternativ for førstegangsdomte eller ved betingede dommer, og aldri for personer dømt for volds- eller sedelighetskriminalitet.

#### *Forslag 13*

Stortinget ber Regjeringen starte en forsøksordning med hjemmesoning under elektronisk kontroll hovedsakelig begrenset til førstegangsdomte som ikke er dømt for volds- eller sedelighetskriminalitet.

## **11. KOMITEENS TILRÅDING**

Komiteen viser til meldingen og dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

I.

St.meld. nr. 27 (1997-98) om kriminalomsorgen vedlegges protokollen.

II.

Dokument nr. 8:92 (1997-98) - forslag fra stortingsrepresentantene Jan Johnsen, Annelise Høegh og Ivar Kristiansen om redusert bruk av varetektsfengsling i Norge - avvises.

III.

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag for Stortinget om fullbyrding utenfor anstalt, herunder forslag til lovfesting av når slik fullbyrding kan påbegynnes.

IV.

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å endre fengselsloven til en kriminalomsorgslov som omfatter både fengselsvesen og friomsorg.

V.

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag for Stortinget om en forsøksordning med tilsyn med elektronisk kontroll.

VI.

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag for Stortinget vedrørende korttidsfengsling som reaksjon ved brudd på vilkår knyttet til samfunnsstraffer.

VII.

Stortinget ber Regjeringen utarbeide rullerende planer vedrørende kriminalomsorgens kapasitetsutfordringer og volumprognoser, herunder bemanningssituasjon og bygningsmasse.

VIII.

Stortinget ber Regjeringen starte planleggingen av et nytt fengsel i Østfold fylke.

Oslo, i justiskomiteen, den 15. oktober 1998.

**Kristin Krohn Devold,**  
leder.

**Vidar Bjørnstad,**  
ordfører for St.meld. nr. 27  
(1997-98)

**Tor Nymo,**  
ordfører for Dokument nr. 8:92 (1997-98)

**Jan Simonsen,**  
sekretær.

**Vedlegg 1****Brev fra justisminister Aud-Inger Aure til Stortingets justiskomité datert 28. mai 1998.****Dok. nr. 8:92 (1997-98) - Forslag fra stortingsrepresentantene Jan Johnsen, Amelise Høegh og Ivar Kristiansen om redusert bruk av varetektsfengsling i Norge**

Jeg viser til Deres brev av 12. mai 1998, vedlagt ovennevnte forslag datert 27. mars 1998.

Som justiskomiteen er kjent med er jeg svært oppmerksom på situasjonen hva angår straffesaksavviklingen, herunder særlig utviklingen mht varetektsfengslinger. Jeg vil igjen forsikre om at spørsmål knyttet til problemstillingen er gjenstand for løpende oppfølging fra min og mine medarbeideres side.

I den anledning vil jeg nevne at departementet arrangerte et symposium om varetekt 26. mai 1998. Temaet for arrangementet er «Lange varetekter - et problem? Beskrivelsen av dagens situasjon og mulige virkemidler som kan redusere omfanget av lange varetekter». Departementet inviterte representanter fra justiskomiteen, dommer- og advokatstanden, fra påtalemyndigheten og fengselsetaten, samt fra pressen til arrangementet. Initiativet førte til en konstruktiv diskusjon av problemstillingen i et forum der de fleste aktørene i straffesakskjeden, men også utenforstående, var representert.

Som forslagsstilleren har pekt på i Dokument 8-forslaget er en viktig årsak til de lange varetektsfengslingene innføringen av to-instansordningen. Det er en kjent sak at denne ordningen også har medført en merkbar økning av såvel påtalemyndighetens som domstolenes arbeidsbyrde. Departementet startet for noe tid tilbake et arbeid som vil innebære en delvis evaluering av denne siden av to-instansreformen. I den anledning ble det nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra bl.a. den høyere påtalemyndighet. Gruppen skal etter det planlagte kartlegge arbeidssituasjonen og ressursbruken i statsadvokatembetene med særlig tanke på to-instansreformen og senere eventuelt vurdere å iverksette tiltak. Arbeidsgruppen startet sitt arbeid i forrige uke og tar sikte på å avslutte prosjektet innen utløpet av dette året. Jeg antar at dette arbeidet også vil frembringe relevant materiale for vurderingen av varetektsproblematikken.

Da det i dag allerede er satt i gang ulike arbeider i departementet som omfatter sider mot problemene knyttet til varetektsfengsling anser jeg det mest hensiktsmessig å se an resultatet av dette arbeidet før jeg eventuelt går inn på forslaget fremsatt i Dokument nr. 8:92.

**Vedlegg 2****Brev fra Justis- og politidepartementet til justiskomiteen, datert 17. september 1998.****Spørsmål fra Justiskomiteen til St.meld. nr. 27 om kriminalomsorgen****Spørsmål 1:**

**Har departementet noen statistikk over i hvilken utstrekning brudd på vilkår ved prøveløslatelse og betingede dommer fører til at domstolene gjør straffen ubetinget?**

Justisdepartementet har ikke rapporteringsopplegg som gir statistikk på i hvilken grad brudd på vilkår ved prøveløslatelse eller betinget dom medfører at domstolene omgjør straffen til ubetinget fengsel.

I mange saker vil brudd på fastsatte vilkår forekomme i kombinasjon med ny kriminalitet og bli behandlet som ny straffesak. Når det gjelder i hvilken grad rene brudd på *prøveløslatelsesvilkår* medfører innsettelse til soning av resttiden er det generelle inntrykk at påtalemyndigheten fremmer få saker for domstolene med sikte på gjeninnsettelse. Det generelle inntrykk ved brudd på vilkår ved *betinget dom* er at domstolene i liten grad omgjør straffen til ubetinget fengsel. Når det gjelder brudd på *forsøksordningen med promilleprogram* har det i perioden juni 96 - mars 98 vært meldt 52 brudd. Av 33 ferdigbehandlede

bruddsaker i mars 98 endte 22 av sakene i omgjøring til ubetinget fengselsstraff.

**Spørsmål 2:**

**Hvor mange brudd på samfunnstjenestedommer blir omgjort til soning i fengsel hvert år i medhold av Strl. § 28 c?**

Departementet har oversikt over hvor mange samfunnstjenestedomme som blir rapportert til påtalemyndigheten for brudd på forutsetningene for samfunnstjeneste. Vi har imidlertid ikke statistikk som viser hvor mange av disse bruddmeldinger som til slutt ender med omgjøring til ubetinget fengselsstraff i domstolen.

**Spørsmål 3:**

**Ifølge statistikken på s. 21 i meldingen har det vært en reduksjon i pådømmelse av samfunnstjeneste samtidig som det har vært en økning i pådømmelse av betingede dommer. Vet departementet noe om årsaken til denne utviklingen?**

Departementet har ikke foretatt noen undersøkelse og analyse som gir sikkert svar på nedgangen i samfunnstjenestedommer. Det er imidlertid ikke grunn til

å tro at økningen i antall betingede dommer er den avgjørende faktoren for denne utviklingen. Basert på inntrykk fra ulike møter/konferanser hvor straffesakskjedens aktører møtes, synes det rimelig å tro at holdningene til samfunnstjeneste som troverdig alternativ varierer innenfor påtalemyndighet og domstoler. Det kan forklare relativt store geografiske svingninger og at tendensene kan endres med skifte av personer innen straffesakskjeden.

#### **Spørsmål 4:**

##### **Meldingen presenterer tall om tilbakefallsandelen fra kriminalstatistikken for 1991 og 1992. Har departementet noen nyere statistikk om dette?**

Det finnes ikke utfyllende tilbakefallsstatistikk som er nyere enn det som er referert i stortingsmeldingen, fordi tilbakefallet måles noen år etter det året reaksjonen ilegges.

Departementet vil fortløpende analysere ny tilbakefallsstatistikk etterhvert som det blir fremlagt av Statistisk Sentralbyrå og andre.

#### **Spørsmål 5:**

##### **Kan departementet utdype hva som ligger i begrepet sikkerhetsavdeling, f. eks hvilke tiltak som iverksettes for å hindre trusler og vold mot betjenter, familier og andre innsatte?**

Utfordringene som ligger i trusler fremsatt mot tjenestemenn eller deres familier, er ikke spesifikt knyttet til sikkerhetsavdelinger. Slike trusselsituasjoner kan oppstå i tilknytning til alle anstaltstyper og vil kunne kreve virkemidler utenfor arbeidssituasjonen.

*Med sikkerhetsavdeling menes en avdeling for innsatte som enkeltvis eller i grupper utgjør en høyrisiko.* Både domsinnsatte og varetektsinnsatte kan etter en nærmere vurdering plasseres i slike avdelinger.

Sikkerhetsavdelingene karakteriseres ved særskilte krav til bygningsmessige forhold og til kontrolltiltak under soningsgjennomføringen. Disse særskilte kravene vil redusere muligheten for at innsatte kan få bistand utenfra til ev. rømminger eller til å smugle inn gjenstander som kan sette tjenestemenn i fare. Kravene vil også medføre at innsatte i mindre grad får mulighet til å manipulere tjenestemenn og andre innsatte, samt til å utøve rekrutterings- og misjoneringspress overfor andre innsatte.

Når det gjelder kravspesifikasjoner og kontrolltiltak for sikkerhetsavdelingene anses følgende områder som spesielt viktige :

#### **Områdesikring**

Avdelingene må ha et høyt sikkerhetsnivå både med tanke på utbrytning innenfra og anslag utenfra. Anstalter med sikkerhetsavdelinger må ha ringmur og deteksjonsanlegg.

#### **Lukkede luftegårder**

Luftegårdene bør være lukket og atskilt fra resten av anstaltens lufteområde. Luftegårdene bør etableres i

tilknytning til avdelingen og sikkerhetstiltakene må rettes mot faren for rømming og anslag utenfra. Utstyr for eventuelle aktiviteter bør være fastmontert.

#### **Lokaler for arbeid, skole og fritid**

Disse lokalene bør etableres som en del av avdelingen slik at de innsatte i minst mulig grad må bevege seg i anstaltens øvrige lokaler. Arbeidstilbudene bør bestå av oppgaver som ikke krever farlige redskaper. Eventuell dataopplæring bør vurderes svært nøye og det må sikres mot faren for misbruk av slikt utstyr. Privat datautstyr må ikke tillates. Arbeid, skole og fritidsaktiviteter må legges opp slik at tjenestemennene hele tiden er sammen med innsatte når det pågår.

#### **Besøksrom**

Besøksrommene må bygges slik at det kan føres tilsyn og det må monteres glassvegg. Også besøksrommene bør ligge i tilknytning til sikkerhetsavdelingen slik at andre innsatte ikke får tilgang til lokalene. Renhold bør av samme grunn foretas av ansatte. Alle besøk må gjennomføres i besøksrom.

#### **Skjerpet adgangs- besøkskontroll**

For å imøtekomme de krav som må innfris for å håndtere høyrisikoinnsatte, vil det være nødvendig med kontroll av *alle* personer før de gis adgang til avdelingen og når de forlater avdelingen. Dette reduserer faren for inn- eller utsmugling av gjenstander eller brev. Samtidig antar man at det vil redusere press om smugling fra innsatte dersom det er kjent at alle personer som skal til og fra avdelingene blir kontrollert.

#### **Overføringer mellom anstaltene og høyrisikoavdelingene**

Som det går frem av stortingsmeldingen har man kommet frem til at det vil være mest hensiktsmessig å opprette flere, mindre sikkerhetsavdelinger fremfor å opprette en egen spesialanstalt. Dette gir mulighet for å holde rivaliserende grupper atskilt. Overføring kan også være et virkemiddel dersom det kommer frem opplysninger om planlagt bistand til f. eks. rømming fra en anstalt.

Ved overføring til en annen anstalt må alle opplysninger om innsatte, soningsforløpet og forholdet til andre innsatte følge med til den mottakende anstalt.

#### **Bedre informasjonsflyt mellom politi og fengselsvesen**

For å kunne redusere faren for trusler og vold mot betjenter, familier og andre innsatte er man avhengig av en bedre informasjonsflyt mellom politiet og fengselsvesenet. Dette vil sikre at man iverksetter de nødvendige tiltak overfor rette innsatte.

Det vil være nødvendig med løpende informasjon om innsatte, deres tilhørighet til risikogrupper og opplysninger om rømningsfare eller fare for anslag utenfra. Fengselsstyret arbeider med å finne samarbeidsformer mellom politi og fengselsvesen.

### **Veiledning og oppfølging av tjenestemennene**

Tjenestemennene bør gis særskilt oppfølging slik at de mestrer psykisk stress, trusler og manipulering. Slikt press kan forventes i sterkere grad i sikkerhetsavdelinger enn ved tjeneste i vanlige avdelinger. Oppfølgingen bør skje ved at samtlige som tjenestegjør ved disse enhetene mottar veiledning. Tjenestemennene bør også gis relevant etterutdanning for å sikre at deres kompetanse vedlikeholdes og videreutvikles.

Tjenesten i sikkerhetsavdelingene bør ikke overstige 12 måneder av gangen.

### **Spørsmål 6:**

**Er høyrisikoavdelinger i hver region mer økonomisk realistisk enn egne fengsler, og har departementet eventuelt noen økonomiske beregninger om dette?**

**Har departementet tenkt seg fast installert sikkerhetsstyr i alle regioner?**

Det er ikke aktuelt å etablere faste høyrisikoavdelinger. Meningen er å legge til rette for at det kan etableres høyrisikoavdelinger ved behov. Til daglig skal disse avdelingene fungere som vanlige celle-avdelinger. Hovedpoenget er følgelig at avdelingene raskt kan skifte sikkerhetsgrad og at dette skjer etter en fastsatt beredsskapsplan. Dette vil gi lavere driftskostnader enn permanente avdelinger/anstalter med svært høyt sikkerhetsnivå som opereres uavhengig av behov.

Det er sikkerhetsmessig en fordel at disse enhetene er små. Høyrisikoavdelingene bør lokaliseres spredt, slik at høyrisiko-innsatte eventuelt kan flyttes rundt.

### **Om sikkerhetsstyr.**

Det er utarbeidet regelverk om tvangsmidler.

I alle regioner finnes lukkede fengsler med sikkerhetscelle og sikkerhetsseng.

Håndjern, transportjem, køller, gasspistol og gassbokser er tilgjengelig i de fleste anstalter. Disse kan bare brukes når forholdene gjør det absolutt nødvendig, og for å hindre voldshandlinger, skadeverk, selvbeskadigelse, opptøyer, rømminger eller anslag utenfra.

### **Kostnadsberegninger.**

Det er ikke foretatt noen kostnadsberegninger, men fleksible løsninger i hver region vil utvilsomt være mer økonomisk realistisk enn egne fengsler. Høyrisikoavdelingene vil bli opprettet i eksisterende fengsler som har god bygningsmessig sikkerhet og områdesikring, og hvor driftskostnadene for øvrig i hovedsak er ivare tatt. Høyrisikoavdelingene vil imidlertid kreve noe mer personale, og det vil påløpe kostnader i forbindelse med ombygging.

### **Spørsmål 7:**

**På s. 41 i meldingen hevdes det at friomsorgen i varierende grad melder fra om brudd på vilkår. I hvor stor utstrekning meldes det fra om slike brudd, og hva tror departementet årsakene til variasjonene kan være?**

Etter den innskjerpelse av praksisen, om å melde brudd på vilkår etter løslatelse ved to tredjedels tid, som ble gjort gjeldende gjennom brev fra departementet til friomsorgen og fengselsvesenet av 3. mai 1995, har frekvensen av meldte brudd på vilkårene gått opp. Dette gjelder i hovedsak brudd meldt til *fengselsdirektørene* i henhold til tilsynsinstruksen § 5 nr 3 jf. § 6 med sikte på forføyning etter fengselsloven § 40 første ledd. Etter fengselsloven § 40 første ledd kan særtilkårene endres eller oppheves av fengselsmyndigheten når den prøveløslattes forhold gir grunn til det. Prøvetiden kan også forlenges.

Melding til *påtalemyndigheten* om brudd, med sikte på å fremme sak for domstolen med påstand om helt eller delvis soning av reststraff jmf. § 40 andre ledd, brukes i varierende grad av friomsorgens fylkesenheter. Hovedgrunnen til dette har vært og er at man ut fra erfaring vet at påtalemyndigheten sjelden eller aldri fremmer saken for domstolen hvis det ikke foreligger ny kriminalitet.

Ved utløpet av 2. Kvartal 1998 hadde 75 % av de prøveløslatte med tilsyn som hadde avsluttet tilsynet gjort så etter endt tilsynstid, og 61 % av dem hadde avsluttet tilsynet uten meldte brudd på vilkårene.

### **Spørsmål 8:**

**Hvor mye ressurser og nytt personale antar departementet man trenger til innføringen av et nytt regionalt administrasjonsnivå?**

For å opprette 6 nye regionsadministrasjoner samt å føre disse videre, vil det være behov for ca 10 mill kroner per år. Dette inkluderer ca 10 nye årsverk og leie av lokaler til regionskontorene. I dag ligger den enkelte distriktsadministrasjon i tilknytning til et stort fengsel og får dekket sitt lokalbehov «vederlagsfritt». Disse lokalene vil bli frigjort til bruk for fengselsformål, noe som må sees på som en ressurs tilgang for disse.

Det enkelte friomsorgskontor får på samme måte frigjort ressurser, spesielt innenfor personal- og økonomifunksjonene, som kan nyttiggjøres til større faglig innsats ved det enkelte kontor. Problemet med frigjøringen av ressurser her, er at disse er knyttet opp til enkelte stillinger, først og fremst leder og nestleder, som gjør det umulig å overføre ressursene til regionskontoret. Dette vil i praksis si at friomsorgskontorene også får tilført ressurser ved en innføring av et nytt regionalt administrasjonsnivå.

En omorganisering av etatsstrukturen vil kreve flytting av ressurser. En fullstendig gjennomføring og realisering av effektivitetsgevinster vil kunne kreve noe tid, bl.a fordi ansatte ikke uten videre kan flyttes i nye posisjoner. Ved flytting av oppgaver og ressurser vil det skje en betydelig desentralisering fra departementet.

### **Spørsmål 9:**

**Hvor mange ressursavdelinger anser departementet som nødvendig? Er det foretatt noen beregninger av de økonomiske kostnadene ved opprettelse**

**av ressursavdelinger? Har departementet tenkt seg en løsning hvor det opprettes en ressursavdeling i hver region og hvordan blir avgrensingen i forhold til lignende tilbud på Ila?**

Departementet tar i første omgang sikte på å etablere en ressursavdeling i Trondheim kretsfengsel. Byggeprosjekt og engangsinvesteringer er beregnet til 47,2 mill. kr. og øvrige driftsutgifter medregnet 30 nye stillinger vil utgjøre 14,6 mill. kr. Importtjenestenes driftsutgifter anslås til 2,7 mill. kr.

Senere vil det være aktuelt å opprette andre slike avdelinger i de øvrige foreslåtte regioner. Regionene skal i utgangspunktet ha ansvaret for all straffegjennomføring i sitt område, herunder tilbud om varierende fullbyrdingsalternativer. Det er som nevnt i meldingen imidlertid ikke realistisk at hver region skal være helt selvforskynt, og innsatte som bør fullbyrde i en ressursavdeling er en gruppe det kan være aktuelt å overføre til andre regioner. Det vil være naturlig å vurdere opprettelse av eventuelle ressursavdelinger i anstalter som allerede har et godt og omfattende samarbeid med psykiatrien, jfr behovet for tverrfaglig miljø. Når det vurderes å opprette en slik ressursavdeling må man samtidig ta stilling til hvor stort område den skal dekke. Det kan tenkes ressursavdelingen på Ila skal være den eneste ressursavdelingen på Østlandet og således dekke behovet for flere regioner.

Ved Ila landsfengsel kan det være aktuelt å bygge ut de eksisterende tilbud slik at det også kan gis tilbud om soning i en ressursavdeling. Ila er allerede idag en anstalt som har «de dårligst fungerende» som en sentral målgruppe. Behovet for en ressursavdeling bør også sees i sammenheng med den rolle Ila eventuelt skal ha i forhold til forvaringsordningen.

**Spørsmål 10:**

**Hvor langt har arbeidet med innføring av forvaringsinstituttet kommet? Har departementet fulgt opp Riksadvokatens anbefaling i brev av 22. jan 1998 om ikrafttredelse av lov av 17. januar 1997 nr. 11?**

Departementet planlegger å fremme en proposisjon om ikrafttredelse av de nye strafferettslige særreaksjoner, i løpet av våren 1999 slik at Stortinget kan fastsette tidspunkt for når de nye særreaksjonene, herunder forvaringsinstituttet skal tre i kraft. Riksadvokatens anbefaling i brev av 22.1.98, er til vurdering i departementet. Departementets konklusjon vil bli omtalt i denne proposisjonen.

**Spørsmål 11:**

**Har departementet tenkt på noen spesielle tilbud/soningsformer for helt unge innsatte?**

Kriminalomsorgen har mange tilbud til unge innsatte og denne gruppen blir prioritert ved tildeling av positive tilbud under soningen. Fængselsreglementet åpner også på enkelte områder for å særbehandle unge lovbyrtere, f.eks. reglene om overføring til åpen anstalt. Programvirksomheten som er under stadig utvikling,

er ofte godt egnet for denne gruppen med lovbyrtere. Eksempler her er Ny Start, som nå drives i mange av kriminalomsorgens anstalter, samt andre typer livsmestringsprogrammer. Erfaring med program for denne gruppen innhentes fortløpende også fra andre land. Videre gis det utstrakt skole- og arbeidstilbud i anstaltene, og ingen ungdommer i fengsel vil behøve å måtte være uten tilbud om skolegang eller yrkesopp-læring i løpet av soningstiden.

Erfaringene, fra blant annet Hassel kretsfengsel, har vist at egne fengsler for unge lovbyrtere er mindre gunstig blant annet fordi antallet helt unge innsatte er såpass lavt at et fullverdig soningstilbud blir uforholdsmessig dyrt å opprettholde. Samtidig er det i de fleste tilfeller blitt ansett som fordelaktig å la ungdommene sone nærmest mulig hjemstedet for å sikre best mulig kontakt med familie og det lovlydige nettverket som eventuelt måtte finnes der. Det har også vist seg lite fordelaktig å samle mange domssonende ungdommer på et soningssted blant annet fordi det da lett kan oppstå egne subkulturer hvor det er vanskelig å komme inn med rollem odellformende voksenkontakt og annen rettledning.

Ved utgangen av 1997 var det 5 personer under 18 år som sonet i norske fengsler, 3 av dem i et av landsfengslene, en ungdom satt i Nordre fængselsdistrikt og en i Østre fængselsdistrikt.

**Spørsmål 12:**

**Hvilke praktiske hensyn taler imot å utvide antallet timer med samfunnstjeneste som skal erstatte fængselssoning?**

Etter at arbeidsmarkedet har bedret seg, er det grunn til å anta at stadig flere av de som idømmes samfunnstjeneste er i arbeid. Tidligere var et langt større antall av nevnte gruppe uten arbeid. En økning av antall timer som skal gjennomføres pr. uke kan medføre praktiske vanskeligheter for noen av de samfunnstjenestedømte som er i full jobb.

Departementets erfaring er at det ikke er store praktiske vanskeligheter med å skaffe arbeidstilbud til samfunnstjenestedømte med lange samfunnstjenestedømmer.

For friomsorgen vil en utvidelse av antallet timer ikke medføre noen store praktiske konsekvenser bortsett fra at antallet kontroller vil øke, noe som skaper behov for økte ressurser.

**Spørsmål 13:**

**Kan departementet angi noen forutsetninger som vil ligge til grunn for en forsøksvirksomhet med elektronisk overvåkning, som f.eks. hvilken myndighet skal avgjøre en slik soningsform og event. avgrensninger i forhold til soningstidens lengde. Hvordan vurderer departementet betenkelighetene ved å gjøre om hjemmet til et fængsel ved bruk av elektronisk kontroll?**

I en forsøksperiode med elektronisk overvåkning (tilsyn med elektronisk kontroll) vil departementet

trekke veksler på de erfaringer som er gjort i Sverige og andre sammenlignbare land., bl.a. når det gjelder rammebetingelser for iverksettelse.

Når det gjelder hvilken myndighet som eventuelt skal avgjøre en slik soningsform er det to aktuelle alternativer:

1. Domstolen, som idømmer gjennomføring av tilsyn med elektronisk kontroll.
2. Kriminalomsorgen, som gis myndighet til å bestemme at en ubetinget fengselsstraff skal fullbyrdes med elektronisk kontroll. I Sverige har man valgt en slik ordning.

Tilsyn med elektronisk overvåkning må være et alternativ til soning i fengsel, basert på frivillighet. Departementet har ikke tatt stilling til hvor lang ubetinget fengselsstraff elektronisk kontroll bør være et alternativ til i en eventuell prøveperiode. I Sverige har man i løpet av forsøksperioden økt anvendelsesområdet og elektronisk kontroll er nå et alternativ til fengsel i opp til 3 måneder.

Departementet har nylig mottatt en rapport om forsøksvirksomheten med elektronisk kontroll i hele Sverige (1997). Konklusjonen her er at erfaringene med forsøksvirksomheten har vært meget positive. Det fremkommer for øvrig ingen vesentlige betenkeligheter med å bruke «hjemmet som fengsel».

#### **Spørsmål 14:**

##### **Ser departementet noen problemer ved at fengslene og friomsorgen får felles ledelse?**

Friomsorgen og fengselsetaten har idag felles ledelse ved at etatsledelsen ligger i Justisdepartementet. I forslaget til ny etatsstruktur ligger det ikke at det skal etableres felles ledelse på lokalt driftsenhetsnivå slik som Sverige nå har innført. Det enkelte fengsel og friomsorgskontor beholder derfor sin lokale ledelse slik som idag.

De foreslåtte regionleddene vil ivareta både en ledelsesfunksjon og en stab/støttefunksjon i forhold til driftsenhetene. Regionene må ha kompetanse på både samfunnsstraffer og fengsel. Dette gir den fordel at driftsenhetene kan konsentrere ressurser og fokus på det faglige straffegjennomføringsarbeidet. En regional ledelse vil dessuten ha tilgang til en flerfoldighet i soningsopplegg og vil lettere kunne utnytte dette til å etablere best mulig individuelt tilpasset opplegg i samarbeid med driftsenhetene. Dette skal gi bedre ressursutnyttelse og bedre faglig arbeid.

Departementets mening er at den foreslåtte etatsstrukturen vil gi en vesentlig bedre funksjonsdyktig etat. I en kort overgangsfase vil man selvsagt kunne registrere problemstillinger knyttet til ulik organisasjonskultur.

#### **Spørsmål 15:**

##### **Det har vært gjennomført et forsøksprosjekt med dublering på cellene ved soning. Hva er erfaringene med dette prosjektet?**

I løpet av 1990 og 1991 gjennomførte departementet en ordning med dublering på cellene som ett av flere tiltak for nedbygging av soningskøen. Det ble satt en rekke vilkår for at dublering skulle kunne gjennomføres, som bl.a.

- grundig vurdering mht hvilke innsatte som passer sammen
- helsesituasjonen skulle tillegges stor vekt
- den enkelte innsatte skulle ikke mot sin vilje sitte i dubleringscelle over 21 dager
- ordningen skulle i hovedregel ikke gjelde landsfengselsinnsatte
- det var en forutsetning at innsatte som ble berørt av ordningen skulle gis adgang til arbeids- eller skoletilbud i fengselet
- en dubleringscelle måtte ha et areal på minimum 7 kvm

Erfaringer fra denne perioden viste at celledublering var en uheldig ordning, spesielt for varetektsinnsatte. Problemene var primært knyttet til mangel på privatliv, og hygieniske forhold. For domssonere virket dublering mindre problematisk, og kunne i noen tilfeller oppleves som positivt.

Ved Bergen landsfengsel har man fra september 1996 benyttet dublering i en viss utstrekning i forbindelse med å avhjelpe varetektsituasjonen i Bergen politidistrikt. Erfaringene herifra er i hovedsak lite positive. Hovedinnvendingen er at de innsatte kommer for tett på hverandre mot sin vilje, og blir fratatt muligheten til privatliv. For enkelte har det imidlertid virket positivt, bl.a. mht å avhjelpe isolasjonsproblemer. Det har ikke bydd på sikkerhetsmessige problemer til nå, men det er likevel ikke ønskelig å gjøre dette til en permanent ordning.

Ordningen ved Bergen landsfengsel vil bli avvirket ved åpningen av ny varetektsavdeling i slutten av 1998.

I enkelte åpne anstalter benyttes pr. i dag flermannsrom. Dette er en ordning som fungerer greit for korttidssonere, dersom romforholdene er lagt til rette for dette.

#### **Spørsmål 16:**

##### **Departementet hevder i meldingen at man ønsker økt bruk av åpen soning bl.a. fordi det er lave svikttall. Kan ikke dette like gjerne skyldes at man fra domstolene og kriminalomsorgen allerede i dag foretar en riktig vurdering av hvem som er egnet for åpen soning og hvem som ikke er det, og kan en utvidelse eventuelt føre til økte svikttall?**

Det er etter gjeldende bestemmelser fengselsdirektøren som skal vurdere hvorvidt en domfelt er egnet for åpen soning. De lave svikttall man har i åpen anstalt (jf. side 37 i meldingen) tyder åpenbart på at fengselsvesenet i dag foretar gode sikkerhets- og egnethetsvurderinger.



De lave svikttallene indikerer likevel at flere innsatte kan sone i åpen anstalt enn det som faktisk er tilfelle. Direktørens vurdering er også at man i perioder fortsatt har folk i lukket anstalt som sikkerhetsmessig ikke trenger det. Dette kan delvis rettes opp ved at fengselsdirektørene blir innskjerpet at det skal foretas en obligatorisk vurdering av egnetheten på hver enkelt domfelt. (I 1993 ble det oppfordret til at dette skulle gjøres - men vi har grunn til å tro at slike vurderinger ikke automatisk blir foretatt i hvert enkelt tilfelle.) En betingelse for for åpen soning skal *fortsatt* være at dette - ut fra en individuell vurdering - er sikkerhetsmessig forsvarlig.

Det kan selvfølgelig ikke utelukkes at svikttallene kan øke når flere domfelte får avsonet straffen i åpen anstalt. Statistisk sett vil dette skje - jo flere innsatte som «måles» jo høyere er risikoen for høyere tall. Samtidig kan ikke svikttallene alene være avgjørende når man vurderer åpen soning som virkemiddel i straffegjennomføringen. Det er et høyt prioritert mål å forebygge tilbakefall til kriminalitet etter løslatelse. Det vises til side 38 i meldingen hvor viktige tiltak som progresjon og utslusingsmuligheter i denne sammenheng er omtalt som forutsetninger for gode løslatelser. Departementet mener - tross fare for noe økt svikt - at det rent samfunnsmessig sett er *så* gode grunner for økt bruk av åpen soning at samfunnet totalt sett er tjent med å utvide ordningen.

#### Spørsmål 17:

**Hvorfor mener departementet at det er riktigere å opprettholde regelen om løslatelse etter 2/3 tid istedenfor en generell lempning av straffenivået?**

En «tilsvarende» justering av domstolens straffnivå kan synes å være et alternativ til dagens prøve-løslatelse. Departementet mener likevel at gjeldende prøveløslatelsesordning bør opprettholdes (jf. side 42 i meldingen). Grunnen til dette er at vi vet at faren for tilbakefall til ny kriminalitet er mest kritisk den første tid etter løslatelse. Ved å opprettholde dagens ordning vil man ha «hjemmel» for bedre å kunne følge opp/kontrollere den løslatte i prøveperioden. Hvis domfelte skulle sone straffen til endt tid vil samfunnet rent hjemmelmessig ikke ha de samme muligheter for oppfølging. Dette kan innebære fare for begåelse av ny kriminalitet som ellers kunne ha vært unngått.

Prøveløslatelsesinstituttet er ikke minst et viktig *styringsmiddel* for fengselsvesenet. Det legges ned mye krefter i å påvirke innsatte til en «ønsket» adferd under soningen. (Programmer, daglig kommunikasjon med tjenestemenn m.v.) Vi mener at den «belønning» /«gulrot» som prøveløslatelsen representerer gir en viktig spore og en motivasjon for hver enkelt innsatt til å gå inn på aktivt soningsplanleggingsarbeid og til å overholde og etterleve gjeldende regler for disiplin, orden og sikkerhet

Dagens ordning kan også forbedres på flere punkter. Det er ikke heldig at det går automatisk i at innsatte

kan løslates på prøve ved 2/3-dels tid. En individuell vurdering av om løslatelse skal innvilges - eller om dette vil innebære en sikkerhetsrisiko - skal foretas. For å sikre best mulig oppfølging etter prøveløslatelse foreslår departementet at tilsyn fastsettes for samtlige prøveløslatte for en periode opptil 3 måneder. I løpet av denne tiden kan nødvendig kontakt med andre myndigheter etableres. For å sikre at det reageres på brudd i prøveperioden (at faren for gjeninnsettelse for soning av reststraff er reell) foreslås videre at myndigheten til å bestemme gjeninnsettelse tillegges fengselsdirektøren.

#### Spørsmål 18:

**Departementet ønsker en endring av § 12 i fengselsloven. Kan det opplyses noe om eksisterende omfang av § 12-soning og antatt fremtidig behov for slik soning? Er det forskjeller mellom fengselsdistriktene/anstaltene når det gjelder bruken av § 12-soning i dag, og kan evt. ulikheter knyttes til finansieringsordningen?**

Når det gjelder omfanget av anvendelsen av § 12 har man tall for 1997. Totalt 270 domfelte fikk innvilget slikt opplegg i en periode av soningstiden. Oppholdene varte i gjennomsnitt i 4 måneder. Til enhver tid var det gjennomsnittlig 90 domfelte (herav 10 kvinner) som utholdt § 12-soning.

Det er vanskelig å antyde fremtidig behov for bruk av § 12. Slik overføring skal bare innvilges der det fremtrer som et faglig godt opplegg i en soningsprogresjon. Det faglige innholdet skal også være bedre enn det som kan tilbys innenfor etatens egne programmer og opplegg. Fremtidig bruk av slik overføring vil derfor være avhengig av at det finnes institusjoner som kan «konkurrere» med etatens egne virkemidler.

Det er noen distriktsvise forskjeller i bruken av § 12. Dette kan skyldes flere forhold - herunder ulike prioriteringer fra fengslens side. Landsfengslene har innsatte med lange straffedommer og § 12-oppholdene er derfor generelt av lengre varighet. I fengselsdistrikter med mange åpne soningsplasser er § 12-bruken lavere fordi man ønsker å fylle opp de åpne plassene. Videre kan graden av innført programvirksomhet i fengslene ha innvirkning på om den enkelte domfelte reelt sett har behov for opphold i behandlingsinstitusjon.

Det er vanskelig å si om ulikhetene kan knyttes opp til finansieringsordningen. Tidligere ble midler til § 12 øremerket overfor fengslene. Nå er det overlatt til direktøren selv å avsette midler til § 12 etter egne prioriteringer slik at kostnadene ved ulike faglige virkemidler må vurderes opp mot hverandre i forhold til soningsplan og progresjonsbehov.

Departementet er kjent med påstander om at manglende midler har ført til avslag på søknader om § 12-opphold. Dette vil bli undersøkt nærmere.

#### Spørsmål 19:

**I meldingen pekes det på at ordningen med kontaktpersoner har vært positiv.**

**Kan departementet si noe om på hvilken måte, og om man har noen målbare resultater ?**

Kontaktpersonordning er en måte å organisere arbeidsprosessene på. Den skal føre til tydeligere ansvarsforhold, mer organisert kontakt og dermed bedre faglig arbeid. En slik arbeidsorganisering kan gi noen målbare indirekte resultater som f.eks. antall soningsplaner, antall timer kontakt pr domfelt osv. Hvorvidt dette fører til mindre tilbakefall kan ikke måles direkte. I en innkjøringsperiode vil det være naturlig å foreta noen undersøkelser om «brukerfornydhet» ved å intervju domfelte og ansatte om deres opplevelser av ordningen.

Departementet har fått mange positive tilbakemeldinger fra ytre etat om ordningen med kontakttjenestebetjent/kontaktperson. Det er bl.a. pekt på at ordningen har bedret det samlede tilbudet til innsatte og blir opplevd som hjelp og støtte i hverdagen. For ansatte har ordningen med kontaktpersoner bidratt til faglig utvikling.

Generelt har det etter departementets vurdering vært en klar økning i og tilfredsstillende utvikling av kontaktpersonarbeidet de siste årene. Både fengselsdistrikter og landsfengsler rapporterer om en klar økning av innsatte som har kontaktperson. De enkelte enheter er likevel på ulike stadier i innføringen av ordningen. Det finnes noen krets-fengsler og avdelinger i større anstalter som ennå ikke i særlig grad har etablert kontaktpersonordningen.

Til orientering kan det nevnes at informasjonsbladet «Østre» i sitt siste nummer har flere innlegg om hvordan ordningen oppleves ute på fengslene.

Oppfølging av dette arbeidet er et prioritert område i departementet og det arbeides for tiden med retningslinjer for kontaktpersonordningen.

**Spørsmål 20:**

**Det bes om en nærmere vurdering av den foreslåtte ordningen med korttidsfengsling og forholdet til Grunnloven § 96.**

Grunnloven § 96 lyder: «Ingen kan dømmes uten etter Lov, eller straffes uten etter Dom.» Adgang til «korttidsfengsling» er foreslått for å sikre en rask reaksjon ved begåtte brudd på vilkår ved samfunnsstraffene. Av preventive grunner må det skje en rask reaksjon ved brudd på vilkår fastsatt som ledd i en samfunnsstraff. Prosedyrene ved dagens behandling av bruddsaker forenkles. Ordningen har også den fordel at den er mindre inngripende for domfelte enn omgjøring til ubetinget fengselsstraff.

Adgang til administrativ «korttidsfengsling» er tidligere foreslått av Straffelovrådet ( NOU 1975:61 ) men fikk ikke dengang tilslutning av stortingsflertallet. En samfunnsstraff vil alltid være idømt av domstolen med hjemmel i norsk straffelov. Slik sett er vilkårene i Grl. § 96 oppfylt. Spørsmålet blir om ordlyden i Grl. § 96 også skal anses å omfatte etterfølgende fengsling som reaksjon på brudd på vilkår fastsatt av domstolen. Det kan nevnes at Fengselsstyret med hjemmel i fengselsloven § 26 nr. 5 i dag har myndighet til - administrativt

- å beslutte frihetsberøvelse (i inntil 1 måned) i tilfelle hvor innsatte har begått refsbare forhold under soningen. Tilfellene er sammenlignbare. Fengselsstyrets myndighet til å ilegge tilleggstraff har vært kritisert av rettssikkerhetsmessige grunner men er opprettholdt fordi domstolsbehandling ville bli for omfattende og tidkrevende.

Departementet mener at det ikke er i strid med Grl § 96 å ha korttidsfengsling som reaksjonsalternativ ved vilkårsbrudd i.o.m at man hele tiden vil være innenfor den rammen domstolen opprinnelig fastsatte. Det foreligger heller ikke store rettsikkerhetsmessige betenkeligheter ved innføring av ordningen hvis denne tidsbegrenses og det samtidig gis retningslinjer for når - og på hvilke vilkår - fengsling skal kunne besluttes.

**Spørsmål 21:**

**På s. 49 i meldingen heter det «Nye samfunnsstraffer antas å kunne erstatte kortere ubetingede fengselsstraffer og anvendes i grenseområdet mellom betinget og ubetinget fengselsstraff». Det bes om en nærmere redegjørelse for hva som ligger i dette.**

Straffeloven § 52 regulerer adgangen til å gjøre en straff betinget. Loven inneholder ingen spesielle vilkår for å gjøre en straff betinget, men uttaler at fastsettelse eller fullbyrding av straff «kan» utsettes i en prøvetid. Ved avgjørelsen om betinget eller ubetinget fengselsstraff skal idømmes legger domstolen i den enkelte sak vanlige straffutmålingsprinsipper til grunn og det er vanskelig å trekke opp generelle og klare grenser mellom den betingede og ubetingede reaksjon. Innholdet og tyngden av en samfunnsstraff vil også være av betydning. I en kjennelse av 23. juni 1992 uttalte Høyesterett: «Jeg er enig med departementet i at det tilsyn som kan tilbys i forbindelse med en betinget dom vil være av betydning ved reaksjonsvalget». Departementet mener derfor at nye samfunnsstraffer på grunn av sitt innhold, vil kunne bevege seg inn på området for det som i dag er ubetinget fengsel.

Samfunnsstraffenes strenghet og tyngde tilsier også at de naturlig faller på plass innenfor dette anvendelsesområdet. Samfunnsstraffene vil være strengere enn den tradisjonelle betingede dom, men normalt mildere enn en lengre ubetinget fengselsstraff.

**Spørsmål 22:**

**Det vises til at en målgruppe for samfunns-tjenestedommer er vinningskriminelle med flere domfellelser. Hvordan vurderer departementet målsettingen om at samfunns-tjeneste bør benyttes for denne gruppen opp mot ønsket om å skjerpe straffene for gjengangerne?**

Departementet ser ikke noen direkte motstrid i målsettingen om at samfunns-tjeneste primært skal benyttes overfor vinningskriminelle som fra før har straffereaksjoner bak seg. Selv om man generelt sett vil heve straffenivået for de kriminelle gjengangerne vil det fortsatt være mulighet for å idømme flere gjengangere samfunns-tjeneste. En generell heving av straffenivået

vået overfor denne gruppen vil kunne føre til at flere som ellers hadde fått samfunnstjeneste isteden blir idømt ubetinget fengsel. Men det vil igjen kunne føre til at siktede som ellers hadde fått en ren betinget dom isteden blir idømt samfunnstjeneste. Kriminalstatistikken viser at det i perioden fra 1992 til 1996 har vært en jevn økning i bruken av samfunnstjeneste overfor ikke tidligere straffede personer i forbrytelsessaker. I 1992 var 18 % av de samfunnstjenestedømte tidligere utstraffet, mens det tilsvarende tallet for 1996 var 29%.

Når departementet i St.meldingen går inn for en lovendring som gjør det mulig å idømme tilsynsprogram i kombinasjon med samfunnstjeneste, vil forøvrig dette innebære en forsterkning av det straffende element ved samfunnstjenesten idet man pålegger domfelte ytterligere forpliktelser.

### Spørsmål 23:

**Det bes klargjort om den organiseringen man ønsker for sosialtjenesten i fengslene vil medføre noen endringer i forhold til dagens ordning, og i såfall hvilke endringer dette vil bli, herunder om en tenker seg midler overført fra kriminalomsorgen til sosialtjenesten i kommunene.**

Innsatte har samme rett på sosiale ytelser og bistand som befolkningen forøvrig. Justisdepartementets prinsipielle utgangspunkt er derfor at tjenester etter sosiallovgivningen bør ytes av den kommunale sosialomsorg. De innsatte ytes idag mange tjenester fra den kommunale sosialomsorg. Imidlertid er det uklare ansvarsforhold mellom kriminalomsorgen og sosialomsorgen med hensyn til hvilken etat som har plikt til å utrede ulike typer tjenester. Justisdepartementet og SHD samarbeider nå med å klargjøre disse ansvarsforholdene slik at alle søknader fra innsatte om sosiale ytelser kan få en klar adressat.

Når det gjelder den nærmere organisering av sosialtjenesten i fengslene må det spørsmålet utredes nærmere. Formålet med en slik utredning vil være å vurdere hvilken organisering som på best mulig måte kan tilfredsstille de innsattes behov for et best mulig sosialtjenestetilbud. I den forbindelse vil det være naturlig å vurdere både sosialkonsulentenes rolle og om ikke den kommunale sosialtjenesten bør ha et helhetlig ansvar for sosialtjenesten i fengsel både faglig, økonomisk og administrativt. Hvorvidt økonomiske midler ved en slik omorganisering bør overføres fra kriminalomsorgen til den kommunale sosialomsorg vil være et naturlig vurderingstema i en slik utredning.

### Spørsmål 24:

**Har man oversikt over hvor mange innsatte som i dag deltar i ulike former for påvirkningsprogrammer, og er det store variasjoner anstaltene imellom?**

Resultatrapporteringen for fengselsvesenet i 1997 viste følgende antall deltakere for enkelte programmer.

	Ny Start	Rus-program	Sede-lighets-program	Volds-program	Pro-mille-kurs gram
Bastøy		20		23	
Bredtveit		10			
Bergen	43	14		19	
Ila	18	9	13	6	
Ullersmo		2	3	3	
Nordre fd.	28				85
Søndre fd.	27	25	5	31	32
Vestre fd.			1		
Østre fd		15			40
<b>Totalt</b>	<b>116</b>	<b>95</b>	<b>22</b>	<b>82</b>	<b>157</b>

Noen av disse programmene går over et langt tidsrom, andre har kort varighet. I tillegg til disse programmene gjennomføres det ulike livsmestringsprogrammer som har de samme målsettinger, men annerledes innhold. Livsmestringsprogrammene inngår ikke i kriminalomsorgens rapporteringssystem og aktiviteten kan ikke angis nøyaktig. Det er fortsatt enkelte anstalter som ikke har påvirkningsprogrammer. Denne situasjonen har bedret seg de senere årene, og det er en målsetting at stadig flere anstalter vil kunne tilby påvirkningsprogrammer i fremtiden. Det er imidlertid viktig at utvidelsen av programtilbudene skjer gradvis for å kunne sikre kvaliteten i arbeidet. Programarbeid berører svært mange av de rutiner og arbeidsprosesser som finnes i et fengsel og innføring av program krever derfor også organisasjonsutviklingstiltak. Programtiltak kan også kreve ressursomdisponeringer eller tilførsel av friske ressurser både i form av økonomi og personell.

### Spørsmål 25:

**Har departementet tallmateriale som viser hvor ofte/lenge isolasjon blir brukt og hva som er grunnlaget for isolasjon. Er det forskjeller i bruken av isolasjon anstaltene imellom?**

Begrepet «isolasjon» er et vidt begrep og nødvendigvis en nærmere definering. I fengselsvesenet har man flere «isolasjonsgrunnlag».

– For det første vil en *varetekstskjennelse med ilagte restriksjoner* medføre isolasjon i stor grad. (Fengselsstyret har forøvrig i rundskriv Fst. 6/97 angitt tiltak for å avdempe isolasjonsskader)

– Innsatte kan også besluttes refs et med enerom som følge av begåtte refs bare forhold eller utelukkes fra fellesskapet med medinnsatte i særlige tilfelle.

– Videre kan innsatte anbringes på sikkerhetscelle/sikkerhetseng etter Regler om bruk av tvangsmidler.

Varetektsinnsatte uten forbud/kontroll med brev og besøk er oftest ikke «isolert» i fengsel. De skal etter gjeldende regler ha adgang til fellesskap med medinn-

satte hvis de selv ønsker det. Departementet har forøvrig ikke tilgjengelig statistikk på omfanget av varetekt som innebærer isolasjon eller hvor lenge isolasjonen varer. I forbindelse med den fokus som har vært rettet mot varetektsinstituttet senere tid er det tatt skritt til forbedringer på fengselsvesenets datasystem (KOM-PIS) slik at nettopp slike opplysninger skal kunne registreres. Noe statistikk foreligger. I 1997 utgjorde varetektsinnsatte 20 % av alle innsatte. Gjennomsnittlig sittedag var 60 dager. Dette betyr som nevnt ikke 60 dagers isolasjon fordi mange av de varetektsinnsatte ikke er underlagt brev eller besøksrestriksjoner.

Når det gjelder bruk av *enerom som refselsesform* er det registrert 1091 tilfelle av eneromsrefselsler i 1996. Gjennomsnittstiden var her 9 dager for alle. Det totale volum for bruk av enerom utgjør til sammenligning ca. 1.5 % av all soning i lukket anstalt dette år. Sett i forhold til antall innsettelse ble tiltaket anvendt overfor 10 % av alle innsatte i 1996. Eneromsopphold har tradisjonelt vært en utbredt refselsesform. Det kan være enkelte lokale variasjoner fengslene/distriktene imellom når det gjelder bruk av enerom som refselsesform. De siste år går tendensen i retning av at eneromsoppholdet begrenses til fritiden (ettermiddagen/kveld) slik at innsatte kan delta i skole/arbeid på dagtid.

Det føres ikke samlet statistikk over adgangen til *utelukkning fra fellesskapet* etter fengselsreglementet § 53.4. Det generelle inntrykk er imidlertid at dette tiltak anvendes mest i de største lukkede fengsler med høytt sikkerhetsnivå. Tiltaket kan benyttes for å avverge skade på person eller eiendom, opprettholde ro, orden og sikkerhet, hvis den innsatte selv ønsker det, ved arbeidsnektelse m.v. Varigheten kan variere - alt fra noen timer - til flere uker. Tiltaket skal opphøre når grunnlaget for innsettelsen er bortfalt. Det er også regler om innberetning til Fengselsstyret hvor utelukkelsen varer mer enn 1 måned.

Når det gjelder bruk av *tvangstiltak* ble sikkerhetscelle brukt i 232 tilfelle i 1996. (overfor 174 innsatte) Tiltaket rammet 1.6 % av alle som ble innsatt dette år. 3 av 4 innsettelse hadde varighet under ett døgn. Bruk av sikkerhetsseng ble anvendt i 5 tilfelle i 1996.

#### Spørsmål 26:

**Kan det gis noen antydninger om bemanningsbehovet innen kriminalomsorgen med utgangspunkt i de forslag som ligger i meldingen?**

Når det gjelder innføring av nytt regionalt administrasjonsnivå vises til svaret under spm. 8.

Ut over kostnadene ved etablering av regioner er Jus- tisdepartementets utgangspunkt at forslagene i meldingen ikke skal få vesentlige økonomiske konsekvenser totalt sett for kriminalomsorgen.

Dette avhenger imidlertid av at forslagene i meldingen sees i sammenheng, idet noen av forslagene kan være kostnadskreven- de mens andre kan gi besparelser, f.eks. elektronisk overvåking.

Noe av hensikten med forslaget i meldingen om en sammenslåing av fengselsvesenet og kriminalomsorg i

frihet, samt etablering av regioner er imidlertid en mer rasjonell drift av kriminalomsorgen totalt sett, og derigjennom en mulighet til å omdisponere personell og midler til en høyere kvalitet på tjenestene knyttet direkte til straffegjennomføringen.

Utgangspunktet generelt er imidlertid at aktivt påvirkningsarbeid og motivasjonsarbeid er tidkrevende og jo høyere kvaliteter som ønskes på tjenestene, jo større er mulighetene for et økt bemanningsbehov. Det vil være naturlig å vurdere bemanningsbehov fortløpende og omtale dette i de årlige budsjettproposisjoner.

#### Spørsmål 27:

**Hvordan vurderer departementet bemannings- situasjonen i fengslene generelt, og Ringerike krets- fengsel spesielt?**

Fengselsvesenet disponerer i dag totalt 2743 stillinger fordelt på 41 stillingskategorier. For 4 av disse stillingskategoriene, totalt 1952 stillinger, stilles det krav om at den tilsatte har bestått fengselsskolen dvs at vedkommende har etatsutdanning. Bemanningssituasjonen kan vurderes delvis ut fra antall årsverk/stillinger som er til disposisjon og delvis ut fra muligheten til å fylle stillingene/årsverkene med kvalifisert personell.

Fengselsskolen tar opp nye aspiranter en gang pr. år. Etatsutdanningen varer 2 år. Deretter må tjenestemannen gjennomføre ett års pliktjeneste. Etter pliktåret har tjenestemannen rett til fast tilsetting i fengselsvesenet. Dette medfører at departementet/regjeringen overfor stortinget ikke foreslår at det tas opp flere aspiranter hvert år enn det man med stor grad av sannsynlighet antar vil være behovet 2 år senere. De siste årene har det prosentvis sluttet flere etatsutdannede tjenestemenn enn tidligere. Videre er det en del tjenestemenn som etter avsluttet pliktjeneste ikke ønsker tilsetting i faste stillinger der det er ledighet, men heller ønsker å fungere i vikariater ved andre fengsler. Dette har medført at ikke alle faste stillinger som er ledige har blitt besatt, noe som bl.a har vist seg ved Ringerike krets- fengsel. Dette var bakgrunnen for at departementet foretok et forskottet opptak av 20 aspiranter til Ringerike krets- fengsel i vår. Man antar at dette tiltaket er tilstrekkelig til å avhjelpe situasjonen ved fengslet. Når det gjelder bemanningssituasjonen ved de øvrige fengslene for de 4 stillingskategoriene der det stilles krav om etatsutdanning, holder departementet situasjonen under oppsikt og vil om nødvendig iverksette særskilte tiltak.

For de øvrige 37 stillingskategoriene, totalt 791 stillinger, er situasjonen at det er tilfredsstillende rekruttering til stillingene.

Hvorvidt fengselsvesenet totalt sett og den enkelte anstalt har tilstrekkelig bemanning må vurderes i forhold til aktivitets- og ambisjonsnivå. Vurderingen er at det ikke noe sted er bemanning som ikke gir ivaretagelse av sikkerheten. De siste årene er det arbeidet systematisk med ressurseffektivisering og det innebærer at også bemanningen styres aktivt. Dvs at avdelinger

kan stenges og personalet omdisponeres dersom det i en periode ikke er behov, fravær dekkes ikke opp uten en vurdering av behovet osv. En slik prosess er viktig fordi det tvinger en organisasjon til å prioritere og til å se nøye på arbeidsorganiseringen. Alle anstalter vil selvsagt kunne ønske seg høyere bemanning for å kunne løse flere oppgaver eller ha bedre kvalitet i arbeidsprosessene.

#### **Spørsmål 28:**

##### **En ber opplyst hvordan arbeidet med handlingsplanen mot narkotika i fengslene står.**

Kriminalomsorgens evne til å håndtere narkotika-problemstillingene er et viktig tema. Den kriminalomsorgen som er beskrevet i St.melding nr 27 er en etat som totalt sett vil være bedre istand til det. Spesielt er omtalen av soningsprogram, progresjonssoning osv viktig for å kunne gjøre noe i forhold til motivasjon og den enkeltes rusproblem. Det er svært viktig at kampen mot narkotika blir en integrert del av kriminalomsorgens oppgaveløsning, og ikke en isolert aksjon i en eller annen form.

I arbeidet med å følge opp etatsutviklingsarbeidet og St.melding 27 har departementet utarbeidet en delplan for *kontrollvirkemidlene i narkotikaarbeidet*. Planen vil i nær fremtid være ferdigbehandlet fra departementets side.

Hvordan planen videre skal behandles og den videre fremdrift i gjennomføringen er det vanskelig å si noe nærmere om på dette tids punkt. Stortinget vil bli orientert på en hensiktsmessig måte.

#### **Spørsmål 30:**

**I følge meldingen blir 85% av alle fengselsdommer påbegynt avsonet innen tre måneder etter rettskraftig dom. Er det realistisk/hensiktsmessig å redusere denne tiden, f.eks. slik at de fleste starter avsoning umiddelbart etter at rettskraftig dom er avsagt? Finnes det opplysninger om i hvilken grad domfelte begår ny kriminalitet i tiden mellom rettskraftig dom og soning?**

I de tilfelle hvor domfelte *er varetektsfengslet* frem til rettskraftig dom vil soningen starte umiddelbart ved en ren administrativ beslutning.

I tilfelle hvor domfelte *er i frihet* har man ansett 3 måneder for å være en rimelig frist for iverksettelse av soning. Etter at dommen er rettskraftig skal påtalemyndigheten gi fullbyrdingsordre. Avhengig av det straffbare forholds art ligger denne kompetanse dels hos

politiet eller statsadvokaten. Dette tar erfaringsmessig noe tid. Deretter sendes dommen til det fengselsdistrikt hvor dommen skal avsones. Fengselsvesenet gir så tilbakemelding til politiet om tilsigelse av fengselsplass. Politiet kaller deretter domfelte inn til soning.

Fristen er delvis for at den domfelte skal få mulighet for å innrette seg på soningen ved å ordne med arbeidsgiver, skaffe vikar, legge til rette for familie osv. (De som av en eller annen grunn ønsker å komme igang med soningen raskere vil normalt få mulighet til det.) Fristen er også delvis nødvendig for plassadministrasjon i fengslene. Domskapasiteten skal balanseres mot varetektsbehov, man skal vurdere hvilken anstalt som er mest hensiktsmessig osv. Den etablerte 3 månedersfristen er vanskelig å forkorte mye, men i neste års rapportering vil man legge opp til suksesskriterium på iverksettelsestempoet som er «2 måneder fra mottatt rettskraftig dom». Da vil det vise seg om etaten klarer å minske den internadministrative tiden som brukes.

Departementet har ikke tilgang til statistikk som belyser i hvilken grad kriminalitet blir begått i tiden mellom rettskraftig dom og soningsstart.

#### **Spørsmål 31:**

**I to brev til justisministeren fra Kriminalomsorgens Yrkesforbund (KY) av 30.03.98 vises det til at det er foretatt undersøkelser blant de ansatte i kriminalomsorgen som bl.a viser at de ansatte har liten tillit til lederne sine, at et stort flertall opplever etatens mål som urealistiske i forhold til tilgjengelige ressurser, at de har liten innflytelse på eget arbeid, at det tas lite hensyn til førstelinjens faglige vurderinger og at vold mot ansatte er utbredt. KY har bedt om at det blir opprettet en kommisjon som kan se på kriminalomsorgen i sin helhet, på etatens organisasjon og ledelse, ressursutnyttelse og forhold mellom målsettinger og tilgjengelige ressurser på alle nivåer. Hva er departementets vurdering av disse forhold?**

Til orientering vedlegges kopi av statsrådets brev av 20.04.98 til KY i anledning saken. Brevet dekker fortsatt departementets vurdering av situasjonen.

I tiden etter svarbrevet er det arbeidet mye med gjennomgang av arbeidsmiljøundersøkelsen og med å etablere lokal oppfølging. Det lokale arbeidet er godt igang og status skal rapporteres ved slutten av året. Denne prosessen har forsterket departementets mening om at arbeidsmiljøundersøkelsen ikke ga noe grunnlag for krisemaksimering.