



Innst. 305 S

(2014–2015)

Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen

Meld. St. 12 (2014–2015)

Innstilling fra justiskomiteen om utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Hovedinnholdet i proposisjonen

I meldingen beskrives utviklingen i straffegjennomføringskapasitet og hvilke straffegjennomføringsformer kriminalomsorgen har til anvendelse i dag.

Kriminalomsorgen står overfor store utfordringer knyttet til straffegjennomføringskapasitet. Soningskøen er nå om lag 1 200 ubetingede dommer. Manglende straffegjennomføringskapasitet skyldes blant annet økt bruk av varetekt, lengre sittedid i varetekt og lengre dommer med flere gjennomføringsdøgn.

I meldingen presenteres dagens organisering i kriminalomsorgen, samt mål for fremtidig organisering. Det vurderes om Kriminalomsorgen skal omorganiseres fra en trenivåmodell til en tonivåmodell. Omorganisering til en tonivåmodell uten regioner vil frigjøre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon og omdisponeres til blant annet kapasitetsutvidelser.

Det redegjøres for kriminalomsorgens fengsler og deres tilstand og egnethet. Det er store variasjoner i den bygningstekniske tilstanden mellom fengslene. Vedlikeholdsbehovet for bygningsmassen er estimert til mellom 3,3–4,4 mrd. kroner. Ved egnethetsanalyser som Statsbygg har foretatt har man funnet at 45 pst. av bygningsmassen er i teknisk dårlig stand, i tillegg til at den er lite tilpasningsdyktig. Basert på tilstandsanalysen er det om lag 1 000 fengselsplasser som må erstattes.

I meldingen beskrives prognoser for utviklingen i behov for straffegjennomføringskapasitet totalt sett i Norge og fordelt på landsdeler fram til 2040. Det er avgjørende for god planlegging og gjennomføring av kapasitetstiltak at det foreligger prognoser for framtidig behov for straffegjennomføringskapasitet. Departementet vil imidlertid understreke at det er stor usikkerhet knyttet til prognoser med et så langt tidsperspektiv. Korttidsprognoser viser at det i 2020 er behov for en samlet fengselskapasitet på om lag 4 350 plasser ved en kapasitetsutnyttelse på 90 pst. I 2030 antas behovet for fengselskapasitet å være 4 650 plasser og i 2040 vil behovet være 4 800 plasser ved 90 pst. kapasitetsutnyttelse. Regjeringen vil vurdere nærmere hvordan behovet bør håndteres, og vil komme tilbake til dette i de årlige budsjettframleggene.

I meldingen vises det til at det er en sammenheng mellom verdier og prinsipper i straffegjennomføringen og kapasitetsutfordringene. De verdier og prinsipper som man legger til grunn for straffereaksjonene og som det har vært tverrpolitisk enighet om i Stortinget, har avgjørende betydning for hvordan straff skal gjennomføres. Dette må igjen reflekteres i hvordan og hvor kriminalomsorgens kapasitet planlegges og utformes. Kriminalomsorgen skal holde lokaler og utstyr for alle forvaltningssamarbeidspartnere. Dette betyr egnede lokaler til undervisning, bibliotek, helsetilbud, arbeids- og velferdstjenester, livssynstjenester og frivillige organisasjoner. Sentralt i rehabiliterings- og tilbakeføringsarbeidet er servicetorgene hvor innsatte kan møte alle velferdsettene uten at de må forlate fengslet.

Det redegjøres i meldingen nærmere for hvem de domfelte og innsatte er. I takt med den generelle globaliseringen av samfunnet har kriminalomsorgens klientell fått et større preg av kulturelt, religiøst og språklig mangfold. I perioden 2007 til 2012 økte an-

delen nyinnsettelse der personen hadde utenlandsk statsborgerskap fra rundt 15 til 29 pst. I 2007 utgjorde utenlandske statsborgere om lag 15 pst. av alle domfelte i fengsel. I november 2014 er andelen om lag 25 pst. Økt mobilitet, samhandling og påvirkning på tvers av landegrensene bringer med seg nye muligheter for kriminalitet.

I meldingen omtales modeller for framtidens straffegjennomføring og finansiering av fengsler. Departementet mener at utbygging av ny kapasitet i kriminalomsorgen bør gjennomføres gjennom gjenbruk av ensartede løsninger. Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) arbeider med å standardisere prosesser og løsninger for planlegging og etablering av ny fengselkapasitet.

I meldingen presenteres mulige løsninger for å løse kriminalomsorgens kapasitetsutfordringer. Det er behov for tiltak som sikrer permanente løsninger gjennom utvidelse og erstatning av fengselkapasitet, men også midlertidige tiltak som kan bygge ned soningskøen og gi erstatningskapasitet ved stengning av bygg/avdelinger for vedlikehold.

Det er særlig tre midlertidige tiltak departementet anser som egnet og realistisk å gjennomføre:

- Leie av fengselkapasitet
- Erstatningskapasitet i form av midlertidige cellebygg
- Dublering av celler med høyt sikkerhetsnivå (to innsatte deler en celle beregnet på en person)

Permanente tiltak for å øke fengselkapasiteten er mulig på følgende måter:

- Etablere flere fengselsplasser
- Øke antall soningsoverføringer

Eksisterende kapasitet skal utvides der dette er hensiktsmessig. Østlandet, Agderfylkene og Vestlandet, og områdene rundt de største byene skal prioriteres. Mange enheter er små og framtidens fengselsstruktur må bestå av færre og større enheter, sammenlignet med dagens fengselsstruktur.

Til slutt behandles økonomiske og administrative konsekvenser. Regjeringen vil komme tilbake til oppfølgingen av meldingen i de årlige budsjettforslagene.

1.2 Meldingens innledning

I meldingens kapittel 2 skisseres utfordringer knyttet til straffegjennomføringskapasitet og utviklingen i innsatte- og domfeltepopulasjoner.

Straffegjennomføringskapasitet er den samlede kapasitet kriminalomsorgen har i fengsel og i samfunnet for at domfelte kan gjennomføre straff og for å stille varetektsplasser til disposisjon for politiet.

Å bygge fengsler er en omfattende prosess. Det kan ta åtte til ti år fra et utredningsarbeid starter til et nytt fengsel er nøkkelferdig. Dette gjør det vanskelig å håndtere kortsiktige behov for økninger i kapasitetsbehovet. Fengsler er spesialbygg som vanskelig kan brukes til andre formål. Dette tilsier at kriminalomsorgen bør ha en fleksibilitet i kapasiteten.

Kriminalomsorgen har en kapasitetsplan fra 2012. En vesentlig forskjell mellom kapasitetsplanen og meldingen til Stortinget er tidsperspektivet på prognosene. Kapasitetsplanen har et perspektiv fram til 2016, mens meldingens prognoser strekker seg helt fram til 2040. Regjeringen legger fram meldingen til Stortinget for å informere om kapasitetssituasjonen og mulige løsninger for å sikre tilstrekkelig kapasitet til gjennomføring av straff og varetekt.

Kriminalomsorgen har tre store utfordringer knyttet til straffegjennomføringskapasitet som omtales i meldingen.

Den første utfordringen er at prognoser viser et behov for å øke fengselkapasiteten med om lag 1 000 plasser innen 2040, primært som følge av befolkningsveksten, gitt en kapasitetsutnyttelse på 90 pst. Korttidsprognosen viser at det er behov å utvide med 550 plasser allerede innen 2020 gitt en kapasitetsutnyttelse på 90 pst.

For det andre er det behov for at inntil om lag 1 000 av dagens fengselsplasser erstattes med nye som følge av at deler av kriminalomsorgens bygningsmasse er i svært dårlig stand.

For det tredje er det behov for å avvikle soningskø. Kriminalomsorgen har i mange år manglet kapasitet til å iverksette straff innen 60 dager etter mottatt rettskraftig dom. Personer som har begått mindre alvorlig kriminalitet må derfor vente i soningskø før de kan begynne gjennomføring av straffen. Den høye kapasitetsutnyttelsen i fengslene medfører at det til tider er vanskelig å stille nok varetektsplasser til disposisjon for politiet og at enkelte blir sittende for lenge i politiarrest før de overføres til fengsel. Køen består nå av rundt 1 200 ubetingede dommer, noe som tilsvarer drift av et fengsel med om lag 300 plasser i ett år.

Justis- og beredskapsdepartementet har igangsatt en konseptvalgutredning (KVU) for fengselsplasser på Østlandet fordi kapasitetsutfordringer og vedlikeholdsbehovet er størst i dette området.

Regjeringen vil vurdere nærmere hvordan behovene bør håndteres, og vil komme tilbake til dette i de årlige budsjettframleggene.

1.3 Organisering av kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen er i dag organisert slik: Justis- og beredskapsdepartementet, KDI, fem regioner og et lokalt nivå med driftsenheter som består av 40 fengsler, 17 friomsorgskontorer og to sentre for nar-

kotikaprogram med domstolskontroll (ND-sentre) og Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS).

Kriminalomsorgens bemanning utgjorde 4 186 årsverk per 1. mars 2014. I tillegg kommer 411 årsverk ved KRUS, inkludert aspirantene som gjennomfører den toårige fengselsbetjentutdanningen.

Ved utflyttingen av direktoratet i 2013 ble det ikke gjennomført en samlet vurdering av kriminalomsorgens organisering. Regjeringen har igangsatt en prosess for å etablere en ny og forenklet organisasjonsmodell for kriminalomsorgen.

Direktoratet skal ivareta rollen som en sterk etatsleder og iverksetter av politikk og myndighetsutøvelse, og har det strategiske ansvaret for all faglig og administrativ utvikling i etaten. Det må derfor ha faglig tyngde, være den strategiske drivkraften og utøve tydelig etatsledelse. I denne sammenheng kan det være hensiktsmessig om felles administrative funksjoner i etaten sentraliseres til direktoratet.

Hensynet til rettssikkerhet og likebehandling er grunnleggende i all saksbehandling. En viktig side ved likebehandlingen er at kriminalomsorgen fører en ensartet praksis. En sentralisering av klagesaksbehandling og en enhetlig etatsledelse kan bidra til større rettssikkerhet og rettslikhet. Det vil derfor legges til grunn at klagesaksbehandlingen samles i direktoratet. En to-nivåmodell (lokalt nivå og direktorat) innebærer at alle enkeltsaker behandles i førsteinstans på lokalt nivå.

Det er et mål å redusere utgiftene til administrasjon og ledelse og sikre at mest mulig av kriminalomsorgens ressurser går til tjenesteproduksjon. Å samle administrative funksjoner og redusere antall lederstillinger i etaten vil være hensiktsmessig med tanke på effektivisering av ledelse og administrasjon.

Omorganisering til en to-nivåmodell uten regioner skal frigjøre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon. Departementet legger til grunn at ressurser kan omdisponeres til bl.a. finansiering av kapasitetsutvidelser.

1.4 Straffegjennomføringskapasitet

Fengselskapasiteten opptas til enhver tid av innsatte med ulike typer dommer og strafferettslig status. Ubetinget fengselsstraff skal i utgangspunktet sones i fengsel. De siste årene har vi imidlertid fått flere straffegjennomføringsformer som innebærer at hele eller deler av straffen kan sones utenfor fengselet. Også kapasiteten for gjennomføring av fengselsstraff i samfunnet, regnes her som en del av den totale fengselskapasiteten.

Fengselskapasiteten har økt fra 2 977 plasser i 2002 til 3 823 plasser i 2014. I tillegg er det 342 plasser for gjennomføring av ubetinget fengsel i samfunnet gjennom elektronisk kontroll. Dette gir en samlet

kapasitet for gjennomføring av ubetinget fengselsstraff på 4 165 plasser.

Kapasitetsøkningen gjenspeiler seg også i aktivitetsnivået. Antallet avviklede fengselsdøgn har økt betydelig siden årtusenskiftet, fra 889 000 døgn i 2000 til om lag 1 337 000 i 2013. Dette tilsvarer en økning på rundt 50 pst. Inkluderer vi fengselsdøgn avviklet utenfor fengsel, er den tilsvarende økningen 56 pst., fra i underkant av 928 000 døgn i 2000 til mer enn 1 443 000 døgn i 2013.

Det finnes ulike typer fengsler, straffer og straffegjennomføringsformer:

- Fengsel med høyt sikkerhetsnivå
- Fengsel med lavere sikkerhetsnivå
- Overgangsbolig
- Hjemmesoning – straffegjennomføringsloven § 16 første ledd
- Straffegjennomføring med elektronisk kontroll – straffegjennomføringsloven § 16 annet ledd
- Straffegjennomføring i institusjon – straffegjennomføringsloven § 12
- Gjennomføring av subsidiær fengselsstraff – bøtesoning og bøtetjeneste
- Ubetinget fengsel og forvaring

Det vises til omtale av straffegjennomføringsformene i meldingen.

1.5 Landets fengsler – bygningsmessig tilstand og egnethet

Fengslene i Norge er oppført over en lang tidsperiode. Mange av byggene er svært gamle. Hele 15 fengsler og fengselsavdelinger som ble bygget på 1800-tallet er i drift i dag. I mange fengsler har det vært ulike byggetrinn og bygg er etablert i ulike tidsperioder. Årstall for oppføring må derfor sees i sammenheng med eiendommens ulike bygg og tilstanden av disse.

Mange av dagens fengsler ble i utgangspunktet bygget for andre formål. Ingen av enhetene med lavere sikkerhetsnivå er oppført med fengselsformål, men er senere overtatt av kriminalomsorgen og tilrettelagt som fengsel. Bare Halden fengsel er oppført siste ti år. Øvrige kapasitetsutvidelser har kommet ved ombygging og utvidelser innen eksisterende fengsler og ved at andre typer bygg er tatt i bruk som fengsel.

Det er store variasjoner i den bygningstekniske tilstanden mellom fengslene. Mange steder er det et betydelig vedlikeholdsbehov som er bygget opp gjennom mange år. Vedlikeholdsbehovet i fengsler og fengselsavdelinger som forvaltes av Statsbygg er kartlagt og estimert gjennom tilstandsanalyser. Den siste er fra 2013. Hensikten med tilstandsanalysene er å få en oversikt over bygningenes tekniske tilstand

og behovet for vedlikeholdstekniske oppgraderinger. Analysen viser at fengslene samlet sett har et vedlikeholdsbehov på mellom 3,3 og 4,4 mrd. kroner.

Om lag halvparten av vedlikeholdsbehovet er knyttet til store eller alvorlige avvik ved Oslo fengsel, Ullersmo fengsel, Ila fengsel og forvaringsanstalt, Trondheim fengsel og Åna fengsel har også store vedlikeholdsbehov. Situasjonen er spesielt krevende ved Oslo fengsel. Her er vedlikeholdsbehovet så omfattende og alvorlig at det foreligger en stor risiko for funksjonssvikt i kritiske bygningsdeler som varme-, ventilasjon- og sanitærutstyr, elektriske anlegg, brannsikring og bærende konstruksjoner. Oslo fengsel og Ullersmo fengsel utgjør en betydelig andel av kriminalomsorgens kapasitet til varetekt og gjennomføring av lange dommer for alvorlig kriminalitet. Et eventuelt pålegg om stengning av plasser fra offentlig tilsynsmyndighet vil derfor få svært store konsekvenser. Det er derfor behov for engangsinvesteringer i ekstraordinært vedlikehold ved fengslene slik at behovet for videre full drift av kapasiteten skal kunne ivaretas. KVVU for Østlandet som er planlagt ferdig i 2015, vil gi en avklaring om byggene skal beholdes eller erstattes.

KDI har i samarbeid med Statsbygg utarbeidet en plan for å ivareta vedlikeholdsbehovet.

Det er i de senere årene gitt bevilgninger til økt vedlikehold av fengselsbygg. I Prop. 1 S (2014–2015) er det foreslått 50 mill. kroner til dette formålet.

I tillegg til at fengelseiendommene har et stort vedlikeholdsbehov, er bygningsmassen mange steder lite tilpasningsdyktig og dårlig egnet for å nå kriminalomsorgens formål, med begrensede og/eller kostbare utvidelsesmuligheter. Dette er fengsler som normalt bør vurderes erstattet med ny kapasitet. Enheter som ikke tilfredsstiller krav til en moderne kriminalomsorg bør oppgraderes. Der dette ikke er mulig, eller er uforholdsmessig kostbart, bør enhetene erstattes med ny kapasitet. Oppgradering av bygg med dårlig tilpasningsdyktighet blir gjerne svært kostbart, og ofte vil det økonomisk sett være bedre å bygge nytt.

Fengselsstrukturen består av mange små enheter. Mange fengsler og fengselsavdelinger har færre enn 30 plasser. Departementet mener at det ved bygging av nye fengsler og fengselsplasser bør bygges færre og større enheter. I tillegg bør eksisterende fengsler utvides når det er mulig hvis de tilfredsstiller kravene til moderne kriminalomsorg og er lokalisert der det er et dokumentert behov. Basert på Statsbyggs tilstandsanalyse fra 2013 som er gjennomført vurderer departementet at fengsler med inntil om lag 1 000 fengselsplasser, må erstattes med ny kapasitet. Hvilke enheter som bør videreføres eller erstattes med ny kapasitet følges opp i utredninger og planleggingsprosesser.

1.6 Framtidige kapasitetsbehov i kriminalomsorgen

Det er avgjørende for god planlegging og gjennomføring av kapasitetstiltak at det foreligger prognoser for framtidig behov for straffegjennomføringskapasitet. Departementet vil imidlertid understreke at det er stor usikkerhet knyttet til prognoser med et så langt tidsperspektiv. Det presiseres at behovet som presenteres ikke bør tolkes som presise tallfestinger av et framtidig behov.

Kapasitetsutfordringene de senere årene har presset kapasitetsutnyttelsen opp til 98 pst. av den totale kapasiteten. Det er et langsiktig mål å redusere fengselsbelegget. Det vil gjøre det lettere å stille varetektsplasser til rådighet for politiet uten lange transportavstander, og samtidig bedre innholdet i straffegjennomføringen. Departementet mener imidlertid det er nødvendig å opprettholde et høyt belegg i flere år framover på grunn av kapasitetsbehovet.

Den viktigste årsaken til det økte behovet for fengselsplasser de siste årene, er et økende antall dommer over ett år. Sammen med stadig større etterpørsel etter varetektsplasser har dette ført til stort press på fengslene. Mye tyder på at veksten i antall dommer over ett år henger sammen med grenseoverskridende og organisert kriminalitet. Dette problemet har økt som følge av større mobilitet over landegrensene. Utviklingen kan sees i lys av utvidelsen av EU i 2004 og 2007 samt innlemmelsen av en rekke østeuropeiske land i Schengen-samarbeidet i 2007. Det forventes at antallet dommer over ett år og bruken av varetekt vil holde et høyt nivå i årene framover. Likevel forventes det at veksten vil avta og etter hvert holde et stabilt nivå sett i forhold til folketall.

I henhold til korttidsprognoser vil det i 2020 være behov for en samlet fengselskapasitet på om lag 4 350 plasser ved en kapasitetsutnyttelse på 90 pst. og om lag 4 100 plasser ved et belegg på 95 pst. Dette innebærer at dagens kapasitet for gjennomføring av ubetinget fengselsstraff må utvides med henholdsvis 550 eller 300 plasser innen 2020.

Dagens kapasitet for straffegjennomføring med elektronisk kontroll er på 342 plasser. Det er lagt til grunn en videreføring på dagens nivå.

I 2030 vil det være behov for i overkant av 4 600 fengselsplasser ved en kapasitetsutnyttelse på 90 pst. og 4 400 plasser ved et belegg på 95 pst. Dette innebærer en kapasitetsutvidelse på henholdsvis 850 eller 600 plasser.

For 2040 viser samme prognose at det totale behovet for fengselskapasitet vil være på 4 800 plasser ved en kapasitetsutnyttelse på 90 pst. og 4 550 plasser ved et belegg på 95 pst. Sammenlignet med dagens kapasitet innebærer dette en utvidelse med henholdsvis 1 000 eller 750 plasser.

Sammenstilles disse tre prognosene i en tidslinje og antas jevn vekst, må det meste av kapasitetsøkningen skje innen femten år. Fra 2030 antas behovsveksten å avta. Dette henger sammen med en forventet utflating i befolkningsveksten.

Prognosen viser at det i løpet av fem år er behov for en økning i straffegjennomføringskapasiteten med til sammen minst 550 nye plasser og ytterligere 400 plasser de neste ti årene ved 90 pst. kapasitetsutnyttelse.

Den landsdekkende prognosen i foregående avsnitt sier noe om totalbehovet. Hvordan dette fordeles seg innenfor de ulike deler av landet er sentralt for å kunne gi en riktig prioritering av tiltak. Prognosen fordelt på regioner/landsdeler viser at behovet for plasser er størst i regionene Øst, Sørvest, Vest og Nord. Presset på plasser er størst på Østlandet og Vestlandet.

1.7 Verdivalg og prinsipper for dagens og morgendagens straffegjennomføring – betydning for kapasitet

De verdier og prinsipper man legger til grunn for straffereaksjonene og som det har vært tverrpolitisk enighet om i Stortinget, jf. St.meld. nr. 37 (2007–2008) og Innst. S. nr. 169 (2008–2009), har avgjørende betydning for hvordan straff skal gjennomføres. Dette må igjen reflekteres i hvordan og hvor kriminalomsorgens kapasitet planlegges og utformes.

Det humanistiske menneskesynet norsk kriminalomsorg bygger på, viser til at mennesker er likeverdige, har egenverdi og er skapende. Mennesket er unikt og ukrenkelig. Dette innebærer at den enkelte har rett til å ta egne valg og er ansvarlig for konsekvensene av de valgene som tas. Den domfelte eller innsatte skal være aktør i sitt eget liv, både under og etter straffegjennomføringen. Straffegjennomføring både i fengsel og i samfunn bygger på dette.

Det er dokumentasjon på skadevirkninger av å sitte i fengsel, bl.a. passivisering og institusjonalisering. Dette medfører problemer med å vende tilbake til et normalt samfunn og øker derfor faren for tilbakefall til ny kriminalitet. Rettighetsprinsippet, normalitetsprinsippet, prinsippet om progresjon i soningen og nærhetsprinsippet bidrar til å redusere skadevirkninger og lette rehabilitering og tilbakeføring til samfunnet. Det vises til meldingen for nærmere om tale av disse prinsippene.

En viktig begrunnelse for bruk av straff, er straffens gjenopprettende funksjon. Hensynet til offeret tilsier at det bør reageres med en straff som står i samsvar med forbrytelsen.

Barn av innsatte og domfelte er uskyldige offer for kriminalitet. Ved å legge til rette for at domfelte så langt mulig kan ivareta sin omsorgsrolle, kan det

bli lettere å finne veien til et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff. Det kommer barna til gode. En satsing på tiltak for barn av innsatte og domfelte kan derfor forebygge at det oppstår problemer for disse senere i livet. Styrking av kriminalomsorgens tilbud overfor disse barna, herunder besøksleiligheter, særskilte tilrettelagte besøksrom og ordning med barneansvarlige, vil i større grad sikre at disse skal unngå en utvikling av asosial atferd og psykiske helseproblemer.

Kriminalomsorgen vil i løpet av 2014 ha en barneansvarlig medarbeider ved alle fengslene og friomsorgskontorene. Vedkommende skal ha en koordinerende funksjon for å sikre at enheten ivaretar barneperspektivet i henhold til regelverket.

1.8 Hvem er de domfelte og innsatte?

For å imøtekomme kapasitetsutfordringene i kriminalomsorgen, er det nødvendig å ha et bilde av hvem de domfelte og innsatte er. Det er mye kunnskap om sammenhengen mellom levekår og kriminalitet. Dersom tiden en person gjennomfører straff kan brukes til å kvalifisere seg for arbeidslivet, få rusbehandling og sørge for at forholdene når straffen er ferdig sonet er slik at man kan klare seg selv, reduseres risikoen for ny kriminalitet betydelig.

Sammensetningen av innsatte i norske fengsler har endret seg de siste årene ved at det har vært en sterk økning i antall utenlandske innsatte. I dag er om lag 1/3 av alle innsatte utenlandske statsborgere, mens om lag 60 pst. av alle varetektsinnsatte er utlendinger. I 2007 utgjorde utenlandske statsborgere om lag 15 pst. av alle domfelte i fengsel. I november 2014 er andelen om lag 25 pst.

Denne sammensetningen påvirker innholdet i straffegjennomføringen, og er derfor et viktig bakteppe ved planleggingen av ny kapasitet.

Per 31. august 2014 var gjennomsnittsalderen for innsatte i norske fengsler 36 år. 33 pst. var under 30 år, 31 pst. var 30 til 39 år, mens 36 pst. var 40 år eller mer. Svært få unge under 18 år sitter i fengsel. Per 27. august 2014 satt det åtte barn under 18 år i fengsel, hvorav sju var varetektsplassert. Per 31. august har det i 2014 vært 18 nyinnsettelse av barn i fengsel.

I 2013 var det i gjennomsnitt 183 kvinner i norske fengsler, noe som tilsvarer 5 pst. av alle innsatte. De utgjorde samtidig 8,5 pst. av alle nyinnsettelse i fengsel. Det finnes tre fengsler særskilt for kvinner, Bredtveit, Sandefjord og Ravneberget. Disse fengslene har til sammen 117 plasser. I tillegg er det kvinneavdelinger ved åtte andre fengsler med til sammen 74 plasser. I 2012 var det 16 fengsler som hadde kvinnelige innsatte i kortere eller lengre perioder.

1.9 Modeller for framtidens straffegjennomføring

Departementet mener framtidens straffegjennomføring må ha stor fleksibilitet og sømløshet. Kapasitetsutfordringene i kriminalomsorgen skal også i framtiden løses med straffegjennomføring i fengsel og i samfunnet. Befolkningen skal beskyttes på en trygg måte mot personer som gjennomfører straff og som er farlige for samfunnet eller for enkeltpersoner.

Straffegjennomføring vil i lang tid preges av de fengslene kriminalomsorgen har i dag, selv om mange av disse ikke er ideelle ut fra dagens krav. De minste fengslene har for få plasser til effektiv drift og til å kunne gi et faglig tilfredsstillende tilbud. Departementet mener derfor mindre enheter bør erstattes med færre og større enheter.

KDI arbeider med å standardisere prosesser og løsninger for planlegging og etablering av ny fengselskapasitet. Direktoratet arbeider bl.a. med standardiserte løsninger knyttet til sikkerhet og logistikk, celleløsninger og krav til størrelse på og funksjoner av ulike rom. Det innholdsmessige tilbudet skal beskrives, og det skal utarbeides en veileder for areal og ulike funksjoner ut fra type fengsel og antall plasser.

Ikke alle fengsler og fengselsavdelinger kan ha standardløsninger. Det er behov for å videreutvikle det spesialiserte tilbudet til enkelte grupper innsatte.

Parallelt med disse tiltakene må offerperspektivet bli ivare tatt. Det vil være behov for mer informasjon og gode varslingsrutiner. Det er mulig å utstyre offer med en nærhetsalarm som varsler om domfelte kommer innenfor en gitt radius, om det er ønskelig fra offerets side.

Det er ikke egne varetektsfengsler i Norge, og hovedprinsippet er at varetektsplasser tilbys i samme fengsler som domssonere. Departementet mener dagens ordning gir fleksibilitet, god kapasitetsutnyttelse og et godt aktivitetstilbud til de innsatte. En annen fordel med den norske modellen, er at tilsatte får kompetanse på gjennomføring av varetekt og straffegjennomføring. Departementet vil avvente KVV for Østlandet og vurdere om det kan være hensiktsmessig med egne varetektsfengsler i denne landsdelen.

Det er et mål at barn mellom 15 og 18 år ikke skal sitte i fengsel. Det vil imidlertid fortsatt være tilfeller der fengsel er eneste utvei, særlig der unge har begått alvorlige eller gjentatte lovbrudd. Egne ungdomsenheter skal ivareta disse barnas særskilte behov under frihetsberøvelse og bidra til at barn ikke skal sitte i fengsel sammen med voksne innsatte. Enhetene skal ha høyere bemanning enn andre fengselsavdelinger, og bemanningen skal ha tverrfaglig bakgrunn.

For å påse at innsatte barns behov blir ivare tatt, er det etablert et landsdekkende tverretattlig team med kompetanse innen barnevern, psykisk helse og opplæring. Teamet er per i dag tilknyttet ungdomsen-

heten i Bergen. Teamet skal ivareta de unges behov under straffegjennomføringen og forberede tiden etter løslatelse. Ved behov bør teamet kunne bistå i konkrete saker.

Det er viktig at fengslene tilrettelegges for å imøtekomme kvinners særlige behov. Kvinner skal skjermes fra mannlige innsatte. Det innebærer både bygningsmessig og innholdsmessig tilrettelegging. Erfaring tilsier at dette best kan skje i særskilte fengsler eller avdelinger for kvinner. Dette må veies opp mot hensyn til nærhet til hjemsted og særskilt i forhold til kvinner som har familie og barn.

Det er en overhyppighet av psykiske lidelser og rusproblemer blant domfelte. Personer med aktive psykoser skal ikke være i fengsel, men overføres til behandling i sykehus etter straffegjennomføringsloven § 13. Erfaringen de senere årene er at innsatte med aktive psykoser som innlegges i sykehus blir overført tilbake til fengselet kun etter få dager.

Det er også mange innsatte som ikke er syke nok for institusjonsplassering i det psykiske helsevernet, men som allikevel har så store psykiske lidelser at normal straffegjennomføring vanskeliggjøres. Alvorlig psykisk syke innsatte har vært et problem i mange år, og Norge har fått kritikk fra Europarådets torturovervåkingskomite for at tilbudet er for dårlig til denne gruppen.

Innsatte som er alvorlig psykisk syke og farlige utgjør en stor utfordring og bekymring for kriminalomsorgen. Ila fengsel og forvaringsanstalt har for tiden innsatte som har vært langtids plassert i isolasjon. Departementet har i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet styrket tilbudet ved Ila fengsel og forvaringsanstalt for å redusere bruken av utelukkelse og isolasjon samt å aktivisere disse innsatte.

Hovedregelen som følger av straffegjennomføringsloven § 11 første ledd, er at domfelte skal settes inn i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Dersom det er idømt straff på inntil to år, skal kriminalomsorgen vurdere innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå, jf. straffegjennomføringsloven § 11 fjerde ledd. Ved idømt fengselsstraff på inntil ett år, skal kriminalomsorgen vurdere innsettelse i overgangsbolig, jf. straffegjennomføringsloven § 11 siste ledd. Disse bestemmelsene stiller som vilkår for direkte innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå at dette ikke er i strid med hensynet til straffens formål, eller at sikkerhetsmessige grunner taler mot det. Begrepet sikkerhetsmessige grunner omfatter både samfunnsvernet (og herunder sikkerheten for fornærmede), hensynet til ro, orden og sikkerhet i anstalten, samt rømningsfare.

KDI mener at andelen plasser på høyt sikkerhetsnivå bør økes i forhold til dagens nivå. Departementet er enig i at andelen plasser med høyt sikkerhetsnivå bør økes fordi det avses flere lange dommer og

bruk av varetekt øker. Økning i domslengde og bruk av varetekt må i hovedsak dekkes i fengsler med høyt sikkerhetsnivå. I tillegg har sammensetning av innsatte i fengslene endret seg og gitt større sikkerhetsmessige utfordringer. Dette henger dels sammen med økning i antallet utenlandske innsatte, samtidig som en del av de innsatte med korte dommer og mindre sikkerhetsmessige utfordringer i større grad gjennomfører straffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll. Dette tilsier også at behovet for plasser med høyt sikkerhetsnivå øker i forhold til plasser med lavere sikkerhetsnivå.

Det er store variasjoner mellom fengsler innen samme sikkerhetsnivå. KDI vil derfor innføre to kategorier fengsel med høyt sikkerhetsnivå og to kategorier fengsel med lavere sikkerhetsnivå, hvor forskjellen mellom kategori 1 og kategori 2 hovedsakelig består i bygnings- og arealmessige forhold.

Dette vil gi større fleksibilitet der fengsler kan fungere både i kategori 2 på høyt sikkerhetsnivå og i kategori 1 på lavere sikkerhetsnivå avhengig av bemanning og sikkerhetsregime. Det kan også vurderes å benytte elektronisk kontroll som et ekstra sikkerhetsmessig tiltak i enheter med lavere sikkerhetsnivå. På denne måten kan kriminalomsorgen overføre innsatte som ellers ville blitt vurdert som sikkerhetsmessig uforsvarlig å overføre. Flere innsatte kan derfor overføres fra høyt til lavere sikkerhetsnivå.

Ut fra prinsippet om at innsatte skal sone under forhold som ikke er sikkerhetsmessig strengere enn nødvendig, vil den nye kategoriseringen av sikkerhetsnivåer gi bedre progresjon, fristille varetektsplasser og bidra til effektivisering i kriminalomsorgen.

Departementet legger opp til å videreføre straffegjennomføring med elektronisk kontroll innenfor dagens regelverk. Ordningen vil bli evaluert.

Narkotikaprogram med domstolskontroll har vært en prøveordning i Oslo og Bergen siden 2006. Målgruppen for programmet er tungt belastede rusmisbrukere med lang kriminell karriere. En evaluering fra Statens institutt for rusmiddelforskning (SI-RUS) viser at 35 pst. av de som kommer inn i programmet fullfører og har mindre problemer med rus og kriminalitet enn tidligere. Sammenlignet med tilsvarende tiltak i andre land, er de norske resultatene gode. Regjeringen har i budsjettforslaget for 2015 foreslått at programmet videreføres ut 2015 i Bergen og Oslo. Justis- og beredskapsdepartementet vil i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet vurdere om målgruppen og rammene for programmet skal gjøres permanent og eventuelt utvides.

Økt bruk av ulike tekniske hjelpemidler under straffegjennomføring i samfunnet kan bidra til å heve sikkerhetsnivået og dermed gi mulighet for å øke målgruppen. Bruk av fotlenker, både med radiofre-

kvens og GPS, kan benyttes ved permisjoner og prøveløslatelse der dette ellers ikke blir ansett som sikkerhetsmessig forsvarlig. Fotlenker kan også benyttes for domfelte som gjennomfører straff på institusjon etter straffegjennomføringsloven § 12, der hvor institusjonen ikke har et døgnbemannet tilbud, eller på overgangsboliger og fengsler med lavere sikkerhetsnivå med lav nattbemanning.

Bruk av fjernalkoholmålere innebærer at kriminalomsorgen på ethvert tidspunkt der domfelte er hjemme kan sjekke alkoholinntak. Dette kan være aktuelt for domfelte som gjennomfører straff hjemme i egen bolig etter straffegjennomføringsloven § 16 første ledd, og er et kontrolltiltak som kan heve sikkerhetsnivået og dermed øke målgruppen.

Tilsvarende kontrolltiltak kan også vurderes for domfelte under straffegjennomføring med elektronisk kontroll for å øke sikkerhetsnivået og redusere kriminalomsorgens ressursbruk ved uanmeldte hjemmebesøk. For denne gruppen vurderes også bruk av fotlenker med GPS. Det kan redusere kriminalomsorgens ressursbruk ved lange reiseavstander. Eventuelle brudd kan imidlertid kreve økt innsats fra politiet for å pågripe domfelte. Det er derfor viktig at det gjøres en grundig sikkerhetsvurdering av domfelte før eventuell iverksettelse.

1.10 Hvordan løse kriminalomsorgens kapasitetsutfordringer?

Det er behov for tiltak som sikrer permanente løsninger gjennom utvidelse og erstatning av fengselskapasitet, men også midlertidige tiltak som kan bygge ned soningskøen og gi erstatningskapasitet ved stengning av bygg/avdelinger for vedlikehold.

Det er anslått et behov for om lag 300 midlertidige plasser for å avvikle soningskøen og om lag 200 plasser i midlertidige erstatningslokaler ved stengning av fengselsavdelinger/bygg pga. nødvendig vedlikehold. Regjeringen har i budsjettforslaget for 2015 tatt høyde for ev. avtale med Nederland om leie av fengselskapasitet.

Det er i budsjettet for 2015 foreslått å øke straffegjennomføringskapasiteten med 45 permanente fengselsplasser.

Departementet anbefaler at det vurderes nærmere hvilke prosjekter som kan realiseres raskt med bruk av standardkonsept for fengselsbygg i de delene av landet der behovet for økt kapasitet er størst. I tillegg vil departementet på bakgrunn av evalueringen vurdere om noe av behovet skal dekkes opp ved utvidelser av straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

Følgende fengselsprosjekter vil bli vurdert først: Halden fengsel med om lag 100 plasser, Åna (40 til 50 plasser), Bergen fengsel (100 plasser) og 180 nye plasser utover dagens kapasitet i Agder. Det åpnes

opp for at utbyggingen i Agder gjennomføres ved bruk av OPS. Det er tidligere utarbeidet en skisse for utvidelse i Bergen. Utredningen kan ferdigstilles med utgangspunkt i standardkonsept.

I tillegg vurderes utvidelser i Telemark fengsel, avdeling Skien (inntil 100 plasser) og i Trondheim fengsel.

Prioriteringene på lengre sikt og øvrige tiltak som ikke er prioritert vil bli vurdert i pågående KVV for Østlandet og utredninger for resten av landet.

Straks KVV for Østlandet er avsluttet tidlig i 2015, kan KDI få i oppdrag å gjennomføre utredninger og planleggingsprosesser for resten av landet. Disse vil gi grunnlag for videre prioriterte tiltak i disse delene av landet. Det kritiske vedlikeholdsbehovet ved Oslo og Ullersmo fengsler, to av de viktigste fengslene i Østlandsområdet med en samlet lukket kapasitet på om lag 600 plasser, tilsier at tiltak på Østlandet bør prioriteres.

All utbygging av fengselkapasitet vil også kreve utdanning av flere fengselsbetjenter for å dekke opp bemanningsbehovet. Regjeringen vil på egnet måte komme tilbake til Stortinget med dette og kapasitetsutvidelser.

Ikke alle som skal varetektsfengsles må plasseres i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. For å forbedre varetekts situasjonen har KDI, i samarbeid med påtalemyndigheten, etablert et forsøksprosjekt med å benytte fengselsplasser med lavere sikkerhetsnivå til varetektsfengsling. Prosjektet er basert på individuelle sikkerhetsvurderinger. Prøveprosjektet er etablert i Hedmark fengsel, avdeling Ilseng. De foreløpige erfaringene er gode, og det blir etter avtale med påtalemyndigheten, gjort forsøk også i enkelte andre fengsler med lavere sikkerhetsnivå.

I 2012 ble Kongsvinger fengsel avdeling Vardåsen etablert som enhet for utenlandske innsatte som ikke skal tilbakeføres til det norske samfunnet. Bakgrunnen for etableringen var å styrke samarbeidet mellom kriminalomsorgen, politiet og utlendingsmyndighetene for å effektivisere arbeidet med utvisning og uttransportering. Formålet er også å forberede de innsatte på retur og tilby dem et tilpasset innhold.

Utlendingsenheten ved Kongsvinger fengsel er under evaluering. Det evalueres bl.a. om det er oppnådd effektiviserings- eller kompetansegevinster og i hvilken grad innholdet er tilpasset denne gruppen. Det er reist spørsmål om ikke enkelte norske innsatte i fengselet ville bedre kommunikasjonen mellom innsatte og tilsatte og bidratt som stabilisatorer i fangemiljøet.

Departementet vil vurdere evalueringen av utlendingsenheten på Kongsvinger etter prøveperioden på to år, før det tas stilling til videre oppfølging. I forbindelse med evalueringen er KDI bedt om å kartleg-

ge behovet i hele landet og eventuelt komme med forslag til hvor egne avdelinger eller enheter for utviste utlendinger bør etableres.

1.11 Økonomiske og administrative konsekvenser

I meldingen er det redegjort for hvordan kriminalomsorgens kapasitetsutfordringer kan løses gjennom både midlertidige og mer permanente tiltak. Forventede økonomiske og administrative konsekvenser av tiltakene er det redegjort for i kapittel 11 i meldingen. Regjeringen vil komme tilbake til de tiltakene som meldingen omhandler i forbindelse med de årlige statsbudsjettene.

2. Komiteens merknader

2.1 Innledning

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Kari Henriksen, lederen Hadia Tajik og Lene Vågslid, fra Høyre, Margunn Ebbesen, Hårek Elvenes, Peter Christian Frølich og Anders B. Werp, fra Fremskrittspartiet, Ulf Leirstein og Dagfinn Henrik Olsen, fra Kristelig Folkeparti, Kjell Ingolf Ropstad, og fra Senterpartiet, Geir Inge Lien, viser til Meld. St. 12 (2014–2015).

Komiteen viser til at dette først og fremst er en melding om kapasitet i kriminalomsorgen, ikke innholdet i rehabiliteringen.

Komiteen er opptatt av at mer må gjøres for å få et tryggere samfunn med mindre kriminalitet og færre ofre for kriminelle handlinger. Det er viktig at soningskapasiteten er tilstrekkelig, slik at personer som gjør noe galt opplever at det får konsekvenser raskt, at folks rettsoppfatning ikke krenkes og menneskers liv settes på vent.

Komiteen viser til at trygghet i samfunnet blant annet avhenger av generelle velferdsordninger, grad av ulikhet mellom folk, forebygging, straffeni- vå, soningskapasitet, om soningen bidrar til endring i kriminell atferd og hvordan mulighetene for tilbakeføring til samfunnet er. Forebygging og rehabilitering er viktig for de som er ofre for kriminalitet og de som utfører den. Det er vanskelig å måle den samfunnsøkonomiske gevinst av å lykkes med tilbakeføring til arbeid. Vista analyse har beregnet at samfunnsøkonomisk nytte av å rehabilitere en person fra rus og kriminalitet til arbeid, over en tyveårsperiode medfører en økonomisk gevinst på mellom 15 og 21 mill. kroner. (Rapport 2014/38, Nettverk etter soning: Hva kan samfunnet tjene på bedre ettervern?)

Det er første gang en slik kapasitetsutredning fremlegges for Stortinget, og komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, imøteser dette initiativet fra regjeringen. En oversikt over nåværende og fremtidige kapasitetsbehov er avgjørende, for å kunne ta kunnskapsbaserte avgjørelser rundt utviklingen av dagens og morgendagens kriminalomsorg.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet mener prinsipielt at staten skal sørge for tilstrekkelig kapasitet til at alle dømte for forbrytelser mot norsk lov som ikke kan soningsoverføres til sitt hjemland, skal sone på norsk grunn.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til forslaget i Prop. 92 LS (2014–2015) om bevilgninger i årets budsjett, der disse medlemmer fordeler 109 mill. kroner til tiltak i Norge som vil frigjøre anslagsvis 180 plasser.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet registrerer at Arbeiderpartiet nok en gang velger å prioritere åpne soningsplasser i en situasjon der det er behov for lukkede plasser. Disse medlemmer stiller seg undrende til at Arbeiderpartiet ønsker å prioritere flere åpne fengselsplasser i en situasjon der kriminaliteten blir mer kompleks, og antallet domsavsigelser med dommer på over ett år stiger. Det har de siste årene også vært en økning i antallet utenlandske kriminelle, noe som gjør at behovet for lukkede varetektsceller øker. Dette medfører i sum et behov for flere lukkede soningsplasser. Samtidig går den totale kriminaliteten ned, noe som på sikt vil kunne medføre at behovet i enda større grad flyttes fra åpne til lukkede fengselsplasser.

Likevel er disse medlemmer ikke overrasket, da dette er en videreføring av de prioriteringene Arbeiderpartiet foretok i regjering. Disse prioriteringene danner bakteppet for den alvorlige situasjonen kriminalomsorgen i dag befinner seg i.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, registrerer at Arbeiderpartiets «straks-tiltak» ikke bidrar med en eneste lukket fengselsplass. 179 nye plasser på elektronisk kontroll og i åpen soning, slik Arbeiderpartiet foreslår, vil ikke bidra til å løse de utfordringene kriminalomsorgen i dag står overfor. Tiltaket fremstår som et lite egnet substitutt for 242 lukkede soningsplasser i Nederland, 300 lukkede fengselsplasser i Agder og en forpliktende opptrappingsplan som vil gi kriminalom-

sorgen i Norge 500 nye, lukkede fengselsplasser innen 2020. Dette flertallet er tilfreds med at regjeringen, sammen med Kristelig Folkeparti, bidrar til å løse de underliggende problemene i kriminalomsorgen på en handlekraftig måte.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet vil understreke at kapasitet og innhold i soningen henger sammen. Innenfor kriminalomsorgen må en også tenke nytt og alternativt, både ved å ta i bruk ny teknologi og nye soningsformer. Dette, i sammenheng med andre tiltak, vil bidra til å redusere soningskøen.

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil peke på viktigheten av at man får på plass en forpliktende plan for å bygge nye fengselsplasser. Det er viktig å skape en forutsigbar situasjon både for ansatte, lokalsamfunn og bevilgende myndighet.

2.2 Historikk

Manglende utbygging

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at manglende utbygging av lukkede fengselsplasser er hovedårsaken til at kriminalomsorgen i dag har et etterslep som krever politisk handling.

Flertallet konstaterer også at vedlikehold av fengselsplasser ikke har blitt prioritert høyt nok, og at Statsbygg nå anslår at vedlikeholdsetterselepet er på mellom 3,3–4,4 mrd. kroner. En rekke fengsler står i fare for å måtte stenge på grunn av for dårlig vedlikehold.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til egen merknad om vedlikehold.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at Høyre/Fremskrittspartiet-regjeringen, i samråd med Kristelig Folkeparti og Venstre, på bare to år har frigjort hele 130 lukkede fengselsplasser.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at representanter fra Arbeiderpartiet i flere sammenhenger har hevdet at den rød-grønne regjeringen opprettet 750 nye fengselsplasser i perioden 2005–2013. Disse medlemmer mener dette er et anslag som bør modereres kraftig. Ifølge tall fra Justis- og beredskapsdepartementet ble 400 fengselsplasser lagt ned i samme periode. I tillegg er 250 av disse plassene elektronisk kontroll, og uegnet til varetekt eller soning for mer alvorlig kriminalitet. Disse medlemmer ser

derfor at det dessverre bare ble opprettet ett netto på 100 lukkede fengselsplasser i perioden 2005–2013.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at i 2005, da regjeringen Stoltenberg I overtok, var soningskøen på 2 566. I juni 2013 var den 1 096. Nå er det 1 200, en økning på ca. 50 hvert av de siste to årene.

Disse medlemmer viser videre til at bygginga av Halden fengsel ble utsatt under regjeringen Bondevik II, fordi Fremskrittspartiet i budsjettforhandlingene ønsket å få utredet en privat løsning. Regjeringen Stoltenberg bevilget i sitt første egne budsjett, 2006, nødvendige midler til bygging, og fengselet åpnet i 2010, etter fire år. Nå har justis- og beredskapsministeren hatt ansvar for kriminalomsorgen i snart to år, og det er verken bevilget penger til oppstart eller bygging.

Disse medlemmer peker på at nedgangen i soningskøen under regjeringen Stoltenberg ble realisert ved å ta flere virkemidler i bruk. Det ble innført soning med elektronisk kontroll, økt bruk av samfunnsstraff. Ordningen med dublering ble avskaffet, og det ble opprettet egen avdeling for unge lovbyggere og egen avdeling for utenlandske innsatte. Fra 2005 til 2013 ble kapasiteten økt med 750 plasser, hvorav 513 nye fengselsplasser. I tillegg ble det satset på innholdet i kriminalomsorgen og levert en helhetlig kriminalpolitisk melding, St.meld. nr. 37 (2007–2008) der regjeringen Stoltenberg trakk lange politiske linjer og presenterte klare visjoner og mål for kriminalomsorgspolitikken.

Komiteen viser til at det er en klar sammenheng mellom kvalitet i soningen og belegget i norske fengsler. At ansatt personell har profesjonell og bygningsmessig kapasitet til et fullverdig rehabiliteringsopplegg, handler i aller høyeste grad om både de innsatte og samfunnets beste. Komiteen viser til at målsettingen om 90 pst. belegg i norske fengsler ikke er tilfeldig valgt, men blant annet baserer seg på forutsetningen om en optimal rehabilitering. Komiteen mener dagens høye belegg fører til at det er vanskeligere å ha et nødvendig rehabiliteringsfokus på den enkelte innsatte. Komiteen mener det går ut over rehabiliteringen når fengslene har et belegg på over 98 pst., og at en utbedring av de store kapasitetsproblemene i kriminalomsorgen er helt nødvendig også fra et rehabiliteringsperspektiv.

Fremskutt løslatelse

Komiteen viser til at kriminalomsorgen praktiserte fremskutt løslatelse fra 1. januar 2004 frem til 1. juni 2009. Frem til 1. januar 2005 kunne innsatte løslates inntil 10 dager før ordinær tid. Etter dette

tidspunktet ble det åpnet for fremskutt løslatelse inntil 20 dager før ordinær løslatelse.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, mener det er et grunnleggende prinsipp i en rettsstat at like lovbrudd skal føre til lik straff. Flertallet er derfor tilfreds med at regjeringen legger opp til å løse det underliggende problemet i norsk kriminalomsorg, som er manglende fengselskapasitet, fremfor å benytte seg av kortsiktige løsninger, som fremskutt løslatelse.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at regjeringen Stoltenberg I avvirket ordningen, innført av regjeringen Bondevik II, med fremskutt løslatelse i juni 2009.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, vil på denne bakgrunn understreke viktigheten av å løse de underliggende problemene i kriminalomsorgen, noe som i praksis innebærer å utvide fengselskapasiteten, med fokus på nye plasser med høy sikkerhet.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet understreker at det er domstolene som skal avgjøre straffnivået i den enkelte sak. En generell avkortning av domstolenes straffeutmåling, basert på konkrete kriterier i en avgrenset periode, er uheldig av flere grunner. For det første blir prinsippet om likhet for loven utfordret, da personer som domfelles før eller etter denne avgrensede perioden i praksis får en strengere straff. For det andre er det problematisk for kriminalitetsofre at den utøvende makt, grunnet utenforliggende hensyn som kapasitetsmangel, griper inn i en straff fastsatt av Stortinget og utmålt av domstolene. Disse medlemmer mener at det er problematisk å benytte seg av denne typen tiltak, selv om det finnes lovmessig dekning for dette.

Disse medlemmer viser til at daværende justisminister Knut Storberget i 2006 fremmet et forslag om å utvide ordningen ytterligere. Forslaget mottok massiv kritikk, og både Politidirektoratet og alle landets 27 politimestre mente forslaget var meget uheldig.

Curt A. Lier, daværende leder i Politiembetsmennenes Landsforening, uttalte blant annet at:

«Det er domstolene i Norge som skal bestemme hvor strenge straffene skal være. Så dette er ikke bra – ikke minst av allmennpreventive hensyn. (...) Det blir sendt ut et signal om at man ikke trenger å sone hele straffen man er dømt til. Om man innfører et system hvor man systematisk slipper ut før tiden undergraver respekten for domstolene.»

Disse medlemmer viser til at Norsk Fengsel- og Friomsorgsforbund også var kritiske, og Roar Øvrebø kom med følgende høringsuttalelse:

«Det er en alvorlig sak å bli dømt til fengselsstraff, og det undergraver formålet med straffen dersom domfelte slipper å gjennomføre straff med begrunnelse i plassmangel.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener at ordningen med fremskutt løslatelse i en overgangsperiode bør utvides. Undersøkelser og erfaring viser at selv det å sette fristen for fremskutt løslatelse et par dager tidligere vil gi stor effekt på soningskøen. Dette er også gjort tidligere, med god effekt.

Dette medlem vil understreke at for personer som soner lange dommer, vil det ikke stride mot allmennhetens rettsoppfatning om de løslates noen dager tidligere enn planlagt. Dette medlem vil understreke at dette tiltaket er en bedre løsning enn å åpne for å delta i en fengselsindustri i utlandet.

Dette medlem vil peke på muligheten for å etablere en endret praksis for fremskutt løslatelse. Dette bør gjelde de lengste dommene. Dette medlem mener det i en overgangsperiode ikke vil stride mot folks rettsoppfatning, og vil påpeke at det kun må gjennomføres med noen få dagers tidligere løslatelse. Likevel vil tiltaket ha rask virkning på soningskøene. Tiltaket vil være bedre enn å leie soningsplasser i utlandet, med tanke på utviklingen for norsk kriminalomsorg. Dette medlem bemerker at dette også har vært gjort tidligere.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i en overgangsperiode øke bruken av fremskutt løslatelse i saker hvor det er hensiktsmessig.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet registrerer at Senterpartiet fortsatt mener det er bedre å slippe de kriminelle ut enn at de soner den straff norske domstoler har satt. Etter disse medlemmers oppfatning er dette å vise manglende respekt for strafferettspleien og domstolenes virksomhet i tillegg til at det nedvurderer virkningene kriminalitet har for ofrene. Videre vil fremskutt løslatelse ikke løse det underliggende problemet som faktisk er manglende kapasitet.

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil peke på at bruk av fremskutt løslatelse er et av flere tiltak Senterpartiet foreslår for å redusere soningskøene, og er kun tenkt benyttet i en overgangsperiode. Dette er en ordning som er benyttet ved flere anledninger tidligere. Dette medlem vil understreke at bruk av fremskutt løslatelse ikke

handler om å endre straffen. Det understrekes at bruk av fremskutt løslatelse med et par dager gir stor effekt. Det registreres for øvrig at Høyre og Fremskrittspartiet-regjeringen har styrt i 20 måneder uten å iverksette tiltak som gir effekt.

Dublering

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet registrerer at flere sentrale representanter fra Arbeiderpartiet har kritisert regjeringens bruk av dublering som et midlertidig tiltak. Disse medlemmer mener på generelt grunnlag at det bør vises varsomhet med å kritisere tiltak man selv har benyttet, og viser til at den rød-grønne regjeringen praktiserte omfattende dublering frem til 15. april 2008.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at regjeringen har foreslått tre midlertidige tiltak: leie fengselsplasser i Nederland, dublering av innsatte i samme celle og fortetting av fengslene i Halden, Skien og Åna.

Disse medlemmer viser til Sivilombudsmannens omtale om dublering i 2006, der det slås fast at dublering ikke skal skje på bekostning av innholdet (sak 20016/105). Det er i Meld. St. 12 (2014–2015) ikke satt noen begrensninger for tidsforløpet mht. dublering. Regjeringen Stoltenberg II avvirket denne ordningen i 2008, og disse medlemmer ser ingen grunn til å innføre en slik ordning på nytt. Dublering truer sikkerheten til ansatte, innsatte og bidrar til at rehabiliteringsarbeidet blir svært vanskelig.

2.3 Kriminalomsorgens utfordringer – kapasitet og vedlikehold

Om meldingen

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, er tilfreds med at regjeringen for første gang presenterer en omfattende kriminalomsorgsmelding, der Stortinget inviteres med for å stake ut kursen for fremtidens kriminalomsorg. Flertallet mener langsiktigheten i meldingen, der det gjøres rede for en kapasitetsprognose frem til 2040, er et godt bidrag til å fatte kunnskapsbaserte og langsiktige avgjørelser.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, har oppfattet at det økende presset kriminalomsorgen har opplevd hovedsakelig skyldes to forhold. For det første har en økning i grenseoverskridende og organisert kriminalitet ført til en øking i antallet domsavsigelser med dommer over ett år. For det andre har utenlandske

kriminelle i varetekt økt dramatisk, og det har ikke vært flertall av norske statsborgere i varetekt siden 2008.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet tar til etterretning at regjeringen har valgt å avgrense utfordringene til i hovedsak å dreie seg om kapasitet. Etter disse medlemmers mening inviterer ikke meldingen til å vurdere kapasitetsbehovet i et bredt perspektiv. Heller ikke er behovet for soningsplasser i sammenheng med for eksempel økt bruk av alternative soningsformer og innhold i rehabiliteringen særlig vurdert. På denne bakgrunn har disse medlemmer lagt frem et representantforslag, Dokument 8:86 S (2014–2015) Om innhold i kriminalomsorgen. Dette dokumentet behandles parallelt med Meld. St. 12 (2014–2015) og Prop. 92 LS (2014–2015).

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet vil også vise til at de 109 mill. kronene regjeringen har bevilget til gjennomføringen av leieavtalen for inneværende år, vil disse medlemmer bruke på en annen måte.

Kapasitetsutfordringer

Komiteen konstaterer at kriminalomsorgen over lengre tid har hatt kapasitetsutfordringer, spesielt når det gjelder lukkede plasser. En soningskø på 1 200 personer er ikke forenlig med en optimal straffegjennomføring. Kapasitetsutnyttelsen har over lengre tid vært på over 98 pst. Det vises i denne sammenheng til at det er et tverrpolitisk mål om en dekningsgrad på 90 pst. for å kunne sikre tilgjengelige varetektsplasser, rehabilitering og gode arbeidsforhold for kriminalomsorgens ansatte.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet konstaterer at hovedutfordringen for dagens kriminalomsorg er den store mangelen på lukkede plasser til soning og varetekt. Representanter fra Arbeiderpartiet har i flere sammenhenger hevdet at den rød-grønne regjeringen opprettet 750 nye fengselsplasser i perioden 2005–2013. Disse medlemmer mener dette er et anslag som bør modereres kraftig. Ifølge tall fra Justis- og beredskapsdepartementet ble 400 fengselsplasser lagt ned i samme periode. I tillegg er 250 av disse plassene elektronisk kontroll, og uegnet til varetekt eller soning for mer alvorlig kriminalitet. Disse medlemmer ser derfor at det dessverre bare ble opprettet ett netto på 100 lukkede fengselsplasser i perioden 2005–2013, og konstaterer at dette danner utgangspunktet for meldingen. Disse medlemmer vil videre vise til at regjeringen, i samarbeid med støtte-

partiene Kristelig Folkeparti og Venstre, på bare to år har frigjort netto 130 lukkede fengselsplasser.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet registrerer at meldingen og Prop. 92 LS (2014–2015) endrer de verdivalg som ligger til grunn for straffegjennomføringen. De bærende prinsipper i norsk straffegjennomføringspraksis brytes. Disse er nedfelt i straffegjennomføringsloven og er bærende for innholdet i St.meld. nr. 37 (2007–2008) Straff som virker, mindre kriminalitet, tryggere samfunn. Verdier som brytes er normalitetsprinsippet, nærhetsprinsippet og importmodellen, der kommuner og almenne velferdstjenester har ansvar for å gi innsatte lik tilgang til f. eks. utdanning, behandling og sosiale tjenester inne i fengselet som til befolkningen for øvrig. Disse medlemmer viser til de kritiske høringsinnspillene i skriftlig form til departementet og under høringen i Stortinget.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener det er en klar sammenheng mellom muligheten for god rehabilitering, og belegg i norske fengsler. Disse medlemmer vil vise til sine merknader i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 37 (2007–2008), og vil særlig trekke frem følgende merknad:

«Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener at Regjeringens satsing på etablering av nye fengselsplasser er for dårlig. Disse medlemmer viser til at behovet for sikkerhet i samfunnet tilsier at det bygges flere soningsplasser, herunder tilstrekkelig varetektsplasser og flere lukkede fengselsplasser.»

Disse medlemmer viser til at Høyre og Fremskrittspartiet også i forbindelse med St.meld. nr. 37 (2007–2008) påpekte den helt avgjørende sammenhengen mellom rehabilitering og fengselskapasitet. For det første er det negativt for rehabiliteringen at straffedømte går i lang tid uten å få gjort seg ferdig med dommen på bakgrunn av lang soningskø. For det andre fører det til en svekkelse av rehabiliteringen når fengslene opererer med et belegg som er langt over det kriminalomsorgen selv anbefaler ut fra faglige kriterier.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, konstaterer at manglende utbygging av lukkede fengselsplasser, og mangelfullt vedlikehold i perioden 2005–2013, er hovedårsaken til den vanskelige situasjonen kriminalomsorgen i dag finner seg i.

For komiteen er det viktig å møte soningsutfordringene med et bredt spekter av virkemidler. Kriminaliteten har de siste årene gått ned i Norge. Norge har lav kriminalitet og lav andel gjengangere. Kriminaliteten endres. Innhold og kapasitet må derfor møte disse endringene. Kapasitetsbehovet handler om mer enn bare antall fengselsplasser. Behovet for soningsplasser vil henge sammen med samfunnets generelle velferdspolitikker der forebygging skjer, straffereformer og straffelengde som påvirker behovet for og dimensjoneringen av soningsplassene og hvordan man arbeider for å få redusert kriminalitetsnivået ved å sørge for at de som begår kriminalitet begår mindre kriminalitet etter soning enn de gjorde før de ble dømt.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til svaret justis- og beredskapsministeren selv gir komiteen på spørsmål 35 i brevet datt 20. februar 2015 om sammenheng og samvirke mellom generell velferdspolitikker, forebygging og rehabilitering for å få lavere kriminalitet som resultat, at

«... samfunn med store forskjeller er mer plaget av kriminalitet, sosial uro og helseproblemer enn det samfunn med små forskjeller er.» (s. 14/23)

Også forhold som ulikheter i helse, levekår og arbeidserfaring hos mange innsatte og deres familier omtales. På side 15/23 i brevet kan man lese:

«Effektiv forebygging må foregå på flere plan. (...) virkemidlene (må) rettes inn mot hele befolkningen og generelle samfunnsforhold ...»

Og det pekes på at forebyggingen også må rettes inn mot identifiserte risikogrupper. Dette er helt i tråd med Arbeiderpartiets politikk. Skal man lykkes med å gjøre det viktigste; få redusert antall ofre for kriminelle handlinger og mindre kriminalitet, må man ta i bruk dette brede spekteret av virkemidler. Disse medlemmer registrerer at etter snart to år i regjering har man valgt å levere en melding som i liten grad tar opp og drøfter dette bredere perspektivet.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at meldingen regjeringen la frem, er en kapasitetsmelding, og at formålet med meldingen var å lage en plan for hvordan kriminalomsorgen skal komme seg ut av den alvorlige situasjonen forrige regjering skapte. Disse medlemmer påpeker også at sitatene medlemmene fra Arbeiderpartiet viser til, kommer som svar på spørsmål om hva forskning mener om ulike spørsmål. Disse medlemmer er også enig i at forebygging skjer på mange plan og at en avskrekkende straff har en forebyggende effekt. Disse medlemmer finner det påfallende hvordan medlemmene fra Arbei-

derpartiet ønsker å diskutere andre ting med en gang det blir snakk om kapasitet i kriminalomsorgen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet vil påpeke at Stortinget de siste årene har vedtatt flere skjerpelser i straffennivået. Dette gjelder blant annet for brudd på ilagt innreiseforbud og voldsovertredelser. Dette får konsekvenser for kapasiteten på fengselsplasser.

Disse medlemmer merker seg at regjeringen ikke har fremmet ett konkret forslag om å bygge nye fengsler i Norge. I sine to siste statsbudsjett har regjeringen Solberg vist til at det vil komme en melding til Stortinget om kapasiteten i kriminalomsorgen, mens regjeringen i denne meldingen henviser til at de vil komme tilbake til konkrete prosjekter i de årlige budsjettene. Dette skaper manglende forutsigbarhet. Det eneste prosjektet regjeringen Solberg har kommet opp med er å leie fengselsplasser i Nederland, noe som er betenkelig i henhold til Grunnloven og oppfyllelse av menneskerettigheter og mulighetene til rehabilitering på linje med norske innsatte.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, vil sterkt avvise at soning i Nederland vil være betenkelig i forhold til Grunnloven. Flertallet viser til at denne påstanden fremstår som begrundet på tynt grunnlag, og at det bare er domstolene som kan ta stilling til en slik påstand. Denne påstanden er kun et kreativt forsøk på å sverte et effektivt tiltak som løser problemer langt raskere enn forrige regjering evnet. Flertallet viser til at ingen blir utvist av Norge som følge av soningen i Nederland. Når soningen er over i Nederland, vil den enkelte nordmann ha normal adgang til Norge som alle andre nordmenn. Flertallet viser til at begrensningene ved å sitte i fengsel vil være de samme i et norsk fengsel som det er å sitte i fengsel i Nederland.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet mener det må bygges både lukkede og åpne fengselsplasser. I tillegg må ordningen med soning med elektronisk kontroll utvides. Personer som kan gjennomføre åpen soning, bør gjøre dette i stedet for å oppta lukkede plasser. Det vil bidra til bedre rehabilitering og flyt i soningsplassene. Mange som sitter på lukkede fengselsplasser kunne med fordel vært flyttet til åpen soning på slutten av fengselsoppholdet, blant annet for å bedre rehabiliteringen og lette tilbakeføringen til samfunnet.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet er overrasket over at Arbeiderpartiets stortingsgruppe tilsynelatende besitter en

helt unik kompetanse som gjør at de er i stand til å overprøve Kriminalomsorgsdirektoratets (KDI) faglige vurderinger. Disse medlemmer velger likevel å lytte til det brede fagmiljøet i KDI i denne saken, og mener KDI er langt bedre egnet til å foreta vurderinger rundt soningsprogresjon enn Arbeiderpartiets stortingsgruppe. Disse medlemmer er kjent med at KDI foretar sine vurderinger om soningsprogresjon etter straffegjennomføringslovens bestemmelser, og disse medlemmer imøteser en forklaring på Arbeiderpartiets alternative hjemmelsgrunnlag.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet forventer at regjeringen raskt kommer i gang med å bygge nye fengsler i blant annet Agder, Ålesund, Mosjøen og Østlandsområdet.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme en plan om hvordan man kan bygge flere åpne soningsplasser i tilknytning til allerede etablerte fengsler.»

Komiteen viser til at regjeringspartiene, med støtte fra Kristelig Folkeparti og Venstre, ønsker å doble antallet soningsplasser på Slidreøya fengsel i Valdres. Komiteen styrker således Slidreøya fengsel istedenfor å legge det ned. Komiteen viser til at dette er fengselsplasser som har et godt rehabiliteringsmiljø, og samtidig benytter ressursene effektivt. Komiteen vil vise til at det er helheten rundt et rehabiliteringsopplegg og resultater som er viktig.

Om det produseres grønnsaker, rognebær, villsau eller tomater er likegyldig for komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, så lenge fengselet kan vise til gode rehabiliteringsresultater.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet vil fremheve en fengselsavdeling med et tilbud som bør videreutvikles og styrkes, samt etableres flere steder i landet. Slidreøya fengsel i Valdres skiller seg ut med nyttig innhold og mangfold som viktig del av soningen. Her dyrker man for eksempel grønnsaker av høy kvalitet med den praktiske arbeidstreningen og det friluftslivet dette innebærer.

Konsekvenser av kapasitetsutfordringene

Komiteen ser at dersom det ikke er tilstrekkelig kapasitet, vil dette medføre merarbeid gjennom store deler av straffesakskjeden. Innsatte må flytte

rundt til forskjellige fengsler, og politiet og kriminalomsorgen må konstant være på leting etter ledig kapasitet. Manglende kapasitet medfører at rehabiliteringen blir dårligere, innsatte må vente på å sone sine dommer, og unødige mange ressurser, ansatte, penger og tid går med til å flytte og håndtere innsatte. Dette tar opp politikraft som kunne vært brukt til å bekjempe og oppklare kriminalitet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet vil påpeke at Oslo fengsel er et nøkkelfengsel både for varetektsplasser og ordinær soning. Fengselets plassering rett ved siden av Politihuset i Oslo er velegnet og fremstår ressurseffektivt. Bygningsmassen er særdeles dårlig, og bydelsoverlegen har varslet stengning av avdeling A, hvor det er et stort antall plasser. Forholdene går utover både ansatte og innsatte, samt innholdet i soningen. Sitasjonen er slik at det krever rask handling. Disse medlemmer antar at politisk ledelse i Justis- og beredskapsdepartementet har vært klar over den særdeles dårlige tekniske standen til bygningsmassen i fengselet. En finner det derfor underlig at man ikke prioriterte å sette av midler til vedlikehold i statsbudsjettet for 2015.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, registrerer at Arbeiderpartiet ikke har satt av en eneste krone til å øke fengselsvedlikehold i sitt alternative statsbudsjett for 2015. Videre er det at faktum at regjeringen, med støtte fra Kristelig Folkeparti og Venstre, har bevilget 100 mill. kroner i ekstraordinære vedlikeholdsmidler over to år.

Flertallet ser frem til gjennomføringen av den forpliktende utbyggings- og vedlikeholdsplanen som er initiert av Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, og er glad for at denne planen vil sørge for en netto økning på 500 lukkede fengselsplasser frem mot 2020, samtidig som vedlikeholdsetterlepet vil reduseres. Flertallet mener det er viktig at Oslo og Østlandet er en sentral og prioritert del av utbyggings- og vedlikeholdsplanen. Flertallet henstiller representantene fra Arbeiderpartiet til å stemme for de ikke-sosialistiske partienes opptrappingsplan dersom de mener alvor med sitt pretenderte ønske om en opprustning av norske fengsler.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet mener det raskt bør etableres modulfengsler i Oslo-området, inntil de bygningsmessige utfordringene er løst, slik at man kan opprettholde og også øke kapasiteten i området. Dette vil bidra til forutsigbarhet både for ansatte, innsatte og bevilgende myndigheter.

Disse medlemmer vil påpeke at i tillegg til Oslo-området ser en at funksjonaliteten på fengsler andre steder også er svært dårlig. Som eksempel kan nevnes Agder fengsel, Ålesund fengsel og Mosjøen fengsel. Her foreligger det prosjekter som raskt kan realiseres, og øke kapasiteten betraktelig.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme sak om bruk av modulfengsler i aktuelle områder i Norge.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet finner det påfallende at Arbeiderpartiet og Senterpartiet etterlyser rask handling, samtidig som man kritiserer soningsavtalen med Nederland, som er det raskeste tiltaket man kan få på plass.

Komiteens medlem fra Senterpartiet har merket seg at behovet for rehabilitering av Gjøvik fengsel er stort, og mener at dette fengselet må langt fram når penger til rehabilitering skal prioriteres.

Dette medlem er opptatt av å sikre fremdrift for nytt fengsel på Ilseng, der det trengs en utvidelse av antall plasser.

Komiteen mener regjeringen bør få på plass utstyr for å foreta fjernavhør i fengsler der dette kan være ressursbesparende.

Varetekt

Komiteen mener rettssikkerhet og humanitet i straffegjennomføringen også utfordres av manglende fengselkapasitet, ikke minst når det gjelder oversetting i politiarrest/glattcelle. Norge har blitt kritisert internasjonalt for glattcellebruk, og dette er en kritikk komiteen tar på største alvor.

Komiteen mener at det viktigste enkelttiltaket for å forhindre fristoversittelse i glattcelle er en utvidelse av fengselkapasiteten. Komiteen understreker likevel at en bedring av standarden i politiarrest/glattceller bør komme på plass så raskt som mulig.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, vil i denne sammenheng vise til Dokument 8:20 L (2013–2014) og Innst. 165 L (2013–2014) der det skisseres to ulike spor for å utbedre situasjonen:

«Komiteen mener at to sentrale grunner til dette problemet er Kriminalomsorgens mangel på varetektsplasser, og at politicellene holder en standard som gjør dem uegnet til opphold ut over en svært kort

tidsperiode. Opphold i politicelle over flere døgn har et tydelig preg av isolat. Det er derfor viktig å redusere antallet fristoversittelser for å forhindre unødvendig lange opphold under slike soningsforhold.

Komiteen mener at en økning av antallet varetektsplasser vil føre til en reduksjon – og forhåpentligvis et bortfall – av fristoversittelser.

Dette er et arbeid som regjeringen har startet, og komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, imøteser resultatene av dette arbeidet.

Flertallet erkjenner imidlertid at en økning av antallet varetektsplasser er et arbeid som vil ta tid.»

Flertallet viser til følgende vedtak i forbindelse med behandlingen av Dokument 8:20 L (2013–2014), og forventer at regjeringen følger opp disse på en adekvat og effektiv måte:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, fremmer følgende forslag:

I Stortinget ber regjeringen i arbeidet med statsbudsjettet for 2015 vurdere tiltak for å heve kvaliteten på landets glattceller.

II Stortinget ber regjeringen om å sikre at 48-timersregelen overholdes strengt.

III Stortinget ber regjeringen å forbedre systemet for overføring av pågrepne fra politiet til Kriminalomsorgens varetektsceller.

Komiteen mener at ungdom mellom 15 og 18 år ikke skal plasseres på glattcelle, med mindre helt spesielle omstendigheter gjør det nødvendig.

Nødvendighetsvurderingen bør inneholde vurderinger av alternative, egnede plasseringer for unge med store atferdsvansker.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til mindretallsforslagene fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet i Dokument 8:20 L (2013–2014):

«Forslag 1

Stortinget ber regjeringen komme tilbake på eget måte og snarest mulig med sak om bruk og utforming av glattceller der det fremkommer at:

- a) glattceller som hovedregel ikke skal benyttes, med mindre konkrete vilkår er oppfylt,
- b) bruk av glattcelle skal begrunnes skriftlig av politiet i hver enkelt sak,
- c) barn skal ikke plasseres på glattcelle, med mindre det foreligger særlig tungtveiende grunner,
- d) den innsatte skal som hovedregel ha kontaktmuligheter med pårørende og arbeidsgiver. Unntak fra dette skal begrunnes skriftlig.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen opprette et sentralt varetakssystem som til enhver tid har oversikt over ledig cellekapasitet.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen iverksette strakstiltak for å oppgradere flere glattceller med for eksempel klokke, vindu, møbler, og utarbeide en tidsplan for oppgradering.»

Disse medlemmer registrerer at flertallet stemte mot dette og etterlyser strakstiltak og konkret oppfølging av hvordan regjeringen vil forebygge menneskerettsbrudd knyttet til glattcellebruk. Det er en overhyppighet av selvmord blant innsatte i varetekt. Disse utfordringene bør det tas tak i umiddelbart.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget på egnet måte med hvordan den har fulgt opp vedtaket i Innst. 165 L (2013–2014).»

Disse medlemmer viser til forslaget i budsjettet for 2014 om å innføre forsøk med varetekts-surrogat, noe som hadde bedret kapasiteten med varetektsplasser. Disse medlemmer registrerer at regjeringen ikke har fulgt opp vårt forslag fra budsjettinnst. S 6 (2014–2015), der disse medlemmer ba om å få en oppfølging av situasjonen rundt varetekt i revidert budsjett.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at regjeringen Solberg allerede har sørget for en nedgang i antall tilfeller der personer sitter lenger enn 48 timer i politiarrest. Denne problemstillingen har vært tatt opp over lang tid, og viser til at den rød-grønne regjeringen ikke prioriterte å avverge disse menneskerettsbruddene.

Komiteen viser til at det i 2013 ble registrert at 4 250 personer hadde sittet i politiarrest utover to døgn. Dette var en økning sammenliknet med tidligere år. I 2014 var det 3 441 tilfeller med personer som er registrert med mer enn 48 timer i politiarrest. Komiteen er glad for denne nedgangen, men det er fortsatt altfor mange som sitter for lenge i politiarrest.

Komiteen viser til at det er en alvorlig utfordring for rettsstaten at kapasitetsmangel i kriminalomsorgen fører til at personer politiet mener bør varetektsfengsles, løslates. Komiteen mener dette er en uholdbar situasjon, ikke minst med tanke på ofre-

ne for kriminalitet. Komiteen ser derfor at kriminalomsorgen har umiddelbare behov for å styrke kapasiteten, og mener dette bør gjøres både på kort og lang sikt.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at Meld. St. 12 (2014–2015) er et godt utgangspunkt for beslutninger på dette området, og flertallet er fornøyd med at regjeringen viser evne og vilje til å arbeide parallelt med en kortsiktig og langsiktig utbedring av kriminalomsorgens kapasitetsutfordringer.

Personell

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, er fornøyd med at regjeringen har startet et forsøksprosjekt som tar sikte på å overføre fangetransport fra politiet til kriminalomsorgen, og mener dette vil være et viktig bidrag for å skape mer politikraft. Like fullt løser ikke slike gode løsninger det underliggende problemet i kriminalomsorgen, som er mangel på (lukkede) fengselsplasser og vedlikehold.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til viktigheten av at politikraft frigjøres til å utføre politiarbeid. Politianalysen dokumenterer grundig at det ikke er tilstrekkelig å fortsette med mer av det som ikke har fungert før, men at nye løsninger må til for å styrke norsk politikraft. Transportprosjektet er en forsøksordning, der det vil innhentes viktige erfaringer rundt arbeidsfordelingen mellom politi og kriminalomsorg. Disse medlemmer viser til at enhver ordning vil ha behov for en innkjøringsperiode før effektene kan vurderes på en objektiv måte. Disse medlemmer viser til at forsøksordningen ut fra faglige kriterier er bestemt til å vare frem til 2016. Det er derfor for tidlig å foreta en saklig evaluering av ordningen på nåværende tidspunkt, og ordningen vil evalueres grundig når prøveperioden er fullført.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at halvtidsevalueringen av tiltaket denne regjeringen iverksatte der Kriminalomsorgen overtok transport av varetektsdømte, viser at 40 personer er ansatt i transportprosjektet. Det skulle frigjøre 40–45 politiårsverk. For tiden er det anslått at frigjorte årsverk er 21, og at anslaget kan være lavere. I perioden desember 2014 til mars 2015 har politiet i prosjektområdet utført 275 fremstillinger selv. Hadde prosjektmidlene blitt benyttet slik statsbudsjettet først la opp til, ville det tilsvart ca. 50 stillinger i prosjektområdet. Ettersom disse ville vært

ansatt i politiet kunne arbeidstiden vært utnyttet 100 pst. og ville frigjort flere politiårsverk enn dagens prosjekt. Disse medlemmer mener det kan tyde på for dårlige analyser mht. forventet gevinst i forkant av iverksettelse.

Disse medlemmer viser til at kapasiteten ikke kan styrkes uten at man samtidig tilfører flere ansatte. Disse medlemmer foreslo å bevilge 30 mill. kroner til styrking av stillinger i Kriminalomsorgen i Arbeiderpartiets alternative budsjett og registrerer at verken regjeringen eller flertallet på Stortinget fant midler til økte personellressurser. Tvert imot fører flertallets kutt i budsjettene for 2015 til at ansatte sies opp. Tillitsvalgte i kriminalomsorgen har gitt tilbakemeldinger om dyp bekymring for situasjonen fremover med bakgrunn i de kuttene som er vedtatt. De mener at det går ut over rehabiliteringsmulighetene og frykter økt konfliktnivå og mindre sikkerhet. Det er en uheldig utvikling.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet vil påpeke at Arbeiderpartiet i sitt alternative budsjett foreslo midler til barneansvarlige i fengslene. Dette fremstår som symbolpolitikk all den tid dette allerede var på plass ved vedtakelse av budsjettet. Uansett fremstår det misvisende at medlemmene fra Arbeiderpartiet nå sier de mente å styrke bemanningen.

Manglende vedlikehold

Komiteen konstaterer at det er et betydelig vedlikeholdsetterslep i den norske fengselsmassen. Hele 15 fengsler fra 1800-tallet er fortsatt i drift, og Halden fengsel er det eneste nye fengselet de siste 10 år. Statsbyggs tilstandsrapport fra 2013 anslår et vedlikeholdsetterslep på mellom 3,3–4,4 mrd. kroner i norsk kriminalomsorg. Beløpet er ikke et estimat for det samlede investerings- og vedlikeholdsbehovet i fengslene. Kostnader til nye krav om brannsikkerhet, universell utforming og energibruk vil trolig medføre at det reelle vedlikeholdsetterslepet er vesentlig høyere enn Statsbyggs estimat.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, mener vedlikeholdet av norske fengsler ikke ble prioritert høyt nok i perioden 2005–2013, og at den rød-grønne regjeringens prioriteringer er hovedårsaken til den prekære situasjonen kriminalomsorgen nå befinner seg i.

Flertallet er fornøyd med at nåværende regjering, i samarbeid med Kristelig Folkeparti og Venstre, har bevilget 50 mill. kroner til ekstraordinært vedlikehold i budsjettet for 2015.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at Stoltenberg-regjeringen tok tak i utfordringene knyttet til vedlikehold, og overførte kapitalutgifter til Statsbygg i 2009 slik at disse fikk forvaltningsansvaret. Samtidig ble vedlikeholdsbevilgningen økt med 78 mill. kroner til årlig vedlikehold. Stoltenberg-regjeringen satte i gang en total gjennomgang av vedlikeholdsbehovene, som ble levert departementet rett før valget 2013. Skiftende regjeringer over mange tiår hadde forsømt seg mht. vedlikehold.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet registrerer at den nye regjeringen kuttet 20 pst. til bygningsvedlikehold i Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014), og registrerer at de i budsjettet for 2015 har avsatt 50 mill. kroner til dette, noe disse medlemmer støtter og som er i tråd med bevilgningene fra den forrige regjeringen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, vil påpeke at ordinært vedlikehold i fengslene avgjøres av Statsbygg som en profesjonell eiendomsforvalter. Dette vedlikeholdet ivaretas. Hva gjelder ekstraordinært vedlikehold, som følge av neglisjering gjennom forrige regjeringsperiode, viser flertallet til at regjeringspartiene, Venstre og Kristelig Folkeparti har skaffet 100 mill. kroner på to år. Dette er tiltak forrige regjering med Arbeiderpartiet i spissen ikke fant å kunne prioritere.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, registrerer at nåværende regjering ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet har bevilget maksimalt av hva dagens system kan håndtere til fengselsvedlikehold. På sikt vil det likevel være behov for nye mekanismer som kan sørge for at vedlikeholdet kommer opp på et nivå som reduserer etterslepet betraktelig. Nedleggelse av eldre og uhensiktsmessige fengsler vil i denne sammenhengen bli viktig etter hvert som adekvat erstatningskapasitet kommer på plass.

Komiteen registrerer at om lag halvparten av vedlikeholdsbehovet er knyttet til alvorlige avvik ved Oslo fengsel, og at også Ullersmo, Ila, Trondheim og Åna fengsler har store vedlikeholdsutfordringer. Komiteen ser at Oslo og Ullersmo fengsler utgjør en betydelig andel av kriminalomsorgens kapasitet for varetekt og gjennomføring av lange dommer. Komiteen imøteser på dette grunnlag KVVU for Østlandet som antas ferdigstilt i 2015. Her vil det tas stilling til om byggene skal utbedres eller

erstattes. Komiteen oppfordrer regjeringen til en rask og effektiv prosess i denne sammenheng.

Standardmoduler

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, er positiv til at det utarbeides ulike standardmodeller for nye fengsler.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet er kjent med at det pågår et arbeid for å utvikle standardmodeller for fengsels utforming. Disse medlemmer er positive til standardisering så lenge den bygger opp under innholdet på en god måte. Arkitekt Beate Hølmek, professor ved Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo, har uttalt:

«Satt på spissen betyr det at god fengselsarkitektur kan bidra positivt til rehabiliteringen av innsatte.»

Disse medlemmer viser til at tilbakemeldinger fra ansattes organisasjoner under høringen kan gi grunn til bekymring over manglende fokus på ivaretagelsen av den dynamiske sikkerheten og påpekingen av at utformingen av fengslene må gi rom for ulike behov, blant annet muligheter til å lage spesialenheter. Disse medlemmer forventer at regjeringen i samarbeid med ansattes organisasjoner kommer frem til gode modeller som ivaretar dette.

Bygningsmassens egnethet

Komiteen ser med bekymring på at 31 pst. av norske fengsler ifølge Statsbyggs rapport både er lite egnede og lite tilpasningsdyktige. Analysen viser også at hele 45 pst. av bygningsmassen antas å være både lite tilpasningsdyktige og samtidig i dårlig teknisk stand. 45 pst. av fengselsmassen befinner seg med andre ord i en kategori der Statsbygg normalt vurderer ombygninger og oppgraderinger som lite hensiktsmessige. Komiteen mener det er kritikkverdige at tidligere regjeringer har latt forfallet i kriminalomsorgens bygningsmasse nå et så dramatisk nivå.

Komiteen registrerer at Justis- og beredskapsdepartementet anslår at om lag 1 000 fengselsplasser bør erstattes med ny kapasitet, og at dette kommer i tillegg til prognosen på en nødvendig økning av fengselsplasser med 1 000 frem mot 2040.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mener at anslagene om at behovet for nybygg av fengselsplasser i realiteten er på ca. 2 000 plasser frem mot 2040 er be-

kymringsverdig, og imøteser regjeringens oppfølging av de føringer Stortinget legger til grunn.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, mener det er oppsiktsvekkende at løsningen av et så grunnleggende og alvorlig vedlikeholdsproblem ikke ble fortsatt fulgt opp i perioden 2005–2013. Dette flertallet vil i denne forbindelse vise til forslaget om en utfasings- og opprustningsplan under punkt 1.4.

2.4 Fremtidig kapasitetsbehov

Behov frem mot 2040

Komiteen understreker også viktigheten av at uegnede og teknisk dårlige fengsler erstattes fortløpende, og konstaterer at Justis- og beredskapsdepartementet har anslått at ca. 1 000 av dagens eksisterende plasser bør erstattes med ny kapasitet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, ser at antallet fengselsplasser må økes med 550 innen 2020 dersom målsettingen om et belegg på 90 pst. skal overholdes. Prognosene viser at antallet fengselsplasser må økes videre med 300 mellom 2020 og 2030, og med ytterligere 150 mellom 2030 og 2040. Totalt vil det være behov for 1 000 nye fengselsplasser innen 2040. Det meste av veksten i fengselskapasitet må komme de neste 15 årene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at det er lite drøftet i meldingen hvordan kapasitetsbehovet vil slå ut med bakgrunn i andre forhold enn befolkningsvekst. Det legges inn en forutsetning om at ordningen med EK videreføres etter dagens nivå. Fellesorganisasjonen pekte i høringen på noen av utfordringene knyttet til kapasitetsberegningen, og viste til at bruken av fengselsplasser er relativ høy i Norge (60 pst.) i forhold til Sverige (30 pst.). Det er ofte ikke en enkelt årsak til at behovet for soningsplasser går opp eller reduseres. Forhold som forebygging, endringer i straffnivået og bruk av alternative soningsformer er blant annet forhold som påvirker behovet, jf. KROM som i sitt høringssvar peker på det problematiske med å anta at fortidens behov vil gjenspeile seg i framtidens. Meldingen drøfter ikke hvilken innvirkning nye straffereformer, økt bruk av elektronisk soning og straffnivåer kan ha for kapasiteten. Stortinget har fått en likning med mange ukjente størrelser.

Disse medlemmer viser til at ut fra de analyser regjeringen har gjort i beregninger av kapasitetsbehovet, legges det opp til en svært konservativ

utvikling av framtidens kriminalomsorg, noe som også stadfestes i svarbrevet fra statsråden på spørsmål 1: «Hvordan ser regjeringen for seg å utvikle nye soningstyper, med tanke på å bedre rehabiliteringen og sikre innsatte god arbeidstrening?», datert 6. februar 2015. Svaret er: «Departementet har ingen konkrete planer for utvikling av nye straffer eller straffegjennomføringsformer.» Disse medlemmer mener dette vitner om lite handlekraft og nytenking.

Disse medlemmer viser til at andre land har mer offensiv justispolitikk. Belgia varsler ny politikk på området for å få ned andelen som soner i lukkede fengsler. I Danmark går sittediden ned, slik den også har gjort i Sverige og Nederland.

2.5 Kapasitets- og vedlikeholdsprioriteringer frem mot 2040

Komiteen tar til etterretning at mange av dagens fengselsbygg ikke holder nødvendig kvalitet, noe regjeringen har påpekt i stortingsmeldingen. Selv om det er forskjeller, er det ikke tvil om at noen av de eldste byggene gir store utfordringer både for de ansatte og innsatte. Kravet til straffegjennomføring endres ikke som følge av dårlig bygningsmasse. Komiteen støtter de fleste forslagene til utfasing som regjeringen foreslår, og i noen tilfeller vil det mest naturlige være å erstatte dagens bygningsmasse med nye fengselsbygg.

Når det gjelder eksisterende fengselsbygg, vil komiteen spesielt peke på fengselsbyggene i Ålesund og Haugesund. Disse fengslene er pusset opp, og man har gjort det beste ut av en vanskelig situasjon, men komiteen mener tiden er inne for å erstatte dagens bygg med nye. Komiteen ber derfor regjeringen vektlegge disse to fengslene når arbeidet med å planlegge utfasing av gamle fengsler starter, slik at forholdene endres og blir bedre for alle involverte. Sett i lys av befolkningsgrunnlaget og store utgifter til transport mener komiteen at det er naturlig at Ålesund og Haugesund prioriteres. Komiteen ber regjeringen også se på alternativer til dagens kretsfengsel i Oslo. Fengselet er gammelt og beslaglegger verdifullt tomtareal. Etter komiteens mening bør man flytte fengselet ut av byen og sikre bedre forhold for både innsatte og ansatte.

Komiteen har registrert at Vestoppland fengsel, avdeling Valdres, er foreslått nedlagt. Komiteen er uenig i dette og vil vise til at «Slidreøya» har få avvik blant de innsatte og gode sluttresultater. Videre vil komiteen peke på at disse soningsplassene er blant de aller rimeligste i landet. Som en følge av flere lukkede soningsplasser vil samhandlingen med åpne fengsler bli svært viktig. Komiteen vil derfor be regjeringen opprettholde og heller øke antall plasser ved «Slidreøya». Dette under forutsetning av at kostnadene pr. soningsplass holdes på et lavt nivå.

Komiteen ber også regjeringen vurdere om det bør opprettes varetektsceller der.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at befolkningsgrunnlaget og antall celler ikke samsvarer med de behovene kriminalomsorgen møter daglig. Dette medfører økte transportkostnader og at driften samlet sett ikke blir optimal.

Flertallet vil vise til at «Nærpolitireformen» vil gi større politidistrikter med fare for lange transportoppdrag. Sett i lys av dette vil flertallet be regjeringen vurdere å gi «Slidreøya» et tilleggsoppdrag ved å etablere varetektsceller.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, mener det er viktig å prioritere utbygging innenfor eksisterende fengsler, da dette ofte vil kunne gjøres både billigere og raskere enn utbygging av nye enheter. Dette flertallet viser til at Skien, Halden, Åna, Bergen og Trondheim fengsler alle vil være aktuelle lokasjoner å se på i denne sammenheng.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at meldingen forespeiler en KVVU-gjennomgang i alle regioner, også Midt- og Nord-Norge, på sikt.

Utfasings- og opprustningsplan for kriminalomsorgen

Komiteen mener det er uheldig at store deler av dagens bygningsmasse i kriminalomsorgen er i dårlig stand. Komiteen ser med bekymring på at 31 pst. av norske fengsler ifølge Statsbyggs rapport både er lite egnede og lite tilpasningsdyktige. Analysen viser også at hele 45 pst. av bygningsmassen antas å være både lite tilpasningsdyktige og samtidig i dårlig teknisk stand. 45 pst. av fengselsmassen befinner seg med andre ord i en kategori der Statsbygg normalt vurderer ombygginger og oppgraderinger som lite hensiktsmessige.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, mener det er sterkt kritikkverdig at tidligere regjeringer har latt forfallet i kriminalomsorgens bygningsmasse nå et så dramatisk nivå.

Flertallet viser til at hele 15 fengsler fra 1800-tallet fortsatt er i drift, og Halden fengsel er det eneste nye fengselet de siste 10 årene. Statsbyggs tilstandsrapport fra 2013 anslår et vedlikeholdsetterlep på mellom 3,3–4,4 mrd. kroner i norsk kriminalomsorg. Beløpet er ikke et estimat for det samlede in-

vesterings- og vedlikeholdsbehovet i fengslene. Kostnader til nye krav om brannsikkerhet, universell utforming og energibruk vil trolig medføre at det reelle vedlikeholdsetterlepet er vesentlig høyere enn Statsbyggs estimat.

Flertallet konstaterer at hele 1 000 fengselsplasser trolig må byttes ut eller rehabiliteres de neste årene. Flertallet mener det faktisk at hele 31 pst. av fengselsmassen både er lite egnet og lite tilpansningsdyktig, gjør at det er et behov for en utfasingsplan for eldre og mindre egnede fengselsbygg. Flertallet forutsetter at nedleggelse av uegnede fengselsbygg ikke går ut over kapasiteten, og at det parallelt med utfasing av eldre fengselsbygg bygges ny kapasitet.

Flertallet viser også til kalkylene i meldingen, der det kommer frem at det må opprettes 500 nye fengselsplasser innen 2020 for å oppnå en optimal fengselskapasitet. Flertallet er av den oppfatning at regjeringen må benytte handlingsrommet som skapes av soningsavtalen med Nederland for å utbedre det store etterslepet i kriminalomsorgen. En utfasings- og opptrappingsplan må derfor ta hensyn til at det er behov for en nettotilgang på 500 fengselsplasser innen 2020, samtidig som det må igangsettes et arbeid for å erstatte og/eller utbedre eldre fengsel med dårlig stand og egnethet.

På denne bakgrunn ber flertallet regjeringen komme tilbake til Stortinget med en konkret utfasings- og opptrappingsplan for fengselsbygg innen våren 2016. Planen bør både angi i hvilken rekkefølge eksisterende fengselsbygg forventes nedlagt, og de konkrete planene for ny kapasitet for å erstatte fengslene som utfases. I tillegg må planen inneholde en konkret og realistisk plan for å opprette netto 500 fengselsplasser innen 2020, i overensstemmelse med anbefalingene i Meld. St. 12 (2014–2015).

Flertallet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om å fremme en sak for Stortinget med en opptrappingsplan for kriminalomsorgen innen våren 2016. Denne opptrappingsplanen må inneholde en konkret og realistisk plan for utbygging av norsk fengselskapasitet, samt utfasing av eldre og ufunksjonelle fengselsbygg, slik at dagens kapasitetsutfordringer løses i overensstemmelse med utfordringene skissert i Meld. St. 12 (2014–2015), tilsvarende minimum netto 500 nye plasser, innen utgangen av 2020.»

Finansiering

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, ønsker i større grad å benytte OPS-løsninger i nye fengselsprosjekter. Hovedfordelen med OPS er at man vil kunne se utbyggingskostna-

der, vedlikeholdskostnader og driftskostnader opp imot hverandre over en periode på 25 år eller mer.

Flertallet ser at OPS-selskapet for eksempel vil kunne bestemme selv om man vil bygge et dyrt fengsel som krever lite vedlikehold, eller et billig fengsel som krever høye vedlikeholdskostnader. Ved at OPS/utbygger selv foretar denne avveining, vil man spare penger fordi entreprenøren foretar en nåverdiregning og velger laveste totale kostnader. Flertallet viser til at OPS-løsninger forutsettes bygget innenfor gitte, spesifikke krav fra KDI/JD.

Flertallet påpeker at dette gir en god samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Flertallet viser videre til at Norge har en uheldig vedlikeholdshistorikk for mange offentlige og kommunale bygg. Bakgrunnen for dette er trolig at investeringskostnader og vedlikeholdskostnader føres likt i budsjetter og regnskap. Flertallet påpeker at vedlikeholdskostnadene føres mer hensiktsmessig i et OPS, som bruker ordinære regnskapsstandarder med balanseoppstilling.

Flertallet viser til at det er resultatet som er det viktige, og at det kan finnes mange muligheter som kan gi et mer optimalt resultat. Korrekt gjennomførte OPS-kontrakter som spesifiserer outputs åpner for en kreativitet hos utbyggere, noe som sparer samfunnet kostnader fordi man kan komme opp med løsninger som ingen hadde sett for seg på forhånd.

Flertallet understreker viktigheten av god bestillerkompetanse for å få på plass et vellykket OPS-prosjekt. Det er også viktig at bestillingene i størst mulig grad er resultatorienterte, og ikke oppstiller spesifikasjoner på materialvalg og liknende med mindre dette er strengt nødvendig.

Flertallet anerkjenner at det ikke er noen motsetning mellom en samfunnsøkonomisk besparelse gjennom bruk av OPS og utbyggernes mulighet til å oppnå profitt. Flertallet anerkjenner at utbyggere gjennom en OPS-modell vil kunne tjene penger på oppdraget, og mener ikke at dette i seg selv er negativt. Flertallet mener det er viktig å få på plass en rask og effektiv utbygging av norsk fengselskapasitet, samtidig som det langsiktige vedlikeholdsbehovet ivaretas.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet er mot å åpne for en generell finansieringsmodell av fengsler med OPS-finansiering. Kriminalomsorgen må og skal være en offentlig oppgave, og utgifter fram i tid må være forutsigbare og kjente.

Disse medlemmer registrerer at regjeringen har bevilget 109 mill. kroner innenfor årets budsjettamme til å realisere oppstarten av leieforholdet i Nederland, og det er arbeid som pågår for å få inngått

avtale om 10 charterfly som skal frakte innsatte i september.

Disse medlemmer vil bruke disse 109 mill. kronene regjeringen bevilger for resten av året på en annen måte. Disse medlemmer vil bruke midle-

ne på tiltak i Norge, og dermed vil man kunne frigjøre mer enn halvparten av de plassene som Nederland skal ta imot.

Disse medlemmers alternative bruk av årets bevilgning på 109 mill. kroner:

Beløp i mill. kroner	Tiltak	Frigjorte plasser
41	Nye plasser til EK	102
10	Nye plasser narkotikadomstolprogrammet	15
5	Konfliktrådene	15
19	Bøtetjeneste	47
30	Prosjektering Agder, Halden og Skien fengsler	
4	Nye stillinger i krim oms / friomsorg	
109		179

Disses medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i stedet for å leie fengselsplasser i Nederland satse på nye soningsplasser i Norge raskt, ved å

- iverksette oppstart av bygging av nytt fengsel i Agder i 2015 og utforme fengselet slik at det tilrettelegges for kvinnelige innsatte
- øke ordningen med bøtesoning
- utvide ordningen med domstolsprogram for narkotikadømte
- øke ordningen med elektronisk kontroll (EK)
- raskt iverksette varslet fortetting av plasser i eksisterende fengsler der dette er mulig»

Egne kvinneenheter

Komiteen understreker at kvinner ofte har andre og mer alvorlige utfordringer under soning enn menn. De har gjennomgående en opphopning av levekårsproblemer, og med et høyt innslag av dårlig fysisk og psykisk helse. Rusavhengighet er utbredt, og mange er smittet med infeksjonssykdommer. Flere har vært utsatt for seksuelle overgrep som fører til traumer, skam og skyldfølelse. Komiteen mener dette må tas hensyn til i arbeidet med å utvide kriminalomsorgens kapasitet fremover.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, påpeker viktigheten av å få på plass flere dedikerte kvinneenheter. En rapport fremlagt for Justis- og beredskapsdepartementet inneværende år understreker at det bør etableres 300 kvinneplasser i fengsel innen 2030, at det bør bygges et nytt stort kvinnefengsel i Oslo-området og at det bør utvikles

større bredde i aktivitetstilbudet tilpasset kvinners behov og ønsker.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at meldingen ikke har konkrete planer for å få på plass flere egnede soningsplasser for kvinner. Regjeringen foreslår å bevilge rundt en kvart milliard kroner årlig til soningsplasser kun for menn i utlandet. Regjeringen Stoltenberg II vedtok å sette ned en arbeidsgruppe for å vurdere kvinnelige innsattes behov. Arbeidsgruppen har levert sin rapport og anslår behovet for egne plasser for kvinner til 300 innen 2030. Innholdet må styrkes og tilpasses kvinner bedre enn i dag, under fengsling og varetekt. Disse medlemmer mener det haster med å få på plass kapasitetsøkning for kvinner og forventer at kvinner prioriteres allerede ved bygging av Agder fengsel, at regjeringen prioriterer kvinner innenfor de varige tiltak Meld. St. 12 (2014–2015) skisserer, og at egne plasser og mer egnet innhold blir en del av det pågående arbeid med KVVU-ene i alle deler av landet.

Disse medlemmer mener det er et stort behov for flere soningsplasser og bedre soningsforhold for kvinner, både norske statsborgere og innsatte med utenlandsk bakgrunn. I Sunndal i Møre og Romsdal er det utarbeidet planer for et kvinnefengsel som kan ivareta behovene utenfor det sentrale Østlandsområdet, og spesielt i region Vest og Nord. Planene har utspring i kommunens langvarige og omfattende arbeid med flyktninger. Gjennom dette har kommunen, andre offentlige institusjoner, næringslivet og lokalsamfunnet opparbeidet kompetanse og gode tilbud for integrering og håndtering av mennesker i krise. Innholdet i et kvinnefengsel etablert i tråd med disse planene vil kunne bli svært godt, med god ivaretagelse og rehabilitering av de sonende. Disse medlemmer vil vurdere etableringen av et slikt fengsel,

og ber om at det settes av ressurser til videre utredning av dette.

Agder fengsel

Komiteen er enig med regjeringen i at det må etableres ny og bedret fengselkapasitet i Agderfylkene, til erstatning for dem som foreslås avvirket og for å løse de kapasitetsutfordringer regionen står overfor. Komiteen har mottatt mange faglige gode innspill fra flere kommuner som viser at også kommunene vil bidra til å avhjelpe dagens pressede situasjon med soningskø og mangel på soningsplasser.

Komiteen viser til KS1: Fengselkapasitet i Agder, Buskerud, Telemark og Vestfold der det anbefales at det bygges 300 nye fengselsplasser i Agder. Det opprettes ett Agder fengsel med en felles administrasjon og to driftsenheter. Kapasiteten fordeles på to driftsenheter med 150 plasser hver, som er et fornuftig kompromiss mellom stordriftsulemper ved en driftsenhet på 300 plasser og smådriftsulemper ved tre driftsenheter med 100 plasser. Agder fengsel med 300 plasser fordelt på to like store driftsenheter vil plasseres i Mandal og Froland.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, mener det er viktig at OPS-prosjektet kommer i gang raskt og er tydelig på at regjeringen må holde nødvendig fremdrift. Det er viktig at anbudsrunde og bygging starter raskest mulig og helst allerede i løpet av 2016. Flertallet foreslår derfor at regjeringen legger frem en plan for oppstart og bygging, som nevnt ovenfor.

Flertallet mener at enheten i Froland bør ha et nært samarbeid med de åpne plassene som allerede finnes i Arendal fengsel, avd. Evje. Flertallet mener at man ved en slik lokalisering vil kunne ta ut positive effekter både for de ansatte og innsatte. Samhandling mellom lukkede og åpne fengsler er en del av den innsattes mulige progresjon under soningen, og denne kapasiteten vil bli viktig ved utvidelse av ny lukket kapasitet. Flertallet mener derfor at prosessen med å overføre plassene ved avdelingene Kleivgrend og Håvet til Arendal fengsel avdeling Evje bør starte i løpet av året, og ferdigstilles raskest mulig. Dette bør skje ved bruk av OPS.

Flertallet ber regjeringen likevel vurdere om man i tillegg kan opprettholde antall plasser på Kleivgrend som et rent midlertidig tiltak for å redusere soningskøen, og ber om at regjeringen avklarer i statsbudsjettet for 2016 om en slik videreføring av antallet plasser er mulig og dermed utsette utfasingen av fengselet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet registrerer at forhandlingene om å flyt-

te åpne soningsplasser fra Kleivgrend i Telemark til Evje og Hornnes er besluttet uten at det foreligger faglige eller økonomiske beregninger i saken, og uten forutgående konsultasjoner med politikere i Telemark. Å flytte plasser uten at det foreligger en vurdering av økonomi og faglige begrunnelser, tar disse medlemmer sterk avstand fra. Disse medlemmer viser til mottatt brev fra Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund, datert 28. mai 2015 der det pekes på at det er viktig å opprettholde Kleivgrend, og til at vektingen mellom lukkede og åpne plasser blir snudd om i regionen. Disse medlemmer støtter dem i at det er uheldig. Disse medlemmer er positive til flere åpne plasser på Evje, men er imot at disse skal gå på bekostning av plasser på Kleivgrend i Telemark.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet mener videre det er viktig at dagens avdeling ved Kleivgrend opprettholdes også etter byggingen av nytt fengsel i Agder.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at det har vært gjennomført konseptvalgutredning for den fremtidige fengselkapasiteten i Buskerud, Vestfold, Telemark og Agderfylkene og KS1 for bygging av nytt fengsel i Agder. Temaet om nedleggelse av eksisterende fengsler ved bygging av nytt er således godt kjent, og KS1-rapporten konkluderer med «Eksisterende fengsler i Arendal, Kristiansand og Kleivgrend fases ut raskest mulig». At disse fengslene bør legges ned er også omtalt i Meld. St. 12 (2014–2015), og kan derfor ikke være en overraskelse for hverken politikere i Telemark eller i Arbeiderpartiet. Det har tvert imot vært flere faglige og økonomiske utredninger i arbeidet frem til anbefalingen av valgte løsning.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet registrerer at regjeringen og Kristelig Folkeparti er enige om at det skal bygges to fengsler på Agder, et forslag som justis- og beredskapsministeren la i skuffen da den nye regjeringen overtok i 2013, og de samme partier som nå stemmer for dette, stemte ned bygging av fengsel på Agder i fjor. (Innst. 222 S (2013–2014)). Disse medlemmer er tilfreds med at de etter to år er kommet fram til samme konklusjon som Stoltenberg II-regjeringen, men beklager at det har utsatt byggestart med to år. Disse medlemmer registrerer at man øker årets budsjett med 109 mill. kroner og at rundt en kvart milliard kroner bindes opp årlig i inntil fem år, gjennom avtalen med Nederland.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet merker seg at flertallet ikke har fulgt opp med bevilgninger til Agder fengsler, heller ikke noe i revidert. Regjeringen har i denne saken forsinket planlegging og oppstart av bygging med over to år. Det er beklagelig. Det kan synes som om regjeringen har vært mer opptatt av å få til en avtale med et annet land, enn å faktisk iverksette konkrete tiltak raskt i Norge. Disse medlemmer mener man bør vurdere å lage en egen fengselsavdeling for kvinner i det nye Agder fengsel.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen iverksette oppstart av bygging av nytt fengsel på Agder i 2015 og utforme fengselet slik at det tilrettelegges for kvinnelige innsatte.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet vil at de 109 mill. kroner regjeringen bevilger, skal gå til tiltak i Norge. 30 mill. kroner ørmerkes prosjektplanlegging/oppstart av de nye fengslene, jf. våre merknader i Innst. 308 S (2014–2015), jf. Prop. 92 LS (2014–2015).

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at Arbeiderpartiet ikke bevilget en eneste krone til byggestart for fengsel i Agder i sitt alternative budsjett for 2015. Det fremstår derfor helt uten troverdighet at dette ville blitt realisert dersom Arbeiderpartiet hadde bestemt.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet har en forventning om at regjeringen i statsbudsjettet for 2016 setter av penger til å bygge nytt fengsel i Agder.

Organisasjonsendring

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, er kjent med at Kriminalomsorgsdirektoratet for tiden utreder en mulig omorganisering til en tonivåmodell i kriminalomsorgen. Flertallet ser frem til at regjeringen kommer tilbake til Stortinget med en egen sak om kriminalomsorgens fremtidige organisering når dette arbeidet er ferdigstilt.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet registrerer at regjeringen har iverksatt en organisasjonsendring av kriminalomsorgen, uten at det er redegjort for hvordan denne omorganiseringen vil påvirke kapasiteten. Det pekes på at sentralisering av klagesaksbehandling og felles administrative funksjoner er nødvendig. Det redegjøres ikke for

hvilke avvik eller mangler som er avdekket under dagens struktur, heller ikke hvilke effekter det vil gi på kvalitet eller byråkrati, kun økonomiske anslag over årsverk. Det antas at det vil føre til bedre rettsikkerhet:

«En sentralisering av klagesaksbehandling og en enhetlig etatsledelse kan bidra til større rettssikkerhet og rettslikhet.» (St.meld. 12 (2014–2015), s. 11)

Disse medlemmer merker seg at det står «kan», og vurderer det slik at det ikke foreligger noen forarbeider som har analysert dette. Disse medlemmer viser til at vår tabell over andelen ansatte har vært svakt nedadgående fra 2007–2013 (s. 23/24 Innst. 6 S (2014–2015)), og at det dermed er tatt ut en betydelig effektivitetsgevinst allerede, fordi andelen celler som er i bruk har økt fra rundt 93 pst. til nærmere 100 pst. Disse medlemmer viser til svaret fra justis- og beredskapsministeren på skriftlig spørsmål nr. 795, datert 23. mars 2015, vedrørende hvorvidt statens egne retningslinjer, «Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon», vedtatt i kgl.res. 28. november 2014, er fulgt i omorganiseringsprosessen av kriminalomsorgen. Svaret viser at statsråden ikke har, og heller ikke har til hensikt å følge sin egen regjerings retningslinjer.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet er kritiske til organisasjonsendringen i kriminalomsorgen. Disse medlemmer frykter at større avstand til personen som skal behandle klager er uheldig. Kriminalomsorgen er tuftet på et samspill mellom førstelinjetjenesten og de som behandler klagen. Dette kan bli betydelig svekket ved en omorganisering.

Disse medlemmer vil peke på at omorganiseringen kan føre til mer byråkrati, dyrere løsninger og svekket kvalitet.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme en egen sak for Stortinget om fremtidig organisasjonsstruktur i kriminalomsorgen.»

2.6 Nærmere om psykisk syke innsatte

Komiteen mener det er en stor utfordring at psykiatriske pasienter i norske fengsler ikke får adekvat behandling.

Komiteen mener det er mye som gjenstår for at innsatte som står i skjæringspunktet mellom fengsel og psykiatri, skal få et verdig tilbud.

Komiteen konstaterer at det i dag finnes en liten gruppe voldelige og alvorlig psykisk syke innsatte som ikke får et godt nok tilbud. Denne gruppen er

ofte for voldelig for at psykiatrien kan tilby en adekvat behandling, og fengselet kan ikke tilby et godt nok behandlingstilbud.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, mener det er positivt at regjeringen fikk slutt på Norges kanskje mest alvorlige menneskerettighetsbrudd, gjennom å gi et tilbud til de tyngste psykiatrispasientene ved Ila fengsel i revidert budsjett for 2014.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, ønsker derfor at det opprettes en forsterket behandlingsavdeling på Ila fengsel med 6 plasser for de sykeste og farligste innsatte. Denne avdelingen bør drives i samarbeid mellom helsevesen og kriminalomsorg, og dette flertallet ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til regelverk for drift og ansvarsfordeling.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at regjeringen Stoltenberg opprettet forvaringsavdelingen på Ila, og at det er behov for ytterligere satsing på denne gruppen syke innsatte.

Disse medlemmer støtter at det skal opprettes flere plasser ved Ila. Imidlertid vil antall senger tas stilling til når behovet er lagt fram for Stortinget, og det kan bl.a. sees i sammenheng med NOU:10 Tilregnelighetsutvalgets rapport.

Disse medlemmer viser til forslaget i budsjettinnstilling Innst. S 6 (2014–2015) der disse medlemmer ba regjeringen komme til Stortinget med egen sak om hvordan man kan følge opp og utbedre situasjonen for alvorlig psykisk syke. Det er så langt ikke kommet noe fra regjeringen om dette.

2.7 Innhold og utdanning

Komiteen viser til at Stortinget i 2009 behandlet St.meld. nr. 37 (2007–2008) Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn. Denne meldingen var det bred oppslutning om i Stortinget. Denne meldingen er like aktuell i dag som den var da. Trygghet for samfunnet er et overordnet mål for kriminalpolitikken. Hovedbudskapet i St.meld. nr. 37 (2007–2008) er at straff som virker, er avgjørende for å bekjempe kriminalitet og trygge samfunn. Videre er det et mål at kriminalomsorgen skal gjennomføre straff på en slik måte at nye lovbrudd ikke skjer under straffegjennomføringen, samtidig som målet for rehabiliteringsarbeidet er redusert tilbakefall til ny kriminalitet.

Komiteen mener det er viktig med progresjon i straffegjennomføringen og at dette skal sikres gjennom bruk av fengsler med lavere sikkerhetsnivå, og hensiktsmessige regler om prøveløslatelse og permisjoner. Bedre progresjon i straffegjennomføringen gir bedre rehabilitering. Videre må straffegjennomføring bygge på hva som er riktig for den enkelte domfelte og for samfunnet. Det er derfor viktig at kriminalomsorgen rommer ulike soningstiltak som kan imøtekomme ulike behov.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet registrerer at justis- og beredskapsministeren i løpet av to år ikke har klart å inkludere innholdet ved utarbeidelsen av meldingen. Disse medlemmer registrerer at ministeren i sitt brev av 11. mai 2015 til komiteen, i hovedsak slutter seg til innholdet i Arbeiderpartiets forslag, Dokument 8:86 S (2014–2015), og fremmer de forslagene vi der har foreslått i denne meldingen. Ministerens svar forplikter etter vårt syn til en oppfølging fra regjeringen langs de linjer dokumentet skisserer.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme sak om innholdet i kriminalomsorgen som vektlegger følgende momenter:

- Økt utdanningslengde for fengselsbetjenter og bedre muligheter for etter- og videreutdanning.
- Økt bruk av alternative straffeformer.
- Bredere rehabilitering og tidligere kartlegging av straffedømte.
- Økt helsetilbud og medisinsk behandling i fengslene.
- Frivillige organisasjoners delaktighet før, under og etter soning.
- Trossamfunns rolle og aktivitet.
- Ledelse og styring med vekt på kvalitet og utvikling.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen foreta en erfaringsoppsumming av soningsutfordringer knyttet til innsatte dømt for ideologisk terrorisme, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte med resultatene av gjennomgangen.»

KRUS

Komiteen understreker viktigheten av kompetent og utdannet personell for å sørge for en god rehabilitering i kriminalomsorgen. Komiteen vil

derfor oppfordre regjeringen til å sørge for at kullene ved KRUS tilpasses en økning i soningskapasiteten i årene som kommer.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til Dokument 8:86 S (2014–2015) der disse medlemmer har beskrevet behovet for økt utanningslengde, flere og mer tilgang til etter- og videreutdanninger.

Rehabilitering

Komiteen vil likevel påpeke at dersom straffen skal ha en kriminalitetsforebyggende effekt, må straffen sette klare krav til den innsatte. Mobilisering av personlig ansvar og vilje hos den enkelte domfelte vil trolig være avgjørende for hvordan den enkelte domfelte lykkes med å etablere et nytt og kriminalitetsfritt liv etter soning.

Komiteen er svært opptatt av at det etableres overgangsboliger også for forvaringsdømte. Komiteen mener derfor det burde igangsettes et prosjekt for å få dette på plass raskest mulig på Ila fengsel da denne institusjonen tar hånd om de fleste forvaringsdømte. Det er stor risiko forbundet med å slippe forvaringsdømte direkte ut i samfunnet. Komiteen vil derfor fremheve den samfunnsmessige sikkerhetsgevinst med å få på plass slike boliger der kriminalomsorgen har kontroll med denne gruppen innsatte.

Komiteen viser til regjeringens forslag om å lage et trygt tilbakeføringsprogram for forvaringsdømte. De senere år har det vist seg at mange forvaringsdømte blir løslatt av retten til tross for at kriminalomsorgen og påtalemyndigheten har anbefalt det motsatte. Selv om disse forvaringsdømte løslates til et regime med god sikkerhet i kommunene, fremstår det uheldig at kriminalomsorgens system for progresjon knyttet til tilbakeføring ikke blir fullt ut utnyttet.

Dette er bakgrunnen for at komiteen er enig med regjeringen i at det nå etableres tilbud på lavere sikkerhetsnivå for forvaringsdømte som er klar for ytterligere progresjon i soningen. Slike enheter bør ha et tilbud som er tilrettelagt for forvaringsdømte og ha et sikkerhetsregime som avspeiler at det skal være forvaringsdømte der.

Komiteen viser til at Mosjøen fengsel har vist interesse og en offensiv holdning til å starte med trygt tilbakeføringsprogram for forvaringsdømte. Fengslet har også hatt god kontakt med sine samarbeidspartnere hva gjelder de tjenester som et fengsel er avhengig av, knyttet til rehabilitering og tilbakeføring. Det er derfor interessant å få vurdert hvorvidt det vil være hensiktsmessig å legge den nye funksjonen til Mosjøen.

På denne bakgrunn fremmer komiteen følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere hvorvidt Mosjøen fengsel kan være et fengsel for trygt tilbakeføringsprogram for forvaringsdømte. Det forutsettes at antall plasser som vurderes opprettet må ha et tilstrekkelig høyt antall til å gi kvalitativ god behandling og oppfølging.»

Komiteen viser til at straffegjennomføring må bygge på hva som er riktig for den enkelte domfelte og for samfunnet. Kriminalomsorgen må romme ulike soningstiltak som kan imøtekomme ulike behov. Komiteen mener bruk av tradisjonell frihetsberøvelse gjennom soning i fengsel ikke står i motsetning til en kriminalomsorg som bygger sitt arbeid på progresjon der vilkårene i gjennomføringsfasen kan endres når situasjonen tillater det og som et ledd i forberedelsen til løslatelse. Komiteen ser klart behovet for progresjon i soningen og mener økt innsats for vellykket tilbakeføring er sentralt for å forebygge tilbakefall til ny kriminalitet. Komiteen mener likevel hensynet til samfunnets sikkerhet må veie tungt og vil påpeke at vilkårene for progresjon må tydeliggjøres samt at det må få konsekvenser i form av innstramninger, om vilkårene brytes.

Komiteens medlem fra Senterpartiet forutsetter at tiltaket ikke går på bekostning av opprettelsen av nye ordinære soningsplasser i Mosjøen, slik at man kan iverksette en sammenhengende utbygging i 2016.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, understreker at dette er en melding om kapasitet i kriminalomsorgen, ikke om innhold. Flertallet erkjenner likevel at kriminalomsorgen står overfor krevende utfordringer knyttet til domfelte med svært ulike behov og forutsetninger. Dette setter store krav til kompetanse i kriminalomsorgen, til samspillet med andre fagmiljøer og til myndighetene som har det overordnede ansvaret for at straffegjennomføringen kan skje i forsvarlige former.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, vil advare mot å sluse innsatte inn i alternative soningsformer der begrunnelsen for dette kan synes økonomisk motiver.

Styrke § 12-soning

Komiteen mener suksessfull rusbehandling er et viktig tiltak for å få rusavhengige ut av en kriminell løpebane. Komiteen er derfor glad for at regjeringen økte antallet plasser etter straffegjennom-

føringsloven § 12 i budsjettet for 2014. At rusavhengige kan få hjelp til å bli rusfrie som en del av soningen, er positivt fra et rehabiliteringsperspektiv. Komiteen stiller seg derfor positiv til en økning i antallet § 12-soningsplasser i årene fremover.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til Elevator som er en soningsinstitusjon med 30 plasser. Målgruppen er innsatte som har behov for arbeidstrening og bo- og sosialtrening i forkant av løslatelse. Elevator har et aktivitetskrav på minimum 50 pst., som innebærer at beboere skal jobbe eller være i organisert aktivitet tilsvarende en 50–100 pst. stilling. Flertallet av beboere er i arbeidsmarkedstiltaket Kvalifisering i arbeidsmarkedetsbedrift (KIA) og arbeider i Fretex. Det er også mulig å ha et ordinært arbeidsforhold, være student eller jobbe i annen attføringsbedrift. Etter løslatelse fra Elevator skal de ha en trygg bolig, en jobb og et positivt nettverk rundt seg. Etter løslatelsen er de tidligere beboerne på Elevator fortsatt ansatt i attføringsbedriften fram til de har fått arbeid i det ordinære arbeidsliv eller så lenge KIA-tiltaket varer (maks. 24 måneder fra oppstart).

Flertallet mener departementet bør vurdere å tilby flere slike plasser i fremtiden både innenfor Fretex og eventuelt hos andre tiltaksleverandører i hele landet.

Flertallet viser til at dette innebærer at innsatte som har § 12-soning har et ansettelsesforhold i attføringsbedriften, mottar lønn og har arbeid etter soning. Flertallet mener det er viktig at det er gode finansieringsmodeller for § 12-soning. Det er viktig at fengslene stimuleres til å finne kandidater til ordningen og hindre at den enkelte fengselsinstitusjon ikke har negative økonomiske incentiver for soning etter § 12. Flertallet viser til at KIA-tiltaket nå sammenslås med Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) inn i et nytt tiltak, Arbeidsforberedende tiltak (AFT). Flertallet mener en tilsvarende ordning som det har vært for Elevator gjennom KIA-tiltaket, også må være gjennom AFT-tiltaket, og ber regjeringen sikre gode nasjonale finansieringsløsninger slik at enda flere får tilbud om § 12-soning.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet er enig i at man kan øke bruken av § 12-soning for rusmiddelavhengige. Rusavhengighet er en alvorlig og sammensatt sykdom, og institusjoner som skal behandle innsatte må fylle kriteriene for tverrfaglig, spesialisert behandling, og det skal ligge en individuell vurdering til grunn for valg av institusjon.

Styrke konfliktrådet

Komiteen mener det er positivt at saker løses i konfliktråd og at flere dømmes til oppfølging i regi av konfliktrådet. Konfliktrådet megler straffesaker og sivile saker. I straffesaker er konfliktrådet en alternativ reaksjon til ordinær straffesaksbehandling. I sivile saker er konfliktrådet forum for å løse mellommenneskelige konflikter.

Komiteen viser til at fra 1. juli 2014 ble Konfliktrådet også en straffegjennomfører for den nye ungdomsstraffen (straffeloven § 28 C). Ungdomsstraff idømmes av domstolene. Straffen innebærer at ungdom under 18 år, som har begått alvorlig og gjentatt kriminalitet, skal gå gjennom en såkalt gjenopprettende rettsprosess, som involverer gjerningspersonens nettverk, ofre og hjelpeapparatet, og der straffereaksjonen blir individuelt tilpasset. Først gjennomføres et ungdomsstormøte, tilrettelagt av Konfliktrådet. Deltagerne kan for eksempel være fornærmede, gjerningsperson og verger, samt instanser som kan bidra med tiltak, som for eksempel kriminalomsorg, politi, barnevern, skole og frivillige organisasjoner. Sammen skal de utarbeide en ungdomskontrakt – der gjerningspersonen skriver under på at han eller hun skal avstå fra gitte handlinger eller gjennomføre avtalte tiltak. Et ungdomsteam i regi av Konfliktrådet skal følge opp gjennomføringen av planen, som kan ha en varighet på seks måneder til maksimalt tre år.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mener dette er et godt og forebyggende tiltak som man bør utvide bruken av, og ber derfor regjeringen sikre at bruk av ungdomsstraff og konfliktråd utvides. Flertallet er kjent med at flere konfliktråd peker på bemanningsutfordringer knyttet til ungdomsstraffen, og ber regjeringen se på dette i statsbudsjettet for 2016.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet vil bruke 5 mill. kroner av de bevilgede 109 mill. kronene til Konfliktrådet i 2015.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll

Komiteen viser til at kriminalomsorgen i dag har 342 plasser for straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Det er et potensial for å utvide med ytterligere 160 plasser innenfor dagens regelverk.

Komiteen ber regjeringen gjennomføre evaluering av elektronisk kontroll og vurdere økt bruk av straffegjennomføring med elektronisk kontroll i planer for kapasitetsøkning fremover.

Hvis resultatene tilsier det, ber komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti,

regjeringen vurdere økt bruk av straffegjennomføring med elektronisk kontroll i planer for kapasitetsøkning fremover. Dette sett i sammenheng til hva som er riktig for den enkelte domfelte og for samfunnet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til vår fordeling av årets bevilgede millioner og vil øke bruken av elektronisk kontroll med 41 mill. kroner.

Komiteens medlemmer Arbeiderpartiet og Senterpartiet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme sak om økt bruk av soning med elektronisk kontroll.»

Velferdsobligasjoner – Social Impact Bonds (SIB)

Komiteen viser til at kriminalitet koster det enkelte kriminalitetsoffer og Norge betydelig lidelse og økonomisk tap. Komiteen har merket seg at enkelte organisasjoner som arbeider med å rehabilitere og tilbakeføre kriminelle til samfunnet, opplever at det ofte er mengden aktivitet som måles, ikke hvorvidt de skaper suksesshistorier hvor eks-innsatte lykkes. Tilbakefallet til kriminalitet for tidligere straffedømte mellom 18 og 30 år er fortsatt for høyt. Komiteen peker derfor på at fokus rettet mot forebygging og bedre rehabilitering er svært viktig for å oppnå lavere tilbakefall til kriminalitet, for derigjennom å frigjøre nødvendig kapasitet i kriminalomsorgen.

Komiteen har i denne sammenheng merket seg stiftelsen Way Backs påpekning av at dagens system mangler gode incentiver som belønner prosjekter som fungerer og derfor ønsker å etablere et pilotprosjekt med såkalte «velferdsobligasjoner – Social Impact Bonds (SIB)». SIB er en avtale mellom minst tre parter – tjenesteleverandør(er), private investorer og offentlig kjøper(e) av tjenester – der betalingen er avhengig av oppnådde resultater. Komiteen viser til at det da er de private investorene som bærer risikoen for manglende måloppnåelse. Tjenesteleverandøren (ofte ideelle virksomheter) vil uansett få betalt for sine tjenester, samtidig som det vil være en form for resultatbasert finansiering. Dersom resultatene er nådd på slutten av avtaleperioden, får investoren tilbakebetalt sin investering fra det offentlige.

Komiteen har videre registrert at Arbeids- og velferdsdirektoratet har støttet starten på en forstudie knyttet til dette arbeidet. Komiteen oppfatter dette som et viktig nybrottsarbeid som fortjener støtte også fremover og ber derfor regjeringen legge til rette for at pilotprosjekter som dette etableres i Norge.

Komiteen fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at det etableres et pilotprosjekt med bruk av velferdsobligasjoner (SIB) som modell. Dette for å sikre bedre forebygging av og mindre tilbakefall til kriminalitet i aldersgruppen 18–30 år.»

Frivillige organisasjoner

Komiteen vektlegger det viktige samarbeidet som er med flere frivillige organisasjoner i arbeidet med domfelte både i fengsel og i prosessen med et liv tilbake i samfunnet etter endt soning.

Barn av innsatte

Komiteen mener det er viktig å sikre barns rettigheter når en av barnets foreldre er i fengsel. Det gjelder både å ivareta barnet i dagliglivet, men også å sikre barnets rettigheter og mulighet for tilnærmet normal kontakt med sin forelder i fengsel. Den stigmatiseringen som barn med foreldre i fengsel kan utsettes for i barnehage, skole eller andre deler av barnets sosiale omgangskrets og nettverk, er en del av dette bildet. Noe av straffens dilemma er at den kan ha utilsiktede virkninger for andre enn den straffedømte. Komiteen er derfor særlig opptatt av at det ved avgjørelser som gjelder domfelte eller innsatte som har omsorg for eller regelmessig samvær med sine barn, særlig skal tas hensyn til hva som er barnets beste.

Komiteen er fornøyd med at det nå er utpekt barneansvarlige i alle landets fengsel. Videre har komiteen registrert at kriminalomsorgen har gjort en god jobb ut fra de forutsetninger de har med å gjøre besøksfasilitetene så gode som mulig. Ved etablering av nye fengsel er det viktig at besøksrom innrettes slik at de er egnet for barnets kontakt med sin forelder.

2.8 Leie av fengselsplasser i Nederland

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, mener at behovet for å finne alternative soningsordninger kommer som en direkte følge av en nedprioritering av kriminalomsorgen. For å hindre menneskerettsbrudd, redusere soningskøen, og sørge for tilstrekkelig varetektskapasitet, er det derfor blitt nødvendig å finne midlertidige og umiddelbare løsninger på kapasitetsproblemen. Flertallet forutsetter at denne typen midlertidige løsninger bare kan forsvares dersom regjeringen samtidig arbeider effektivt for å få på plass økt fengselkapasitet i Norge.

Flertallet er klar over at en avtale om leie av fengselsplasser i et annet land er politisk nytt i Norge. Det at en politisk løsning bygger på en ny idé, bør likevel ikke alene være noen grunn til å avvise den.

Selv om ideen er ny i Norge, er det andre land vi meget godt kan sammenlikne oss med som har gjennomført en slik løsning tidligere, blant annet Belgia. Flertallet registrerer derfor at regjeringen ikke står helt uten et erfaringsgrunnlag som kan underbygge en løsning om leie av fengselsplasser i Nederland.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, ser likevel grunn til å understreke at det er en rekke prinsipielle utfordringer med den løsningen regjeringen har lagt opp til. Dette gjelder blant annet besøksmuligheter for pårørende og de innsattes velferdstilbud. Dette flertallet forutsetter at regjeringen løser denne typen prinsipielle utfordringer på en måte som gir alle innsatte et likeverdig soningstilbud.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, er positiv til at regjeringen har signalisert at det nederlandske fengselet vil ha norsk direktør, og at den norske straffegjennomføringsloven skal gjelde for norske innsatte også i utlandet. Flertallet varsler likevel at Stortinget vil følge de nærmere detaljene i den bilaterale avtalen og gjennomføringen nøye.

Flertallet mener det må settes en klar tidsbegrensning på varigheten av avtalen med Nederland, og er klare på at dette skal være et midlertidig tiltak.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, mener også at regjeringen nøye bør vurdere hvilke fangegrupper som soner i Nederland, ikke minst med tanke på nærhetsprinsippet i norsk straffegjennomføring.

Flertallet er tilfreds med at regjeringen viser vilje til å løse de grunnleggende kapasitetsproblemerne i kriminalomsorgen på både kort og lang sikt. Flertallet er glad for at det endelig vises handlekraft på kriminalomsorgsområdet.

Om avtalen

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, mener en soningsavtale med Nederland er et nødvendig grep for å sikre nok fengselskapasitet på kort sikt. Flertallet viser til at avtalen er tidsavgrenset, ekstraordinær og midlertidig. Flertallet ønsker å stille klare og konkrete krav for å kunne godkjenne en slik utradisjonell, men nødvendig avtale.

Flertallet er klar over at en avtale om leie av fengselsplasser i et annet land er politisk nytt i Norge.

Det at en politisk løsning bygger på en ny idé, bør likevel ikke alene være noen grunn til å avvise den. Selv om ideen er ny i Norge, er det andre land flertallet mener det er naturlig å sammenlikne oss med som har gjennomført en slik løsning tidligere, blant annet Belgia. Flertallet registrerer derfor at regjeringen ikke står helt uten et erfaringsgrunnlag som kan underbygge en løsning om leie av fengselsplasser i Nederland. Flertallet er positiv til at regjeringen har signalisert at det nederlandske fengselet vil ha norsk direktør, og at den norske straffegjennomføringsloven skal gjelde for norske innsatte også i utlandet.

Flertallet anser avtalen med Nederland for å være av midlertidig karakter. Avtalen er kommet på plass på bakgrunn av nødvendigheten for å forebygge menneskerettighetsbrudd i norske glattceller, og for å gi regjeringen og kriminalomsorgen et pushterom for å få på plass permanent kapasitetsøkning i Norge. Flertallet setter derfor som en klar forutsetning at avtalen med Nederland maksimalt skal vare i 3 + 2 år, og for å understreke midlertidigheten i avtalen vil straffegjennomføringsloven § 1 a (straffegjennomføring i annen stat) oppheves 1. september 2020. Flertallet viser til innstilling om Prop. 92 LS (2014–2015) (lovdelen) hvor flertallet fremmer forslag til endringer i straffegjennomføringsloven.

Flertallet ber samtidig regjeringen i denne perioden bygge ut norsk kapasitet i overensstemmelse med opptrappingsplanen for kriminalomsorgen slik at plassene i Nederland vil bli overflødige. Flertallet påpeker at avtalen med Nederland skal avvikles dersom kapasitetsbehovet i Norge er dekket før avtalen på 3 + 2 år er utløpt.

Flertallet forutsetter også at det ikke inngås noen liknende avtaler med andre land. Avtalen med Nederland er unik og midlertidig, og har utelukkende kommet på plass for å kunne forbedre og utbygge norsk fengselskapasitet for å unngå menneskerettighetsbrudd, og redusere soningskøen.

Flertallet viser til at forekomsten av omfattende menneskerettighetsbrudd i norske glattceller krever umiddelbar handling. Flertallet mener den uverdige situasjonen i norske glattceller burde vært løst for lenge siden, og forstår at det må iverksettes utradisjonelle tiltak for å løse dette problemet på kort sikt. Dersom dette midlertidige tiltaket kombineres med en forpliktende fengselsutbygging, vil norsk praksis på glattcellefeltet kunne komme i overensstemmelse med menneskerettighetene på permanent basis.

Flertallet viser videre til at Norge også har fått kritikk for bruk av varetekt, og mener at en bedring av kapasiteten gjennom en soningsavtale med Nederland vil kunne forenkle en utfasingsprosess av eldre fengsler i Norge. En bedre fengsels-

standard vil indirekte kunne bedre forholdene for varetekt i kriminalomsorgen, og flertallet viser i denne sammenheng til merknadene under kapittel 1.2. Flertallet mener også at politiet bør arbeide for å begrense langvarig bruk av varetekt til saker der dette er helt nødvendig. Flertallet mener regjeringen bør foreta en kritisk gjennomgang av bruk av varetekt, med et spesielt fokus på saker der treg politietterforskning fører til en lang varetektsfengsling.

Flertallet mener det er en forutsetning at regjeringen legger til rette for at Sivilombudsmannen kan utføre sine kontroll- og tilsynsoppgaver på en tilfredsstillende måte.

Flertallet viser til at Meld. St. 12 (2014–2015) konstaterer at det vil være behov for 500 nye fengselsplasser innen 2020. I tillegg vil det være behov for erstatningskapasitet for fengsler som renoveres eller utfases grunnet dårlig standard. Flertallet mener derfor at det må stilles et absolutt krav om at fengselskapasiteten frem mot 2020 utvides tilsvarende føringene i Meld. St. 12 (2014–2015), tilsvarende minimum netto 500 plasser, og at regjeringen kommer tilbake til Stortinget innen våren 2016 med en opptrappingsplan for kriminalomsorgen. Denne opptrappingsplanen må inneholde en konkret og realistisk plan for utbygging av norsk fengselskapasitet, slik at dagens kapasitetsutfordringer løses i overensstemmelse med utfordringene skissert i Meld. St. 12 (2014–2015) innen utgangen av 2020. Planen må også inneholde en strategi for utfasing av eldre- og ufunksjonelle fengselsbygg.

Avtalens gjennomføring og begrensninger i avtalen

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til proposisjonen, der det fremkommer at innsatte under 18 år, kvinner, varetektsfanger og forvaringsdømte i henhold til avtalen med Nederland ikke skal overføres. Avtalen presiserer også at dette skal gjelde en rekke andre fangegrupper som ikke er egnet for soning i Nederland. Innsatte som trenger helsehjelp utenfor fengselet og rusavhengige på LAR-program, skal ikke overføres.

Flertallet viser også til at personer med krav på omfattende permisjoner, og innsatte med omsorg for barn under 18 år, i utgangspunktet faller utenfor målgruppen, og bare kan overføres til soning i Nederland etter samtykke fra den straffedømte.

Flertallet mener departementet har foretatt grundige vurderinger rundt hvilke fangekategorier som bør unntas fra soning i Nederland. Flertallet har likevel et behov for å foreta enkelte presiseringer rundt hvem som bør overføres til soning i Nederland.

Flertallet viser til at nærhetsprinsippet står sterkt i norsk kriminalomsorg. Innsatte skal i ut-

gangspunktet sone så nært som mulig sin familie og omgangskrets. Selv om Nederland fra et rent geografisk perspektiv ikke trenger å være lenger unna hjemstedet enn der innsatte i dag må sone, kan det være noen spesielle utfordringer ved å gjennomføre soning i en annen stat. Flertallet viser også til at det positive med økt kapasitet i utlandet gjør at nærhetsprinsippet i større grad vil kunne opprettholdes for de innsatte som fortsatt soner i Norge ettersom det vil frigjøres mer kapasitet og flere vil kunne sone nærmere sitt hjemsted.

Flertallet mener på denne bakgrunn at soning i Nederland som hovedregel skal forbeholdes utenlandske statsborgere, og at soningsoverføring for norske borgere i hovedsak skal baseres på frivillighet. Flertallet understreker at soningsoverføring av norske borgere i minst mulig grad skal gjennomføres ved bruk av tvang. Flertallet forutsetter at ufrivillig soning i Nederland er avklart lovmessig. Nærhetsprinsippet vil være langt mindre relevant for innsatte som ikke har et nettverk i Norge. Hovedspråket for kommunikasjon i Nederland vil være engelsk, noe som i mange tilfeller vil kunne gi utenlandske innsatte et like godt rehabiliteringstilbud i Nederland som de ville fått i Norge. Flertallet mener regjeringen bør sørge for å gi utenlandske borgere et tilpasset tilbud slik det i dag gjøres i Kongsvinger fengsel.

Flertallet slutter seg til departementets vurderinger om at hovedmålgruppen for overføring til Nederland bør være innsatte med lengre dommer som er i starten av soningsløpet. Da den bilaterale avtalen legger sterke begrensninger på muligheten for permisjoner og andre typer av utganger på nederlandsk jord, er det derfor økonomisk og praktisk fornuftig å prioritere den gruppen innsatte som erfaringsmessig har relativt liten tilgang til permisjoner.

Flertallet ser at det vil være behov for å få frivillige organisasjoner med på å gjøre rehabiliteringen og soningen bedre, også i Nederland. Regjeringen oppfordres derfor til å involvere norske og internasjonale frivillige organisasjoner for å gjøre soning og rehabilitering lettere for fanger som overføres til soning i Nederland.

Flertallet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen involvere frivillige norske og internasjonale organisasjoner for å gjøre soning og rehabilitering lettere for fanger som overføres til soning i Nederland.»

Flertallet viser til at departementet allerede har varslet mer aktivisering, utvidet telefonid, bruk av Skype og en mer fleksibel besøksordning som kan bidra til at flere velger å gjennomføre soningen i Nederland på frivillig basis. Flertallet oppfordrer

regjeringen til å gjøre frivillig soning i Nederland mer attraktivt for norske borgere gjennom å forskriftsfeste ytterligere kompenserende tiltak. Flertallet ser viktigheten av å finne ordninger som tilrettelegger for besøk fra fangenes pårørende, og regjeringen oppfordres til å finne gode løsninger som minimerer utfordringene for denne gruppen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet registrerer at målgruppen er diffus og at flertallet har gode ønsker om hvem som skal overføres: norske innsatte, helst frivillig, utenlandske innsatte med tvang om nødvendig. Og det er underlig at flertallet i Norges lovgivende forsamling forutsetter at tvangsutsending er lovlig. Det viser at forarbeidene er ufullstendige.

Disse medlemmer viser til at regjeringen legger opp to hovedspor for å løse kapasitetsutfordringene, nemlig det som beskrives som midlertidige og permanente løsninger. Dublering og leie av fengselsplasser i Nederland er etter disse medlemmers mening uheldige løsninger. De er begge alvorlige inngripen i menneskers liv. Når det gjelder leie av fengselsplasser i Nederland, stiller dette mange lovmessige, etiske, sikkerhetsmessige og menneskerettslige spørsmål som regjeringen ikke har svart uttømmende eller tilfredsstillende på. Disse medlemmer mener at disse midlertidige løsningene reduserer mulighetene for rehabilitering. Disse medlemmer registrerer at de fleste høringsinstanser som har svart på høringen om den nødvendige lovendringen for å kunne leie fengselsplasser i Nederland, er svært kritiske. Disse medlemmer registrerer samtidig at justis- og beredskapsministeren meldte offentlig at han var ferdigforhandlet med nederlandske myndigheter samme dag som høringsfristen gikk ut, og dermed før det var mulig for ham å ta høyde for disse kritiske innvendingene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, reagerer på Arbeiderpartiets antydninger om urent spill i forbindelse med inngåelse av avtale om leie av fengsel med Nederland. Det er vanlig praksis ved internasjonale avtaler at man først forhandler/signerer avtale, så forbereder nødvendige endringer som sendes på høring, før saken legges frem for Stortinget. Det vil si at høring i slike saker normalt kommer lenge etter signering av avtaler, ikke før. Etter flertallets oppfatning burde stortingspolitikere vite dette.

Menneskeretter og likeverdige tjenestetilbud.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet registrerer at regjeringen har valgt å utforme en lovtekst som i reali-

teten åpner for å sende hvilke som helst straffedømte i Norge til hvilket som helst land på ubestemt tid, for å sone utenfor Norge. Disse medlemmer registrerer også at departementet skrev under avtalen med Nederland samtidig med at høringsfristen på lovendringsforslaget utløp. Disse medlemmer viser til de svært kritiske hørings svarene som regjeringens høring avstedkom på prosess og innhold. Prop. 92 LS (2014–2015) svarer ikke på mange av de innvendinger som er kommet.

Disse medlemmer viser til at regjeringen foreslår å unnta innsatte som overføres til Nederland fra bestemmelsene i lov om straffegjennomføring som hjemler viktige rettigheter som innsatt. Likeverdigheten er dermed brutt, og det blir i realiteten et tonivå på soningsforholdene. Høringsinstansene har blant annet pekt på at følgende menneskerettslige forhold ikke er godt nok drøftet eller besvart:

- EMK artikkel 8, retten til privatliv
- EMK art. 3, om utsendelse til steder der man risikerer tortur, inhuman, nedverdiggende behandling eller straff
- EMK art. 14, om segregering
- Grunnloven § 98, diskrimineringsforbudet
- Grunnloven § 106, Tvangsutsending av norske borgere

Sivilombudsmannen har også ettersendt notat til komiteen datert 6. mai 2015 vedrørende Norges forpliktelser i henhold til FNs torturkonvensjon.

Disse medlemmer viser til at flere høringsinstanser i tillegg viser til at det vil være svært vanskelig å sikre utdanningsretten, retten til individuell klageadgang på helse- og omsorgstjenester, likeverdighet knyttet til helse- og omsorgstjenester, tilsynsmyndighetenes rolle og at det er uklare avgrensinger mot tilsynsmyndighetenes ansvar og rolle i mottakerstaten. I tillegg blir det faktum at innsatte blir underlagt to jurisdiksjoner, nederlandsk og norsk, problematisert hos flere. Straffenivået i de to land er ikke like. Mens drap i Norge har strafferamme mellom 8 og 21 år, er maksimalstraff i Nederland for drap under skjerpene omstendigheter 15 år, mens dersom drapet er bestialsk, kan man idømme 30 år eller livstidsstraff. Besittelse og bruk av narkotiske stoffer har en strafferamme i Norge på fra bøter/6 mnd. til 2 år, i Nederland straffefølges ikke dette i tråd med gjeldende retningslinjer fra riksadvokaten. Voldtekter og seksualiserte forbrytelser har lavere straffenivå (6, 8 og 12 år) i Nederland, mens det i Norge er fra 3 til 21 års strafferamme. (Utredningsseksjonen).

Et viktig prinsipp for en sivilisert statsforvaltning, er etter disse medlemmers syn forutsigbarhet. I proposisjonen er det flere forhold som ikke

er avklart, og konsekvensene av den foreslåtte lovendringen kan derfor ikke ansees å være forutsigbare. For eksempel er målgruppen ikke entydig, noe flere høringsinstanser har påpekt. «Departementet vil vurdere å gi nærmere regler i forskrift om målgruppen...». s. 14. Datatilsynets innvendinger om lovligheten til å utlevere personopplysninger til annen stat, imøtegås med:

«... vurdere om det er behov for å endre forskriften § 5 for å få en tydelig hjemmel for utlevering av personopplysninger.»

Det er flere eksempler på slike uavklarte forhold. Etter disse medlemmers mening har ikke Stortinget verken gjennom Meld. St. 12 (2014–2015) eller Prop. 92 LS (2014–2015) fått tilstrekkelig grunnlag til å vurdere de rettssikkerhetsmessige konsekvensene av disse og andre rettslige forhold. Proposisjonen fremstår som uferdig, ufullstendig og dårlig. Hele saken bærer preg av hastverksarbeid.

Disse medlemmer mener at straffegjennomføring av personer som har forbrutt seg mot Norges lover i Norge, prinsipielt skal skje på norsk jord. Forslaget bryter med norske tradisjoner og kjerneverdier som normalitets- og nærhetsprinsipp og den praktiske rammen rundt dette, importmodellen. Disse medlemmer registrerer at selv om regjeringen sier de vil likebehandle og sikre innsatte like rettigheter, foreslår den å unnta grunnleggende lov-

bestemmelser for innsatte i Nederland. Dette mener disse medlemmer er et dramatisk brudd med norsk strafferettspraksis. Forslaget om å leie soningsplasser i utlandet er også uhensiktsmessig bruk av penger. På fem år skal mer enn en og en halv mrd. kroner brukes til å investere i utenlandsk arbeidskraft og fengsel. Store og viktige spørsmål knyttet til menneskeretter og grunnleggende klagemuligheter er noen av flere forhold som ikke er avklart. Disse medlemmer vil derfor stemme imot forslaget om å leie fengselsplasser i Nederland.

Disse medlemmer viser til Prop. 92 LS (2014–2015) der det fremgår at minimum 270 mill. kroner årlig vil føres ut av landet for å få gjennomført denne midlertidige løsningen. Disse medlemmer mener disse midlene bør investeres i varige tiltak i Norge. I tillegg kommer utgifter det ikke er redegjort for, slik at man ikke kjenner det endelige anslaget på kostnadene.

Disse medlemmer viser til at flere høringsinstanser har fremholdt at det ikke er gjort en grundig nok utredning av om man kan løse kapasitetsutfordringene på andre måter. Regjeringen har valgt å ikke vurdere de mulighetene som ligger i Norge mht. å få løst kapasitetsutfordringene på andre måter.

Disse medlemmer innhentet derfor status fra alle fylkene i Norge, over nåværende planer om kapasitet. Dette var resultatet:

Fylke	Fengsel	Lukkede pl	Åpne pl
Hordaland	Bergen/Björgvin 1	100	
Sogn og Fjordane	Vik	30	
Møre og Romsdal	Sunnmøre soningssenter	50	30
	Hustad	20	
Finmark	Vadsø	6	
Troms	Tromsø	20	
Vesfold	Bastøy - midlertidig mulighet	35	
Nord Trøndelag	Meråker, nytt ikke planlagt konkret		
	Verdal har bygningsm til 40 ønsker noen lukkede	10	30
Sør Trøndelag	Trondheim fengsel, uavklarte tomteforhold		
Oppland	Gjøvik	26	
	Vestoppland/Valdres		20
Rogaland	Haugaland	60	20
	Åna 1	45	
Nordland	Mosjøen, to alt hhv 81 og 93, nye 40	40	
	Fauske	100	
Vest-Agder	Mandal	180	
	Hægebostad	180	
	Søgne	180	

Fylke	Fengsel	Lukkede pl	Åpne pl
Aust-Agder	Vennesla	180	
	Evje og Hornnes kan omgjøre noen til åpne pl	180	20
	Lillesand	180	
Telemark	Froland	180	
	Notodden	80	
	Telemark/Skien 1	100	
Østfold	Raveberget kvinneplasser	20	
	Halden 1	100	
	Eidsberg	96	
Hedmark	Bruvoll		192
	Ilseeng		200
Buskerud	Drammen overgangsbolig		5
Totalt		2198	517

1= hentet fra Meld. St. 12 (2014–2015)

Planer i fylker og interkommunale regioner pr. mars 2015 over muligheter for å utvide/bygge nye lukkede og åpne fengselsplasser i Norge. Tabellen er ikke uttømmende.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, registrerer at listen ovenfor inneholder en rekke gode prosjekter. Flertallet imøteser vurderingen av disse prosjektene i opptrappings- og utfasingsplanen som lanseres av Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti i dette dokumentet. Flertallet er tilfreds med at denne planen vil sikre en netto økning på minimum 500 lukkede fengselsplasser frem mot 2020.

Flertallet konstaterer at utredning, kvalitets-sikring og bygging av fengselsbygg ikke gjøres over natten. Dette er også bakgrunnen for det midlertidige tiltaket om leie av 242 fengselsplasser i Nederland. Flertallet er fornøyd med at regjeringen og samarbeidspartiene nå vil utbygge norsk fengselskapasitet så raskt som er forsvarlig og mulig, og ser frem til at prosjektene ovenfor skal vurderes i denne sammenhengen. Flertallet konstaterer at avtalen om leie av fengselsplasser i Nederland vil medføre at situasjonen med menneskerettighetsbrudd i norske glattceller bedres, at soningskøene kan kontrolleres, og at kriminalomsorgen får et pusterom til å gjennomføre den nødvendige opptrappings- og utfasingsplanen frem mot 2020.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet imøteser Arbeiderpartiets konkrete planer for å finansiere, utrede, kvalitets-sikre og bygge 242 lukkede fengselsplasser i Norge innen september 2015. Disse medlemmer ser

med spenning frem til å få forelagt en fremdriftsplan som sannsynliggjør utbygging av et eller flere nye lukkede fengsler i løpet av tre måneder. Disse medlemmer anbefaler Arbeiderpartiet å starte med å avsette penger til en slik utbygging i sitt alternative budsjett for 2015, da disse medlemmer er kjent med at dette så langt ikke er gjort.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at det finnes alternative måter å løse soningskapasiteten på. Det er ikke vurdert hvordan økt bruk av alternative straffegjennomføringsformer (f.eks. ungdomsstraff, varetektssurrogati med EK) vil kunne påvirke behovet for lukkede fengselsplasser. Disse medlemmer viser til at de evalueringer som så langt er utført på alternative straffeformer, viser gode resultater. Disse medlemmer er opptatt av å bruke resursene i kriminalomsorgen så effektivt som mulig og finne det soningsalternativet som virker best for den enkelte. Hensynet mellom allmenn rettsoppfatning, ofrenes situasjon og mulighetene for å få realisert god og trygg tilbakeføring må balanseres. Alle skal ut av fengsel en gang, derfor er det viktig at soningen forbereder dem på det på den mest effektive måten.

Disse medlemmer viser til at regjeringen har, i en kapasitetsmelding de har varslet i nesten to år, ikke tatt seg bryet med å legge fram en total oversikt over de ønsker og planer som finnes for å løse kapasitetsutfordringene innenfor Norges grenser og under norsk jurisdiksjon. I stedet har justis- og beredskapsministeren brukt økonomi, tid og ressurser på å forhandle med andre land; Sverige først, som mislykkes, deretter Nederland.

Disse medlemmer viser til at det flere steder er tverrpolitisk og interkommunal enighet om å

utvide soningskapasiteten. Flere kommuner, regionråd og fylker har vært i kontakt med departement og direktorat for å vise frem sine planer. Disse medlemmer forventer at de planer som nå er kjent, blir omtalt i de varslede KVVU-ene.

Disse medlemmer støtter regjeringens forslag om å utvide kapasiteten i de fengslene som er nevnt i Meld. St. 12 (2014–2015): Skien, Halden og Åna fengsler. Men ikke forslaget om økt dublering.

Disse medlemmer støtter ikke at det leies fengselsplasser i Nederland. Tiltaket medfører flere formelle og praktiske problemer. Disse medlemmer mener tiltaket legger opp til en fengselsindustri, som vil føre til at norsk straffegjennomføringslov blir uthulet.

Disse medlemmer mener det prinsipielt er galt å sende norske borgere ut av landet mot deres vilje. Disse medlemmer mener det kan stride med Grunnloven § 106, der det slås fast at det er forbudt å utvise egne borgere fra riket. Det er grunn til å frykte at et slikt tiltak lett vil bli en sovepute for regjeringen når det gjelder å bygge nye soningsplasser i Norge. Det er viktig også for statlige arbeidsplasser, distriktsarbeidsplasser og lokal utvikling at vi har en sterk kriminalomsorg i Norge.

Disse medlemmer vil peke på at staten har et ansvar for etterforske, iretteføre, domfelle og gjennomføre straff. Straffegjennomføringen må ikke uthules gjennom kortsiktige løsninger som setter viktige prinsipper på prøve. Disse medlemmer mener at en eksport av innsatte til utlandet ikke er forenlig med grunnleggende verdier i kriminalomsorgen. Disse medlemmer vil understreke at de store summene regjeringen legger opp til å bruke på leie for disse plassene, kan brukes til å øke den varige kapasiteten betraktelig i Norge.

Disse medlemmer vil også påpeke at det er nederlandsk personell som skal stå for håndteringen av norske innsatte, herunder forvalte norske regler under soningen. Disse medlemmer kan ikke se at dette er tilstrekkelig til å ha en forsvarlig kriminalomsorg etter norsk standard, selv om fengselet blir styrt fra Norge. Ordningen vil også skape særdeles store kostnader til transport, sikkerhet under transport, helsetjenester osv., som ikke er medtatt leieutgiftene.

Disse medlemmer kan ikke se at hensynet til god rehabilitering og kontakt med pårørende vil kunne ivaretas på en god nok måte ved soning i utlandet.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om å øke antallet fengselsplasser i Norge, ikke leie plasser i utlandet.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, vil sterkt avvise at soning i Nederland vil være betenkelig i forhold til Grunnloven. Flertallet viser til at denne påstanden fremstår som begrundet på tynt grunnlag, og at det bare er domstolene som kan ta stilling til en slik påstand. Denne påstanden er kun et kreativt forsøk på å sverte et effektivt tiltak som løser problemer langt raskere enn forrige regjering evnet. Flertallet viser til at ingen blir utvist av Norge som følge av soningen i Nederland. Når soningen er over i Nederland, vil den enkelte nordmann ha normal adgang til Norge som alle andre nordmenn. Flertallet viser til at begrensningene ved å sitte i fengsel vil være de samme i et norsk fengsel som det er å sitte i fengsel i Nederland.

Ungdom

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet støtter målsettingen om at ikke ungdom skal i fengsel. Ungdomsenheten i Bergen har utviklet gode metoder for oppfølging av de få unge som ikke har andre alternativer enn å sone i fengsel. Departementet viser til at det vil være rimeligere å utvide med to plasser i Bjørgvin ungdomsenhet i Bergen, fremfor å bygge ny ungdomsenhet på Østlandet. Metodikken og det tverrfaglige arbeidet bør uansett være utgangspunkt for hvordan den nye ungdomsenheten på Østlandet skal drives. Unge har forskjellige behov, og disse medlemmer mener attenårsgrensen ikke skal være hovedkriteriet for utslusing fra ungdomsenheten, men at det er mulig å foreta en streng, individuell vurdering av videre oppfølgingsbehov dersom innsatte fyller 18 år under soningen.

Disse medlemmer viser til at det ikke har blitt den forventede økning i bruken av fengselsplasser for ungdom. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det er behov for å bygge fire nye plasser på Østlandet. På spørsmål til justisministeren om økonomiske konsekvenser av å bygge nytt eller utvide ved Bjørgvin, svarer ikke justisministeren på hva anslaget over nytt tiltak på Østlandet koster, men bekrefter at det vil være mindre kostnadskrevende å legge plasser til eksisterende Bjørgvin fengsel, fremfor å bygge nytt. (Svar av 8. mai 2015). Ut fra de foreliggende prognosene, erfaringstall, og satsingen på alternative straffegjennomføringsopplegg for ungdom, vil det, etter disse medlemmers mening, være mer hensiktsmessig å utvide med to plasser i Bergen fengsel, avdeling Bjørgvin, både når det gjelder kompetanse og økonomi.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme sak om økt bruk av soning med elektronisk kontroll.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen fremme sak om bruk av modulfengsler i aktuelle områder i Norge.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget på egnet måte med hvordan den har fulgt opp vedtaket i Innst. 165 L (2013–2014).

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen iverksette oppstart av bygging av nytt fengsel på Agder i 2015 og utforme fengselet slik at det tilrettelegges for kvinnelige innsatte.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen fremme en egen sak for Stortinget om fremtidig organisasjonsstruktur i kriminalomsorgen.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen om å øke antallet fengselsplasser i Norge, ikke leie plasser i utlandet.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen fremme en plan om hvordan man kan bygge flere åpne soningsplasser i tilknytning til allerede etablerte fengsler.

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen fremme sak om innholdet i kriminalomsorgen som vektlegger følgende momenter i tråd med innholdet i Dokument 8:86 S (2014–2015):

- Økt utdanningslengde for fengselsbetjenter og bedre muligheter for etter- og videreutdanning.
- Økt bruk av alternative straffeformer.
- Bredere rehabilitering og tidligere kartlegging av straffedømte.
- Økt helsetilbud og medisinsk behandling i fengsle.
- Frivillige organisasjoners delaktighet før, under og etter soning.
- Trossamfunns rolle og aktivitet.

Ledelse og styring med vekt på kvalitet og utvikling.

Forslag fra Arbeiderpartiet:

Forslag 9

Stortinget ber regjeringen i stedet for å leie fengselsplasser i Nederland satse på nye soningsplasser i Norge raskt, ved å

- iverksette oppstart av bygging av nytt fengsel i Agder i 2015 og utforme fengselet slik at det tilrettelegges for kvinnelige innsatte
- øke ordningen med bøtesoning
- utvide ordningen med domstolsprogram for nar-kotikadømte
- øke ordningen med elektronisk kontroll (EK)
- raskt iverksette varslet fortetting av plasser i eksisterende fengsler der dette er mulig

Forslag 10

Stortinget ber regjeringen foreta en erfaringsoppsamling av soningsutfordringer knyttet til innsatte dømt for ideologisk terrorisme, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte med resultatene av gjennomgangen.

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 11

Stortinget ber regjeringen i en overgangsperiode øke bruken av fremskutt løslatelse i saker hvor det er hensiktsmessig.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen om å fremme en sak for Stortinget med en opptrappingsplan for kriminalomsorgen innen våren 2016. Denne opptrappingsplanen må inneholde en konkret og realistisk plan for utbygging av norsk fengselskapasitet, samt utfasing av eldre og ufunksjonelle fengselsbygg, slik at dagens kapasitetsutfordringer løses i overensstemmelse med utfordringene skissert i Meld. St. 12 (2014–2015), tilsvarende minimum netto 500 nye plasser, innen utgangen av 2020.

II

Stortinget ber regjeringen vurdere hvorvidt Mo-sjøen fengsel kan være et fengsel for trygt tilbakefø-

ringsprogram for forvaringsdømte. Det forutsettes at antall plasser som vurderes opprettet må ha et tilstrekkelig høyt antall til å gi kvalitativ god behandling og oppfølging.

III

Stortinget ber regjeringen sørge for at det etableres et pilotprosjekt med bruk av velferdsobligasjoner (SIB) som modell. Dette for å sikre bedre forebygging av og mindre tilbakefall til kriminalitet i aldersgruppen 18–30 år.

IV

Stortinget ber regjeringen involvere frivillige norske og internasjonale organisasjoner for å gjøre soning og rehabilitering lettere for fanger som overføres til soning i Nederland.

V

Meld. St. 12 (2014–2015) – om utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen – vedlegges protokollen.

Oslo, i justiskomiteen, den 2. juni 2015

Hadia Tajik
leder

Dagfinn Henrik Olsen
ordfører

