



STORTINGET

Innst. 49 S

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Dokument 8:141 S (2018–2019)

Innstilling fra justiskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Marit Arnstad, Geir Inge Lien og Emilie Enger Mehl om en offentlig utredning om straffesakskjeden

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen nedsette et offentlig utvalg for en helhetlig gjennomgang av straffesakskjeden.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, lederen Lene Vågslid og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Ingunn Foss, Peter Frølich og Frida Melvær, fra Fremskrittspartiet, Himanshu Gulati og Solveig Horne, fra Senterpartiet, Jenny Klinge og Emilie Enger Mehl, og fra Sosialistisk Venstreparti, Petter Eide, viser til at bakgrunnen for forslaget er at regjeringen har gjennomført en strukturell reform i politiet, i tillegg til at regjeringen planlegger en reform i kriminalomsorgen, og det er satt ned en domstolkommisjon som skal vurdere ny domstolstruktur. Reformene er ifølge forslagsstillerne ikke sett i sammenheng, selv om

endringene i én etat påvirker de andre. Komiteen viser til forslagene slik de er gjengitt i sammendraget og til vedlagte brev fra justis- og innvandringsministeren av 14. oktober 2019.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at det for tiden pågår store endringer i justissektoren som påvirker straffesakskjeden som helhet. Regjeringen har gjennomført en strukturell reform i politiet som har ført til omfattende sentralisering og nedleggelse av 122 lensmannskontor. I tillegg til politireformen planlegger regjeringen en reform i kriminalomsorgen, og det er satt ned en domstolkommisjon for å vurdere ny domstolstruktur. Flertallet vil understreke at endringene i én etat påvirker de andre, men likevel er ikke reformene sett i sammenheng.

Flertallet vil peke på at politireformen er gjennomført uten å være fulgt opp med tilstrekkelige ressurser, noe som har fått store konsekvenser for det økonomiske handlingsrommet i politidistriktene og et tilstedeværende, lokalt politi over hele landet. Kriminalomsorgen og domstolene har fått store utfordringer som følge av økonomiske kutt gjennom avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen.

Flertallet viser til at Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) i sin årsmelding for 2017 fremhevet at lang saksbehandlingstid i domstolene er et betydelig problem. Det ble vist til at saksbehandlingstiden i flere saker er så lang at den innebærer brudd på Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjons (EMK) krav til avgjørelse innen rimelig tid.

Flertallet viser videre til at det i NIMs årsmelding for 2018 ble understreket at kravet til uavhengige dom-

stoler kan legge føringer for finansieringen av domstolene og hvordan systemet for dette bør innrettes. Det ble lagt vekt på at domstolene må sikres finansiering slik at de kan fatte avgjørelser innen rimelig tid. Årsmeldingen pekte videre på at flere sentrale aktører i justissektoren har uttrykt sterk bekymring for manglende finansiering av domstolene i Norge. Flertallet viser til at Advokatforeningen viet sin årstale i 2018 til domstolenes store behov for økte ressurser under tittelen «Vern rettsstaten, styrk domstolen». I oktober 2019 kom også Riksrevisjonen med en rapport som viste at tingrettene og lagmannsrettene bryter saksbehandlingsfristene som Stortinget har satt, og situasjonen ble beskrevet som sterkt kritikkverdig.

Flertallet viser til at kriminalomsorgen også har store ressursmessige utfordringer. Innholdet i soningen blir dårligere, programvirksomheten som skal bidra til rehabilitering, går ned, og flere blir isolert enn tidligere. Fengselsansatte melder fra om svært krevende arbeidsforhold som følge av ressursknapphet, noe som blant annet går ut over sikkerheten til både de innsatte og de ansatte. Den økonomiske situasjonen har vært kritisk over flere år, spesielt på grunn av ostehøvelkuttene i ABE-reformen som skal tvinge frem effektivisering i etaten uten at det er identifisert hvor og hvordan det skal kuttes. I januar 2018 kom en rapport fra Oslo Economics bestilt av Justis- og beredskapsdepartementet, som skulle analysere ABE-kuttene konsekvenser for driftssituasjonen i kriminalomsorgen i perioden 2014–2016. Rapporten konkluderte med at alle effektiviseringsgevinster var tatt ut allerede for flere år siden, og advarte mot at ytterligere kutt i fremtidige budsjetter kan gå ut over sikkerheten og tjenestetilbudet.

Flertallet viser også til at lederen i Oslo Fengselsfunksjonærers Forening i en kronikk i Aftenposten 27. mars 2019 skrev at «situasjonen i kriminalomsorgen er kritisk. Nå tåler vi ikke flere kutt». I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2018 uttalte fengselsjefen i Bergen fengsel at «økonomisituasjonen har vært prekær i årevis». Daværende direktør i Kriminalomsorgsdirektoratet sa at «[d]et virker som den meget anstrengte budsjettsituasjonen for 2018 utvikler seg til å bli tilnærmet uhåndterlig», og det ble holdt krisemøte i Justis- og beredskapsdepartementet. Leder i Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund sa i en kommentar til dette at «situasjonen har vært uforsvarlig de tre-fire siste årene». Samme leder skrev i en kommentar til Granavolden-plattformen på frifagbevegelse.no 30. januar 2019 at:

«plattformen løser på ingen måte problemene i kriminalomsorgen – verken på kort eller lang sikt: på kort sikt er særlig ressursituasjonen alarmerende, spesielt for bemanning. På lang sikt står hele strukturen i spill, med omorganisering – og privatisering.»

Flertallet vil vise til at politiet av ulike årsaker ikke leverer like mange saker i systemet som en skulle forvente. Flertallet mener reformen er en del av forklaringen, i tillegg til dårlig økonomisk handlingsrom og knappe ressurser. Dette gjør at domstolene foreløpig klarer å overleve de store økonomiske kuttene som er gjort, selv om de må kutte i flere titalls stillinger. Det at politiet fungerer som en propp i straffesakskjeden, gjør også at det tilsynelatende er overskudd på soningsplasser i landet. Dette brukes for å begrunne nedleggelser av fengsler, sist ved nedleggelsen av fengslene Bruvoll, Ulvsnesøy, Hassel, Sandefjord, Hof og Håvet ved behandling av statsbudsjettet for 2019, samt forslaget om å legge ned Kleivgrend i 2020.

Flertallet mener en kan forvente at domstolene utvikler seg til en ny propp i straffesakskjeden dersom politiet med tiden leverer flere saker enn i dag. Skulle domstolene klare å håndtere en økt saksmengde, vil dette igjen kunne føre til økte soningskøer i kriminalomsorgen. Aktørene i straffesakskjeden må sees i sammenheng. Dette er et underkommunisert tema i dag, etter flertallets syn. Det er problematisk at regjeringen slipper unna med å gjøre endringer i alle disse etatene, uten at det er sett på hvordan endringer i én etat påvirker de andre.

Flertallet viser til at sentralisering av politi, domstoler og soningsplasser i praksis innebærer en sentralisering av hele justissektoren, inkludert andre arbeidsplasser på justisområdet. For eksempel er mange advokatkontor lokalisert i nærheten av de lokale tingrettene rundt om i landet. Om tingretten legges ned, kan en regne med at advokatkontorene også vil flyttes bort fra området.

Flertallet vil peke på at teknologiske fremskritt har skapt både utfordringer og muligheter i samfunnet. Et stadig mer digitalisert samfunn har ført til fremveksten av omfattende og ofte avansert nettkriminalitet som krever store ressurser av justissektoren. Samtidig kan teknologi og digitalisering gi muligheter for mer effektive arbeidsformer for de ulike aktørene i straffesakskjeden. Etter flertallets syn er det viktig at hele justissektoren får ta del i digitaliseringen. For eksempel må både de mindre og de større domstolene bli inkludert i digitaliseringsprosjektet «digitale domstoler» for å få full effektiviseringsgevinst.

Flertallet mener det er nødvendig med en offentlig utredning som ser på helheten i straffesakskjeden. For regjeringen Solberg er tilsynelatende sentraliserende strukturendringer svaret på de fleste utfordringer i justissektoren. Flertallet mener det er behov for en offentlig utredning uten føringer om strukturendringer og lokalisering. Utredningen bør ta for seg sammenhengen mellom ressursituasjonen og fremtidig kompetansebehov i politiet, domstolene og kriminalomsorgen. Utredningen må se på det ressursmessige

forholdet mellom de ulike aktørene i straffesakskjeden, og den må se de pågående og planlagte reformene i sammenheng. Utredningen bør også ta for seg fremtidig ressursbehov i lys av nye kriminalitetsformer og digitalisering i de ulike etatene.

På denne bakgrunn fremmer flertallet følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen nedsette et offentlig utvalg for en helhetlig gjennomgang av straffesakskjeden.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet er enige med forslagsstillerne i at det er nødvendig med en helhetlig tilnærming for å sikre at aktørene i straffesakskjeden sees i sammenheng.

Disse medlemmer viser til at det allerede pågår en rekke prosesser som gir oversikt over sammenhengen mellom ressurs situasjonen og fremtidig kompetansebehov i politiet og påtalemyndigheten, domstolene og kriminalomsorgen.

Disse medlemmer viser til svarbrevet fra statsråden om representantforslaget, sendt komiteen 14. oktober 2019. Disse medlemmer viser blant annet til at det som et ledd i kvalitetstiltakene i nærpolitireformen pågår et omfattende arbeid med å implementere nye verktøy, metoder og arbeidsprosesser innenfor deler av politiets oppgaveportefølje. Disse medlemmer viser til at politiet arbeider systematisk med gjennomføringen av reformen for å sikre politiets rolle som et effektivt første ledd i straffesakskjeden.

Videre registrerer disse medlemmer at Domstolkommisjonens delutredning om struktur ble lagt frem 1. oktober i år og at Riksrevisjonens rapport om saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene ble lagt frem 22. oktober i år.

Når det gjelder kriminalomsorgen, viser disse medlemmer til at kapasiteten i kriminalomsorgen tilpasses aktivitetene og prioriteringene til politiet, påtalemyndigheten og domstolene. Disse medlemmer viser til at soningskøen i dag er mer enn halvert si-

den 2013. For å utnytte ressursene best mulig er det nødvendig å legge ned fengselsplasser det ikke er bruk for, og prioritere midlene til andre områder innenfor kriminalomsorgen slik som vedlikehold og rehabilitering av bygg.

Endelig viser disse medlemmer til at regjeringen i de senere år har prioritert digitalisering i straffesakskjeden gjennom prosjektet Elektronisk samhandling mellom aktørene i straffesakskjeden (ESAS). Som har etablert en effektiv, sikker og robust digital felleskomponent for utveksling av data i straffesakskjeden (Justishub).

Samlet sett mener disse medlemmer disse prosessene vil gi en god oversikt over ressurs situasjonen og kompetansebehov i straffesakskjeden, og at det derfor ikke er behov for å nedsette et offentlig utvalg for en helhetlig gjennomgang av straffesakskjeden.

Disse medlemmer viser til at omtrent hver eneste NOU enten skytes ned før arbeidet er påbegynt, mens arbeidet pågår, eller før politikerne har lest en setning av utredningen. Disse medlemmer finner det paradoksalt at de samme partiene likevel vil bestille nye utredninger. Disse medlemmer mener en mer seriøs behandling av eksisterende NOUer vil kunne gi svar på mange av spørsmålene som forslagsstillerne ønsker belyst i dette forslaget.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortinget ber regjeringen nedsette et offentlig utvalg for en helhetlig gjennomgang av straffesakskjeden.

Oslo, i justiskomiteen, den 19. november 2019

Lene Vågslid

leder og ordfører



**DET KONGELEGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Justis- og innvandringsministeren

Stortinget

Deres ref.

Vår ref.
19/4523 - MATH

Dato
14.10.2019

Dokument 8:141 S (2018-2019) Representantforslag om en offentlig utredning om straffesakskjeden

Jeg viser til brev 19. september 2019, hvor det bes om departementets uttalelse i forbindelse med justiskomiteens behandling av representantforslag om nedsettelse av et offentlig utvalg for en helhetlig gjennomgang av straffesakskjeden, dokument 8:141 S (2018-2019).

Jeg er enig i at det er nødvendig med en helhetlig tilnærming for å sikre at aktørene i straffesakskjeden sees i sammenheng. Jeg ser imidlertid ikke behov for opprettelse av et offentlig utvalg for en gjennomgang av straffesakskjeden nå. Det foregår allerede flere prosesser som gir oss oversikt over sammenhengen mellom ressursituasjonen og fremtidig kompetansebehov i politiet og påtalemyndigheten, domstolene og kriminalomsorgen.

Justis- og beredskapsdepartementet har som en av sine overordnede målsetninger å styrke og effektivisere straffesakskjeden.

Kriminaliteten er i endring. Som et ledd i kvalitetstiltakene i nærpelitireformen pågår et omfattende arbeid med å implementere nye verktøy, metoder og arbeidsprosesser innenfor flere deler av politiets oppgaveportefølje. Samtidig er det krevende å gjennomføre omfattende reformtiltak uten at det går ut over resultatoppgåelsen og den daglige driften. Gjennomføringen av reformen, samtidig som det har vært en sterk økning i enkelte typer alvorlige straffesaker, har gått ut over saksbehandlingstid og restansesituasjonen i straffesaksbehandlingen.

Politiet arbeider systematisk med å forbedre resultatene og sikre politiets rolle som et effektivt første ledd i straffesakskjeden. Politiets budsjetter er økt med 4,5 mrd. kroner reelt siden regjeringen tiltrådte, hvorav over 3 mrd. kroner er på politiets driftsbudsjett. Blant annet er det bevilget om lag 400 mill. kroner i frie driftsmidler fra 2017 og 2018 som foreslås videreført i 2020. I budsjettforslaget for 2020 foreslås det i tillegg å bevilge 83 mill. kroner som frie driftsmidler for å styrke politidistriktene. Dette gir politidistriktene større handlingsrom. Jeg vil komme tilbake med en redegjørelse for status og oppfølging av reformarbeidet i den varslede stortingsmeldingen om politiet.

Innen domstolene vurderes kompetanse og ressursbehov i lys av utviklingen i justissektoren. Regjeringen satte i 2017 ned et utvalg (Domstolkommisjonen) for å utrede hvordan domstolene bør organiseres for å være best mulig rustet til å ivareta forventninger om effektivitet og kvalitet, og sikre deres uavhengighet gjennom omskiftelige samfunnsforhold. Utvalget skal identifisere hvilke sentrale utfordringer domstolene står overfor i årene som kommer. Utvalget la frem en delutredning om struktur 1. oktober 2019. Endelig utredning legges frem i august 2020.

Riksrevisjonen gjennomfører en undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene. Riksrevisjonens rapport fremlegges 22. oktober i år.

Regjeringen er opptatt av at domstolene har tilfredsstillende rammebetingelser. For å få bedre innsikt i domstolenes driftssituasjon ba jeg Domstoladministrasjonen om en analyse av domstolenes driftssituasjon etter innføring av ABE-reformen. Vi mottok rapporten i sommer. Den gir departementet et godt kunnskapsgrunnlag for å vurdere behov og fremtidige tiltak.

Jeg mener disse utredningene og rapportene gir et godt bilde av situasjonen og behovene for endring i domstolene.

Kapasiteten i kriminalomsorgen tilpasses aktivitetene og prioriteringene til politiet, påtalemyndigheten og domstolene. I oktober 2013 var soningskøen på over 1 200 dommer. Per september 2019 var soningskøen på 485 dommer. For å utnytte ressursene på en mest mulig effektiv måte er det nødvendig å legge ned fengselsplasser det ikke er bruk for. I 2020 vil regjeringen prioritere vedlikehold og rehabilitering av fengselsbygg. Det legges vekt på å opprettholde viktig kapasitet for bl.a. forvaring og varetekt. Regjeringen foreslår derfor å bevilge 22 mill. kroner for å begynne arbeidet med å rehabilitere Ila fengsel og forvaringsanstalt i 2020, samt å bevilge 17,5 mill. kroner i 2020 til planlegging og forprosjektering av nytt Oslo fengsel.

Regjeringen har i de senere årene prioritert digitalisering i straffesakskjeden gjennom prosjektet Elektronisk samhandling i straffesakskjeden (ESAS), som i 2017 og 2018 har etablert en effektiv, sikker og robust digital felleskomponent for utveksling av data innen straffesakskjeden (Justishub). Prosjektet er gjennomført i tett samarbeid mellom Domstoladministrasjonen, Kriminalomsorgsdirektoratet og Politidirektoratet.

Regjeringen foreslår å bevilge 30 mill. kroner i 2020 til å koble flere sentrale virksomheter i straffesakskjeden på Justishub og videreutvikle prosjektet ytterligere for å utvikle nye løsninger og bedre utveksling av informasjon mellom aktørene.

Samlet sett bidrar disse prosessene til å gi en god oversikt over ressurssituasjon og kompetansebehov i straffesakskjeden.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Jøran Kallmyr', written in a cursive style.

Jøran Kallmyr

