



Representantforslag 86 S

(2014–2015)

fra stortingsrepresentantene Hadia Tajik, Jorodd Asphjell, Lene Vågslid, Knut Storberget og Kari Henriksen

Dokument 8:86 S (2014–2015)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Hadia Tajik, Jorodd Asphjell, Lene Vågslid, Knut Storberget og Kari Henriksen om innhold i kriminalomsorgen

Til Stortinget

Bakgrunn

Samfunnstrygghet og kriminalitet

Målet for kriminalpolitikken er et trygt samfunn. Å være offer for kriminalitet kan være en stor belastning. Fængselsstraff er det som på kort sikt mest effektivt stopper kriminell aktivitet. For de farligste lovbruterne er fængsel helt nødvendig for å sikre samfunnet trygghet. Folk skal føle seg trygge på at personer som begår alvorlig kriminalitet, ikke rømmer eller begår ny kriminalitet når de soner straffen de er pådømt.

For de som utsettes for alvorlig kriminalitet og deres nærmeste, kan livene endres for alltid. Derfor er det viktig hvordan man forholder seg til ofre for kriminalitet.

På lengre sikt er det som skaper størst trygghet at de som straffes ikke begår ny kriminalitet når straffen er sonet. Soningen må kunne bli et vendepunkt for flere.

Norge har en av de laveste forekomstene av kriminalitet og tilbakefallsrater i verden (20–30 pst.). Det er viktig å understøtte tiltak som bidrar til dette, og å utvikle nye.

Et samfunns straffereform og straffesystem handler også om filosofiens og religionenes kjernesporsmål: Hva er et menneske, og hva er rett og galt? Filosofen og teologen Memonides skrev allerede i tidlig

middelalder at «en god straff handler om å vinne den tapte bror tilbake.»

Det handler òg om grunnleggende identitet. Filosofen Knut Ejler Løgstrup (Den etiske fordring 1956) mener at man skaper hverandres identitet gjennom å bekrefte hverandre i sosiale relasjoner, og at den etiske fordring er et krav om å ta vare på hverandre fordi man er avhengig av hverandre. Å ha begått kriminelle handlinger skaper en tilleggsidentitet som «kriminell». Negative holdninger og oppfatninger om «kriminelle» i samfunnet kan forsterkes i sosiale relasjoner, som for eksempel å oppgi at man har vært i fængsel når man søker arbeid. Det kan være en av årsakene til at så mange som rundt 70 pst. er uten arbeidsforhold. Den etiske fordring kan også sies å handle om hvordan samfunnet forholder seg til de dømt. Fjodor Dostojevskij skrev en gang at hvis man ville undersøke hvor humant et samfunn er, burde man besøke dette samfunnets fængsler og tukthus.

Å straffe lovbrudd er viktig og riktig. Hvordan man straffer er et spørsmål om menneskesyn, etikk og humanitet.

De etiske dilemmaene er mange. Straff i et moderne, sivilisert samfunn må balansere mellom det legitime behovet for at den som har begått kriminelle handlinger skal sone sin straff gjennom å påføres lidelse i form av frihetsberøvelse og innskrenkinger i bevegelsesrom, kontakt med andre o.l., og å sørge for at samfunnet legger til rette for en forsoning. Når soningen er gjennomført, kan forsoning skje ved gjennntreden i samfunnet.

Straffesystemet i Norge har to hovedformål: samfunnsbeskyttelse og rehabilitering. Disse perspektivene ligger til grunn for Norges politikk, fra de tidligere justisministrene Inger Louise Walle (jf. St.meld. nr. 104 (1977–78)), via Odd Einar Dørum til Knut Storberget (jf. St.meld. nr. 37 (2008–09)), og har utformet justis- og kriminalpolitikken der generell vel-

ferdspolitikk er basis for det forebyggende arbeid forut for utvikling av kriminell atferd. Arbeid til alle, gode velferdsordninger, en politikk som inkluderer og aktive målrettede forebyggingstiltak er forutsetninger for lav kriminalitet.

God og målrettet rehabilitering er et nødvendig virkemiddel for å redusere gjentakelse av kriminalitet og legge til rette for livsendring.

Kriminalitetsbildet har hatt en positiv utvikling de senere årene. Kriminaliteten går generelt ned i Norge, også blant unge. Kriminaliteten har endret seg, fra vinningskriminalitet til narkotika og internasjonal kriminalitet, som for eksempel arbeidslivskriminalitet, trafficking og narkotika.

Færre tilbakefall er avgjørende for at kriminaliteten skal fortsette å gå ned og samfunnstryggheten øke.

Normalitetsprinsippet gjelder; norske innsatte har like rettigheter som andre til helsehjelp, skole og utdanning. Årsaken er at tilbakeføringen til samfunnet skal gå best mulig.

For flere av de alternative soningsformene er det gode resultater i form av lav rømming og lite tilbakefall til kriminalitet.

Hvem soner?

Det er en ofte marginalisert gruppe som begår og gjentar kriminalitet. Gjennomsnittet på dommene er på noe i overkant av 100 dager. De fleste er mellom 18 og 50 år, og de fleste er menn.

Norske innsatte som populasjon har en barndom preget av økt somatisk og psykisk sykkelighet (ca. 30 pst.), dårlig økonomi (ca. 40 pst.), erfaringer med at foreldre har begått kriminalitet (30 pst.), vært i kontakt med barnevern (ca. 30 pst.), droppet ut av skolen (ca. 55 pst.) og en stor andel er arbeids- (70 pst.) og bostedsløse (30 pst.). Undersøkelser viser at rundt 10 pst. har store lærevansker og alvorlige kognitive forstyrrelser (fra lettere til alvorlig grad av utviklingshemning). 92 pst. har én eller flere diagnoser knyttet til psykisk sykdom, rundt 60 pst. har én eller flere alvorlige personlighetsforstyrrelser. Mellom 60 og 80 pst. har rusavhengighetslidelser (Kilder: Fafø levekårsundersøkelse (2004); Søndena & co NTNU (2008) og Marie-Lisbet Amundsen HiVe (2011)). Kort sagt er de som sitter i fengsel i dag en svært marginalisert gruppe. De fleste er bærere av markører som faller inn under sosiale ulikheter i helse og økonomi, og det er også en generasjonskomponent i dette.

Andelen utenlandske personer som begår kriminalitet er økende. Det er en svært liten andel som dømmes for terrorhandlinger/ekstremisme.

Kvinner er en minoritet i fengselssystemet. De utgjør rundt 9 pst. av de innsatte. 4 av 10 straffedømte kvinner har vært utsatt for seksuelle overgrep som barn, mens 6 av 10 oppgir å ha vært utsatt for voldtekt

som voksen (Marie-Lisbet Amundsen). Mange innsatte har stor gjeld, noe av dette er knyttet til offentlige etater, og mye er narkogjeld. Frivillige organisasjoner og forskere peker på viktigheten av å ha gode gjeldsrådgivingstiltak i fengslene.

Det er sporadisk innsatte med fysiske funksjonshemninger, og nye fengsels- og friomsorgsinstitusjoner skal være universelt utformet. Innsatte med funksjonshemninger får som hovedregel plass i universelt utformede fengsler, og det er viktig at tilretteleggingskravene imøtekommes.

Frivillige organisasjoner

I dag utgjør frivillige organisasjoner en stor kraft i rehabiliteringsarbeidet. De er bindeleddet mellom fengsel og frihet, ofte mest aktive i overgangsfasen mellom fengsel og friheten, som stiftelsen Wayback, men flere har opplegg inne i fengslene. Frelsesarmeens sosiale arbeid, Røde Kors sin besøkstjeneste og kulturtiltak inne fengslene, som radio Røverhuset i Oslo fengsel, er noen av tilbudene til de innsatte. Flere innsatte omfattes av brukerorganisasjoners likemannsarbeid, en metodikk for oppfølging og veiledning ved hjelp av andre som selv har vært brukere. Idretts- og friluftslivsorganisasjoner bidrar med gode tiltak, som styrker den generelle helsen til innsatte, og som gir mange helt nye opplevelser, noe som kan forsterke ønske om livsendring. Frivillige organisasjoner drives av dedikerte enkeltmennesker som har positiv innvirkning på gode endringsprosesser, styrker identiteten som ikke-kriminell og bidrar til å gi positive opplevelser og mestringsfølelse.

Den norske kirke og andre trossamfunn

Ordningen med fengselsprest har lange tradisjoner i norske fengsler. Fast fengselsprest ble ansatt i Oslo Botsfengsel etter kgl.res. av 30. april 1850. Botsfengslet dannet egen menighet fra begynnelsen og hadde egen kirke i bygningen fra 1887. Presten skulle føre kirkebok, dagbok (dagsregister), journal og kopibok. I 1879 kom det instruks for fengselsprestene (kgl.res. 28. juni 1879) hvor disse i sine ikke-geistlige gjøremål ble underlagt direktøren.

I dag er ordningen hjemlet i diverse lover, med forskrift 2000-02-07-183, Tjenesteordning for fengselsprester, som utdyper dette. Andre trossamfunn har også aktivitet overfor innsatte fra deres menigheter og trossamfunn, med hjemmel i grunnlovfestingen av den frie tros- og livssynsretten.

Framtidsrettet strafferegime

Sosiale eller økonomiske forhold er ikke i seg selv, og skal ikke være, grunn til å unnta lovbrutere for straff og fengsling. Samfunnet skal straffe mennesker som har begått kriminalitet. Samtidig må et sivilisert samfunn være opptatt av om forvaltning og

rettssystem rammer skjevt, forsterker sosial ulikhet eller hvorvidt ordningene låser mennesker fast i ufri posisjoner som det er mulig å gjøre noe med. Bekjempelse av kriminalitet må ha et utvidet perspektiv, slik som St.meld. nr. 37 (2007–2008) trekker opp:

- a) forebygging gjennom generelle velferdsordninger som omfatter alle,
- b) spesielle tiltak for sårbare barne- og ungdomsgrupper,
- c) forskjellige straffereformer med hovedmålsetting å redusere gjengangerkriminalitet,
- d) videreutvikle importmodellen og et innhold som bidrar til rehabilitering og hjelper mennesker til å kunne leve et mer helhetlig liv, uten kriminalitet,
- e) utvide familie- og pårørendeperspektivet, og
- f) forbedre og øke samarbeidet med frivillige organisasjoner.

I en moderne straffegjennomføring hører også ivaretagelse av ofrene hjemme. Deres behov for informasjon og oppfølging må ivaretas på en god måte, i tett samarbeid med dem det gjelder. Tilbudet til ofre må være enhetlig og likt tilgjengelig, uavhengig av hvor de bor.

I sitt svarbrev til justiskomiteen vedrørende Meld. St. 12 (2014–2015) skriver justis- og beredskapsminister Anders Anundsen:

«En human straffegjennomføring der den domfelte blir behandlet med respekt og i størst mulig grad kan bevare sitt menneskeverd, er grunnleggende for å forebygge konflikter i fengsel og kan virke forebyggende mot tilbakefall til ny kriminalitet.»

Og videre:

«Tiltak og tilbud for å bedre domfeltes helse og andre levekår under frihetsberøvelsen, gir den enkelte en bedre mulighet til å klare seg ute i samfunnet etter soning med å skaffe seg bolig, jobb eller videre utdanning, noe som er grunnleggende for å forebygge tilbakefall til ny kriminalitet.» (ref 214/8470, 20. februar 2015).

Derfor må spørsmålet fremdeles stilles om samfunnet kan bidra til at lovbrutere, når de kommer ut av soningen, begår mindre kriminalitet enn da de startet den. Det er et viktig og langsiktig trykkmål for samfunnet.

Innsatte dømt for ideologisk terrorisme

Ideologisk baserte terrorhandlinger er utført på norsk jord. Man kan anta at det i framtiden vil bli flere som dømmes for dette, enten terroren er begått i Norge, eller norske statsborgere har begått slik terror på utenlandsk jord, og skal sone i Norge. Det er vanskelig å regulere ideologi, tro og overbevisning ut fra

menneskerettslige prinsipper – det er tross alt innenfor straffeloven å ha ekstreme meninger, det er handlingene man skal dømmes for. Det reiser juridiske og etiske problemstillinger knyttet til strafferegime for slike forbrytelser. Terroristenes våpen er også ord og kommunikasjon. Det stiller samfunnet overfor utfordringer knyttet til hvilke begrensninger man skal kunne sette, dersom de fra fengsel kommuniserer på en måte som kan være i grenseland mellom å oppføre til terror eller ytre seg fritt, slik Norges forpliktelser i henhold til menneskerettene og ytringsfriheten krever. Noen innsatte kan også være utfordrende for miljøet i fengslene fordi man kan mistenke rekruttering blant medinnsatte. For ansatte kan utfordringene være knyttet til hva som skal eller kan kontrolleres og hvilke begrensninger som skal iverksettes. Det må ikke være tvil om at normalitets- og menneskerettsprinsipper skal være styrende også her, men det kan være nødvendig med en bredere oversikt over hvilke utfordringer man står overfor når det gjelder ideologisk generert terror og soning.

Pågående tiltak som får innvirkning på soning og straffeprosessen

Det er igangsatt flere tiltak som berører soning og straffegjennomføring, som ennå ikke er kommet til behandling i Stortinget. De viktigste er:

- Tilregnelighetsutvalget har avlagt rapport om psykisk syke og soning.
- Det er igangsatt omorganisering av regionene til en tonivåmodell fra dagens tre nivåer.
- Straffeprosessutvalget avlegger snart sin rapport.
- Politi- og kommunereform kommer.

Forhold knyttet til alvorlig psykisk syke innsatte vil komme opp i forbindelse med behandlingen av rapporten fra tilregnelighetsutvalget og er ikke spesielt omtalt her.

Dette representantforslaget begrenses til forhold knyttet til videreutvikling av innholdet i kriminalomsorgen, for å redusere kriminaliteten og bedre samfunstrykkggheten.

Utvikling av framtidig innhold i kriminalomsorgen

Dagens samfunn er i stor utvikling. Kriminalitetsbildet endrer seg, og ny teknologi gir nye muligheter både for å utføre kriminalitet og for å overvåke og frihetsberøve. Samfunnet får mer kunnskap om hvilken virkning kriminelle handlinger har på ofre, hva som virker når det gjelder forebygging, endringene i kriminaliteten, hvilke soningsmåter som virker og hvordan samspill mellom innsatte, familie, tjenesteapparat og frivillig sektor kan bygge opp under målsettingen om å gjøre samfunnet tryggere. Innholdet i kriminalomsorgen, praktiseringen av normalitetsprin-

sippet, dimensjoneringen av tjenester og personellressurser må tilpasses denne kunnskapen. Tros- og livssynsretten må være reell for innsatte, dette må også gjelde praktiseringen.

Kvinneperspektivet må følges opp i tråd med nyere forskning og anbefalingene fra Kriminalomsorgens rapport: Likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar. Det er derfor behov for å utvikle innholdet i kriminalomsorgen etter disse linjene:

1. Utdanning, etter- og videreutdanning

Utdanningsløpet bør utvides til en treårig bachelorgrad og omfatte både fengsel og friomsorgen. Det bør legges til rette for at Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) sammen med fagorganisasjonene utvikler mulige etter- og videreutdanninger, og at videreutdanningsløp innenfor andre profesjonsutdanninger på høyskoler og universiteter blir tellende for arbeid i kriminalomsorgen.

2. Øke bruken av alternative straffeformer

Opptrappingsplan for narkotikaprogram med domstolskontroll bør iverksettes i alle større byer.

Det bør tas i bruk elektronisk varetektssurrogati, bruken av fotlenker bør økes, og samfunnsstraffordningen bør forsterkes.

Bøttenesteordningen bør gjøres permanent, og bruken av program mot ruspåvirket kjøring bør økes.

3. Rehabilitering og innhold

Rehabilitering må tilpasses den enkeltes behov og situasjon. Grundig kartlegging av ressurser og behov bør skje forut for soning, eventuelt så raskt som mulig etter at soning er startet. Programvirksomheten skal tilpasses den enkelte innsatte i større grad enn i dag. Det bør åpnes for at flere ansatte kan ha grunnutdanninger innen velferdsfag, medisin, psykologi og filosofi/religionsteori.

Det bør være krav om deltakelse i utdanningsopplegg for alle innsatte. Lav utdanning, mistriivsel på skolen og mobbing er erfaringer de fleste innsatte har. Utdanning og kompetanse er avgjørende for å kunne få jobb og muligheter til å forsørge seg selv. Utdanningen bør tilpasses det nivå den enkelte har.

Restorative justice-tilnærmingen, omtalt i St.meld. nr. 37 (2007–2008) Straff som virker, s. 164, bør ha en sentral plass i moderne kriminalomsorg.

4. Helsetjenestetilbudet og medisinsk behandling må bedres

Fengselsopphold kan føre til bedre helse for mange innsatte, for andre kan det forsterke deres helse-

plager. Fastlegene i Norge har ansvar for all pasientbehandling som ikke krever spesialistbehandling. I henhold til normalitetsprinsippet og importmodellen må slik grunnleggende medisinsk behandling og kommunal oppfølging være tilgjengelig for innsatte.

Egne rusbehandlingsenheter bør opprettes i fengsler. Innsatte må ha tilgang til deltakelse i Lege-middelassistert rehabilitering (LAR). Når innsatte soner i institusjon (§ 12-soning), skal de ha lik rett til tverrfaglig spesialistbehandling og de samme rettighetene etter helselovgivningen som andre pasienter. Behandlingstilbudet innen psykisk helse må styrkes. Alle fengslene skal ha egne gjeldsrådgivingstiltak og økt antall ansatte fra Nav. Familie og ikke-kriminelt nettverk må inkluderes i opplegg som et ledd i rehabiliteringen, og besøkshus skal finnes i alle fengsler.

Brukermedvirkningen styrkes ved å vektlegge erfaringer fra de som har lyktes i å endre atferd.

5. Frivillige organisasjoner

Det er behov for å styrke samarbeidet mellom kriminalomsorgen og organisasjonene som bidrar inn mot den. Frivillige organisasjoner er viktige brobyggere, mellom innsatte og familie og øvrige nettverk, mellom innsatte og øvrig tjenesteapparat og også ved å gi kunnskap og nyttig kompetanse, f.eks. dommersertifikat i idrettsgrener. Også frivillige organisasjoner som arbeider med kunst og kultur, har en viktig rolle overfor de innsatte.

6. Trossamfunn

Innsatte har trosfrihet på lik linje med andre innbyggere. Tilrettelegging for sjelesorg, samtaler om eksistensielle forhold, forkynnelse og religiøse aktiviteter må derfor være til stede.

7. Soningsutfordringer når det gjelder ideologiske ekstremister

Det bør gjøres en erfaringsoppsummering over de utfordringene dette medfører for innsatte, ansatte og innsattes rettigheter og muligheter for å delta i endringsopplegg.

8. Ledelse og styring

Kriminalomsorgen må styres etter en ledelses- og læringskultur, der gode lærings- og utviklings sirkler bygges og utvikles. Koblingen mellom utdanning, praksis, evaluering og forskning som grunnlag for ny teori og ny praksis, må ligge til grunn for all utvikling av tjenestene. I dette arbeidet må man kontinuerlig systematisere tilbakemeldinger fra ledere, ansatte, innsatte, de som utøver tjenester inne i fengslene, frivillige, pårørende og tilsynsmyndigheter.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

1. 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.
 - Breder rehabilitering og tidligere kartlegging av straffedømte.
2. Stortinget ber regjeringen foreta en erfaringsoppsummering av soningsutfordringer knyttet til innsatte dømt for ideologisk terrorisme, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte med resultatene av gjennomgangen.
 - 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.

8. april 2015

