



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Meld. St. 12

(2014–2015)

Melding til Stortinget

---

## Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen





# Innhold

<p><b>1</b>      <b>Sammendrag</b> ..... 5</p> <p><b>2</b>      <b>Innledning</b> ..... 8</p> <p>2.1     Utfordringer knyttet til straffegjennomføringskapasitet ..... 8</p> <p>2.2     Utfordringer knyttet til utviklingen i innsatte- og domfeltepopulasjonen ..... 9</p> <p><b>3</b>      <b>Organisering av kriminalomsorgen</b> ..... 10</p> <p>3.1     Dagens organisering av kriminalomsorgen ..... 10</p> <p>3.2     Mål for framtidig organisering ..... 10</p> <p>3.3     Organiseringens betydning for kriminalomsorgsarbeidet ..... 11</p> <p><b>4</b>      <b>Straffegjennomføringskapasitet</b> ..... 12</p> <p>4.1     De senere års utvikling og dagens situasjon ..... 12</p> <p>4.2     Fengselskapasitet ..... 12</p> <p>4.2.1   Innledning ..... 12</p> <p>4.2.2   Ulike typer fengsler, straffer og straffegjennomføringsformer ... 14</p> <p>4.2.3   Utvikling i bruk av ubetinget fengsel og forvaring ..... 16</p> <p>4.2.4   Varetekt ..... 17</p> <p>4.2.5   Utvikling i bruk av politiarrest ..... 17</p> <p>4.2.6   Utvikling i bruk av varetekt ..... 18</p> <p>4.3     Soningskø ..... 19</p> <p>4.4     Straffegjennomføringskapasitet i samfunnet ..... 19</p> <p>4.4.1   Samfunnsstraff ..... 19</p> <p>4.4.2   Narkotikaprogram med domstolskontroll ..... 20</p> <p>4.4.3   Program mot ruspåvirket kjøring ..... 20</p> <p>4.4.4   Prøveløslatelse ..... 21</p> <p>4.5     Bruk av straff i og utenfor fengsel – sammenligning med andre land ..... 21</p> <p><b>5</b>      <b>Landets fengsler – bygningsmessig tilstand og egnethet</b> ..... 23</p> <p>5.1     Bygningsteknisk tilstand og vedlikeholdsbehov ..... 25</p> <p>5.2     Bygningsmassens egnethet ..... 26</p> <p>5.3     Vurdering av straffegjennomføringskapasiteten i enhetene ..... 27</p>	<p><b>6</b>      <b>Framtidige kapasitetsbehov i kriminalomsorgen</b> ..... 28</p> <p>6.1     Prognoser for behov for fengselskapasitet ..... 28</p> <p>6.1.1   Innledning ..... 28</p> <p>6.1.2   Geografiske prognoser for behov ..... 29</p> <p>6.2     Geografiske prognoser for behov for straffegjennomføringskapasitet i samfunnet ..... 30</p> <p>6.2.1   Samfunnsstraff ..... 30</p> <p>6.2.2   Prøveløslatelse med møteplikt .... 31</p> <p>6.2.3   Program mot ruspåvirket kjøring . 31</p> <p><b>7</b>      <b>Verdivalg og prinsipper for dagens og morgendagens straffegjennomføring – betydning for kapasitet</b> ..... 32</p> <p>7.1     Verdier og prinsipper ..... 32</p> <p>7.2     Konsekvenser for fengselsbygg ... 33</p> <p>7.3     Tilbakefall til ny kriminalitet ..... 33</p> <p>7.4     Ofrenes interesser og behov ..... 34</p> <p>7.5     Pårørende av innsatte og domfelte ..... 35</p> <p><b>8</b>      <b>Hvem er de domfelte og innsatte?</b> ..... 36</p> <p>8.1     Alder ..... 36</p> <p>8.2     Kjønn ..... 37</p> <p>8.3     Kultur, språk og statsborgerskap ..... 37</p> <p>8.3.1   Samer ..... 37</p> <p>8.3.2   Utenlandske innsatte ..... 37</p> <p>8.3.3   Årsaker til økningen i antall utenlandske innsatte ..... 38</p> <p>8.3.4   Hvor kommer utenlandske innsatte fra? ..... 38</p> <p>8.4     Levekår ..... 39</p> <p><b>9</b>      <b>Modeller for framtidens straffegjennomføring</b> ..... 41</p> <p>9.1     Fengsels- og friomsorgskontorstruktur ..... 41</p> <p>9.2     Standardisering av fengselsbygg .. 41</p> <p>9.3     Spesialisering av fengsler og avdelinger – grupper med behov for særlig tilrettelegging ... 42</p> <p>9.3.1   Forvaringsdømte – trygt tilbakeføringsprogram ..... 42</p> <p>9.3.2   Egne varetektsfengsler ..... 42</p> <p>9.3.3   Mindreårige innsatte og domfelte 42</p>
---	---

9.3.4	Kvinnelige innsatte og domfelte ...	43	10.2.2	Leie av fengselsplasser i Nederland .....	47
9.3.5	Psykisk syke og rusmisbrukere ...	43	10.2.3	Midlertidig erstatningskapasitet ...	47
9.3.6	Bruk av fengsler med lavere og høyt sikkerhetsnivå .....	44	10.3	Permanente tiltak for å øke fengselskapasiteten .....	47
9.4	Kategorisering av fengsler .....	44	10.3.1	Nye fengselsplasser – prioritering av prosjekter/prosesser .....	47
9.5	Modeller for straffegjennomføring i samfunnet .....	44	10.3.2	Soningsoverføring .....	49
9.5.1	Videreføring av straffegjennomføring med elektronisk kontroll ...	44	10.3.3	Straffegjennomføring med elektronisk kontroll .....	51
9.5.2	Videreføring av narkotika-program med domstolskontroll ...	45	10.3.4	Ungdomsstraff .....	52
9.5.3	Økt bruk av kontrolltekniske hjelpemidler under straffegjennomføring i samfunnet .....	45	10.4	Oppsummering .....	52
9.6	Mulige utbyggingsmodeller .....	45	10.5	Varetekt i fengsel med lavere sikkerhetsnivå .....	52
<b>10</b>	<b>Hvordan løse kriminalomsorgens kapasitetsutfordringer?</b> .....	46	10.6	Tiltak for utenlandske domfelte og innsatte .....	53
10.1	Forebyggende arbeid .....	46	10.6.1	Tilpassede enheter og avdelinger for innsatte som ikke skal tilbakeføres til det norske samfunnet .....	53
10.2	Midlertidige tiltak for å øke fengselskapasiteten .....	46	<b>11</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	54
10.2.1	Dublering .....	46			



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Meld. St. 12

(2014–2015)

Melding til Stortinget

---

## Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 19. desember 2014,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Sammendrag

Kriminalomsorgen står overfor store utfordringer knyttet til straffegjennomføringskapasitet. Det har oppstått et gap mellom behovet for straffegjennomføringsplasser og antallet idømte straffegjennomføringsdøgn. 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 kapittel 3 presenteres dagens organisering i kriminalomsorgen, samt mål for fremtidig organisering. Det er besluttet at Kriminalomsorgen skal omorganiseres fra en trenivåmodell til en tonivåmodell. Omorganisering til en tonivåmodell uten regioner skal frigjøre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon og omdisponeres til blant annet kapasitetsutvidelser.

I kapittel 4 beskrives utviklingen i straffegjennomføringskapasitet og hvilke straffegjennomføringsformer kriminalomsorgen har til anvendelse i dag. Hovedtrekkene er at:

- Fengselskapasiteten har økt fra 2 977 plasser i 2002 til 3 823 plasser i 2014. Inkluderes straffegjennomføringskapasitet med elektronisk kontroll har totalkapasiteten økt til 4 165 plasser.

Antallet avviklede fengselsdøgn har økt siden 2000 med tilnærmet 50 pst.

- Antallet ubetingede dommer iverksatt i fengsel er redusert med 37 pst. siden 2006. Dette skyldes at flere gjennomfører ubetinget fengselsstraff i samfunnet.
- Antallet mottatte dommer har vært stabilt de senere årene, men antallet døgn utmålt i straff har økt med om lag 18 pst. fra 2007 til 2013.
- De siste 10 årene har vært preget av en stadig høyere varetektsandel i fengslene. Siden 2005 har andelen varetekt økt med 75 pst. Gjennomsnittlig sittedid i varetekt har økt fra 63 dager i 2005 til 81 dager i 2013.
- I perioden fra 2006 til 2011 økte det gjennomsnittlige antallet utenlandske statsborgere i varetekt, fra om lag 200 til 600. Fra 2010 har utenlandske statsborgere utgjort rundt 60 pst. av de som til enhver tid sitter i varetekt.

I kapittel 5 redegjøres det 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



milliarder kroner. Det legges opp til en teknisk standard hvor fengslene har en bygningsmasse bestående av godt vedlikeholdte bygg med mindre eller moderate avvik. I dette estimatet er det imidlertid ikke tatt høyde for nye krav til brannsikkerhet, universell utforming, og energinivå. I tillegg er ikke kriminalomsorgsfaglige behov og kostander til eventuell erstatningskapasitet inkludert. Dette innebærer at kostnadene kan bli høyere enn det angitte estimatet. 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.

Kapittel 6 beskriver 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. Prognosene for behov for straffegjennomføring innen 2030 og 2040 er basert på to variabler:

1. forventet straffegjennomføringsvolum kontrollert for befolkningsendringer og
2. forventet befolkningsutvikling.

Begge variablene er delt inn i høyt, lavt og middels scenario. Dette gir til sammen ni prognoseverdier. Departementet legger til grunn at prognoseverdiene med middels straffevolum og middels befolkningsvekst er de sannsynlige. Disse verdiene er derfor lagt til grunn i meldingen. Per i dag er den gjennomsnittlige kapasitetsutnyttelsen i fengslene om lag 98 pst. Det er et langsiktig mål å redusere det gjennomsnittlige fengselsbelegget. I utarbeidelsen av prognosene for behovet framover er det som et analytisk utgangspunkt lagt til grunn 90 pst. belegg. Dette innebærer imidlertid ikke at det kan legges til grunn at belegget vil reduseres til 90 pst. på de angitte tidspunktene. Den reelle utviklingen av utnyttelsesgraden (belegget) vil også påvirke behovet for økt kapasitet. 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.

For straffegjennomføring i samfunnet vil behovet antakelig flate ut, for så å øke i takt med antatte befolkningsendringer i 2030 og 2040.

Kapittel 7 viser 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, helse-tilbud, arbeids- og velferdstjenester, livssynstjenester og frivillige organisasjoner. Sentralt i rehabiliterings- og tilbakeføringsarbeidet er servicetorgene hvor innsatte kan møte alle velferds-etatene uten at de må forlate fengslet.

Kapittel 8 redegjør 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 andelen 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. Hele 112 stater var representert blant innsatte i 2013.

I kapittel 9 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 fengselskapasitet.

Det er behov for å videreutvikle tilbudet til forvaringsdømte, kvinner, mindreårige, psykisk syke og rusmisbrukere.

I kapittel 10 presenteres mulige løsninger for å 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 særlig tre midlertidige tiltak departementet anser som egnet og realistisk å gjennomføre:

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

Behovet for midlertidige plasser er anslått til om lag 500. Om lag 300 for å avvikle køen og om lag 200 for å erstatte fengselsbygg under nedstegning pga. vedlikehold. Et midlertidig tiltak som kan gi stor effekt på kort sikt er å leie fengselskapasitet i utlandet. Departementet har innhentet erfaringer fra Nederland og Belgia og er nå i samtaler med Nederland om muligheten for å leie fengselskapasitet der. Regjeringen har i budsjettforslaget for 2015 tatt høyde for et eventuelt samarbeid med Nederland.

Ved omfattende vedlikeholdsprosjekter er det vanskelig å unngå nedstegning av plasser. Det kan etableres erstatningskapasitet i form av cellemo-

duler i eller i tilknytning til eksisterende fengsler. Ved behov for stengning av plasser i tilknytning til vedlikehold gir det mulighet for å opprettholde kapasiteten.

Permanente tiltak for å øke fengselskapasiteten 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 i kap 11. Regjeringen vil komme tilbake til oppfølgingen av meldingen i de årlige budsjettforslagene.

## 2 Innledning

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. I denne meldingen er behovet for ny straffegjennomføringskapasitet omregnet i fengselsplasser hvis ikke annet er spesifikt nevnt.

Kriminalomsorgens hovedoppgave er samfunnsbeskyttelse. I moderne tid utføres det oppdraget på mange ulike måter: ved å hindre domfelte i å utføre nye straffbare handlinger under straffegjennomføring, ved rehabilitering og tilbakeføring til samfunnet, ved å legge til rette for tilbud om behandling for psykiske lidelser og rusproblemer og ved gjenopprettende prosesser overfor ofre.

Kriminalomsorgen er siste ledd i straffesakskjeden. Saksmengden for kriminalomsorgen vil alltid avhenge av aktiviteten til aktørene som befinner seg lenger fram i denne kjeden. Praksis, prioriteringer og ressurstilgang hos andre virksomheter er derfor avgjørende for behovet for straffegjennomføringskapasitet. Der som det oppstår økt produksjon av saker i et av de tidligere leddene, f.eks. politiet, uten at det følges opp av en kapasitetsøkning i leddene etter, vil det oppstå «kø» i f.eks. domstolene eller hos kriminalomsorgen. Det er derfor viktig å se hele straffesakskjeden i sammenheng i forbindelse med lovendringer, satsinger eller andre tiltak som kan få konsekvenser for kapasitetsbehovet.

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. Justiskomiteen skrev i Innst. 6 S (2013–2014):

«Komitéen mener det er viktig at kapasitetsplanen gis bred faglig politisk forankring. Komitéen forutsetter at Justis- og beredskapsdepartementet prioriterer kapasitetsutvidelser for både

lukkede soningsplasser og varetektsplasser, og at Stortinget på egnet måte informeres om fremdriften i arbeidet. Komitéen mener det er viktig med en helhetlig plan og konkrete tiltak for å få på plass nok soningskapasitet.»

En vesentlig forskjell mellom kapasitetsplanen og denne 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 denne meldingen til Stortinget for å informere om kapasitetssituasjonen og mulige løsninger for å sikre tilstrekkelig kapasitet til gjennomføring av straff og varetekt.

### 2.1 utfordringer knyttet til straffegjennomføringskapasitet

Kriminalomsorgen har tre store utfordringer knyttet til straffegjennomføringskapasitet. Departementet mener at en videreutvikling av innholdet i straffegjennomføringen forutsetter at kapasitetsutfordringene løses.

Kapasitetsutnyttelsen i fengslene har over mange år vært svært høy. I 2014 har den vært om lag 98 pst. Det er et langsiktig mål å redusere fengselsbelegget.

Den første utfordringen er at prognoser viser et behov for å øke fengselskapasiteten 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 bygningssmasse er i svært dårlig stand. En tilstandsanalyse fra Statsbygg har anslått et vedlikeholdsbehov i størrelsesorden 3,3 til 4,4 mrd. kroner. Ved enkelte fengsler er vedlikeholdsbehovet så omfattende og alvorlig at plasser må stenges ned i løpet av de nærmeste årene, enten for å vedlikeholdes eller for å erstattes med nye.



Dette gir et samlet behov for å etablere ca. 2 000 nye plasser i løpet av 25 år gitt 90 pst. kapasitetsutnyttelse. Behovet er størst på Østlandet, i Agder-fylkene og på Vestlandet.

Det er vesentlig at fengselskapasitet ikke går tapt ved stengninger. KDI mener det er behov for å etablere omlag 200 midlertidige plasser til erstatning for fengselsplasser som må stenges på grunn av vedlikeholdsarbeid.

For det tredje er det behov for å utvikle 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. Soningskøen svekker straffens forbyggende virkning. For å nå straffens mål, og av hensyn til ofrene for lovbruddene, er det sentralt at straffegjennomføring påbegynnes raskt etter pådømmelse. Hvis ny kriminalitet begås av straffedømte eller tiltalte som venter på dom og soning, svekkes tilliten til vårt straffesystem og kriminalpolitikken.

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

Departementet vil følge opp en tidligere KVU for fengselsplasser i Agderfylkene. Regjeringen åpner for at utbyggingen kan gjennomføres ved bruk av offentlig privat samarbeid (OPS).

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

## 2.2 Utfordringer knyttet til utviklingen i innsatte- og domfeltepopulasjonen

---

Hovedtyngden av de som begår kriminalitet i Norge er menn mellom 18 og 59 år. Statistisk sentralbyrås (SSB) framskrivinger for befolkningsutviklingen fram til 2040 viser klare forskjeller på utviklingen blant menn i denne aldersgruppen og hele befolkningen. Mens hele befolkningen ved middels nasjonal vekst forventes å øke med 25 pst. fram mot 2040, er det tilsvarende tallet for menn 18–59 år 14 pst. Dette tilsier at kriminaliteten begått av norske statsborgere kan gå ned.

Det er ikke nødvendigvis forhold i Norge alene som vil være mest utslagsgivende for behovet for straffegjennomføringskapasitet i framtiden. Nivået på bruken av varetekt vil i framtiden i stor grad være avhengig av migrasjonsmønstre og mengden alvorlig kriminalitet begått av utenlandske statsborgere. I henhold til SSBs befolkningsframskrivinger forventes det at innvandringen til Norge vil fortsette å holde et nivå oppunder 80 000 personer fram til 2017. Deretter vil nivået falle til rundt 53 000 i 2030 og deretter 47 000 i 2040. Innvandringen fra øst-europeiske EU-land vil falle betydelig til rundt 8 000 i 2030 og 6 000 i 2040. Det er stor usikkerhet knyttet til disse beregningene og en rekke uforutsette hendelser eller utviklingstrekk vil kunne påvirke migrasjonen til og fra Norge i framtiden. Departementet har i prognosene som presenteres i meldingen lagt til grunn i beregningene av behovet for straffegjennomføringskapasitet, at den svært høye innvandringen de siste ti årene vil flate ut og gå gradvis nedover. Sett opp mot forventet befolkningsutvikling, regner departementet med at bruken av varetekt vil holde seg høy og stabil fram mot 2030.

### 3 Organisering av kriminalomsorgen

Straffegjennomføringsloven som trådte i kraft 1. mars 2002, er en felles lov om fengsel og friomsorg, og den første loven som regulerte friomsorgens virksomhet. Loven la bl.a. myndighet til et nyopprettet regionalt nivå og lovfestet felles målsettinger for friomsorg og fengsel. Før 2001 var fengsel og friomsorg to ulike etater. Etter regionaliseringen i 2001 og iverksettelsen av straffegjennomføringsloven er de organisert som en etat, Kriminalomsorgen.

#### 3.1 Dagens organisering av kriminalomsorgen

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) ble skilt ut fra Justis- og beredskapsdepartementet og etablert som selvstendig direktorat fra 25. juni 2013. Samtidig endret direktoratet navn til Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) for å tydeliggjøre direktoratsfunksjonen. Kriminalomsorgen har etter dette vært 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 narkotikaprogram med domstolskontroll (ND-sentre) og Kriminalomsorgens utdanningscenter (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.

Kriminalomsorgen har et omfattende forvaltningssamarbeid som innebærer at forvaltningssamarbeidspartnerne leverer sine tjenester i fengslene, herunder helsetjenester, opplæringstilbud, arbeids- og velferdstjenester, bibliotekstjenester og tros- og livssynstjenester.

Antall fengsler har i løpet av de siste årene blitt redusert som følge av at flere fengsler i geografisk nærhet har blitt slått sammen *administrativt* under felles ledelse.

Regionene har følgende inndeling:

- Kriminalomsorgen region øst: Akershus, Oslo, Østfold, Oppland og Hedmark

- Kriminalomsorgen region sør: Telemark, Vestfold og Buskerud
- Kriminalomsorgen region sørvest: Agder-fylkene og Rogaland
- Kriminalomsorgen region vest: Sogn og Fjordane, Hordaland og Møre og Romsdal
- Kriminalomsorgen region nord: Trøndelagsfylkene, Nordland, Troms og Finnmark

Ved utflyttingen av direktoratet 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. I den politiske plattformen er det et uttalt mål at «Regjeringen vil bygge sin politikk på målet om en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Samfunnet må bli mindre byråkratisk». På denne bakgrunn har departementet bedt KDI om å utrede en organisasjonsmodell med to nivåer uten regioner. Rapporten er levert og departementet har den til behandling.

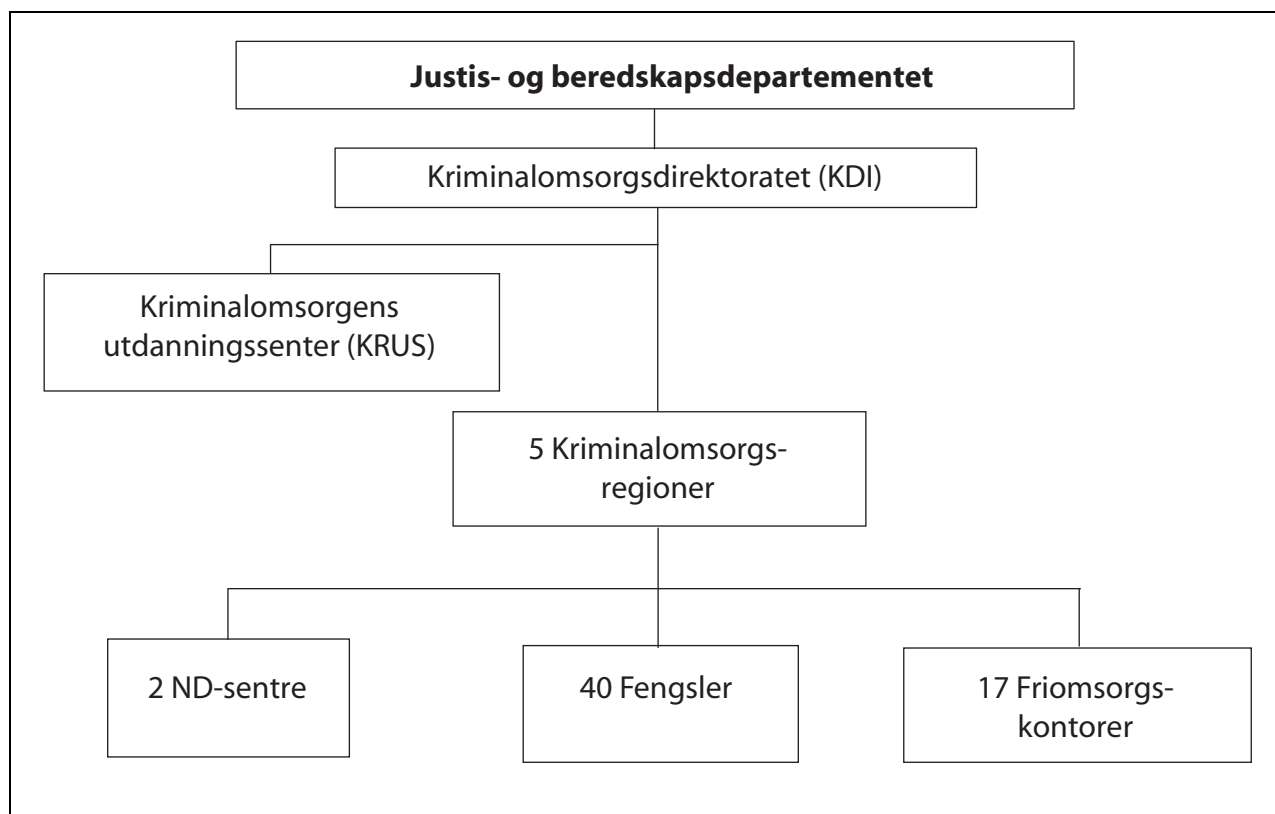
#### 3.2 Mål for framtidig organisering

Den framtidige organisasjonsmodellen skal ha følgende mål:

- Sterk og tydelig etatsledelse
- Effektiv ressursutnyttelse – mer til tjeneproduksjon, mindre til administrasjon og ledelse
- Likheter i saksbehandlingen
- Bedre sammenheng i straffesakskjeden.

Direktoratet ble bedt om å vurdere to modeller for lokalt nivå:

1. Etablering av straffegjennomføringssentre/kriminalomsorgsenheter, med egne administrasjoner og underlagte fengsler og friomsorgskontorer. Administrasjonene skal etableres ved et av fengslene eller friomsorgskontorene som ligger i geografisk tilknytning til hverandre.
2. Sammenslåing av fengsler og friomsorgskontorer med felles ledelse der disse ligger geografisk i nærheten av hverandre.



Figur 3.1 Kriminalomsorgens organisering.

### 3.3 Organiseringens betydning for kriminalomsorgsarbeidet

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. Kravet til likebehandling innebærer at like tilfeller skal behandles likt. Dagens organisering fremmer ikke nødvendigvis prinsippet om rettslikhet og likebehandling. 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 se straffesakskjeden under ett. Organiseringen av kriminalomsorgen må derfor støtte en sømløs straffegjennomføring ved å bidra til bedre saksflyt og et helhetlig blikk på innsatte og domfelte. Dette krever at det legges til rette for en god samhandling i etaten på tvers av fengsler, friomsorgskontorer og sentre for narkotikaprogram med domstolskontroll, med de andre etatene og virksomhetene i straffesakskjeden og med forvaltningssamarbeidspartnere. I tillegg skal ressursene samordnes på en best mulig måte.

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. KDI ble derfor bedt om å vurdere hvilke gevinster de to modellene kan gi.

## 4 Straffegjennomføringskapasitet

### 4.1 De senere års utvikling og dagens situasjon

---

Det er kun en mindre andel av de anmeldte forbrytelsene som ender i en straffereaksjon, og enda færre som resulterer i en reaksjon i regi av kriminalomsorgen. I 2013 ble det anmeldt 388 500 lovbrudd, fordelt på 270 000 forbrytelser og 119 000 forseelser. I alt er det en nedgang på 1,3 pst. siden 2012. Vinningskriminalitet utgjør meste parten av nedgangen.

Anmeldte lovbrudd er tidsmessig forut for reaksjonsstatistikken, og viser derfor ikke nødvendigvis til de samme personene. Ser vi likevel på tallene fra 2011, som er siste utgitte reaksjonsstatistikk, ble det eksempelvis anmeldt 265 000 forbrytelser. Samme år ble det idømt 33 200 straffereaksjoner for forbrytelser. Blant disse var det 2 200 dommer samfunnsstraff og i underkant av 8 000 dommer som helt delvis omfattet ubetinget fengsel, viser tall fra SSB. Bøter i form av forelegg er den klart mest brukte straffereaksjonen for forbrytelser og stod for mer enn halvparten av alle reaksjonene i 2011. Det ble gitt ubetinget fengsel i rundt 2 400 forseelsessaker i 2011. Dette dreide seg hovedsakelig om forseelser mot veitrafikkloven. Til sammenligning ble det totalt ilagt rundt 284 000 straffereaksjoner for forseelser dette året, hovedsakelig bøter.

Det er heller ingen enkel sammenheng mellom det generelle kriminalitetsnivået og volumet av straffereaksjoner i kriminalomsorgen. De senere års utvikling illustrerer dette godt. Mens antallet avviklede fengselsdøgn har hatt en historisk sterk økning (se figur 4.1), har kriminalitetsnivået i form av anmeldte lovbrudd vist klar nedgang (se figur 4.2). Den totale nedgangen skyldes i første rekke en betydelig reduksjon i den anmeldte vinningskriminaliteten.

Straffbare handlinger håndteres også på andre måter enn ved å bringe dem inn for retten for idømmelse av straff. I endel tilfeller konstaterer påtalemyndigheten skyld, men avgjør saken med påtaleunndlatelse. Noen saker tas ut av rettsapparatet og overføres til konfliktrådsbehandling. Dette

er mindre alvorlige saker, som ikke medfører noen ordinær straffegjennomføring.

Straffereaksjonene idømmes av retten, og kan ha et svært ulikt innhold; fra ubetinget fengsel og forvaring til forskjellige former for straff i samfunnet. Straffegjennomføringsformene er ulike måter å gjennomføre ubetinget fengsel, og besluttes av kriminalomsorgen etter reglene i straffegjennomføringsloven. Bruk av forskjellige straffegjennomføringsformer som alternativ til ubetinget fengsel kan skje på forskjellige stadier i soningen.

Departementet vil gjennomgå kriminalomsorgens nåværende kapasitet i lys av utviklingen de senere år.

### 4.2 Fengselskapasitet

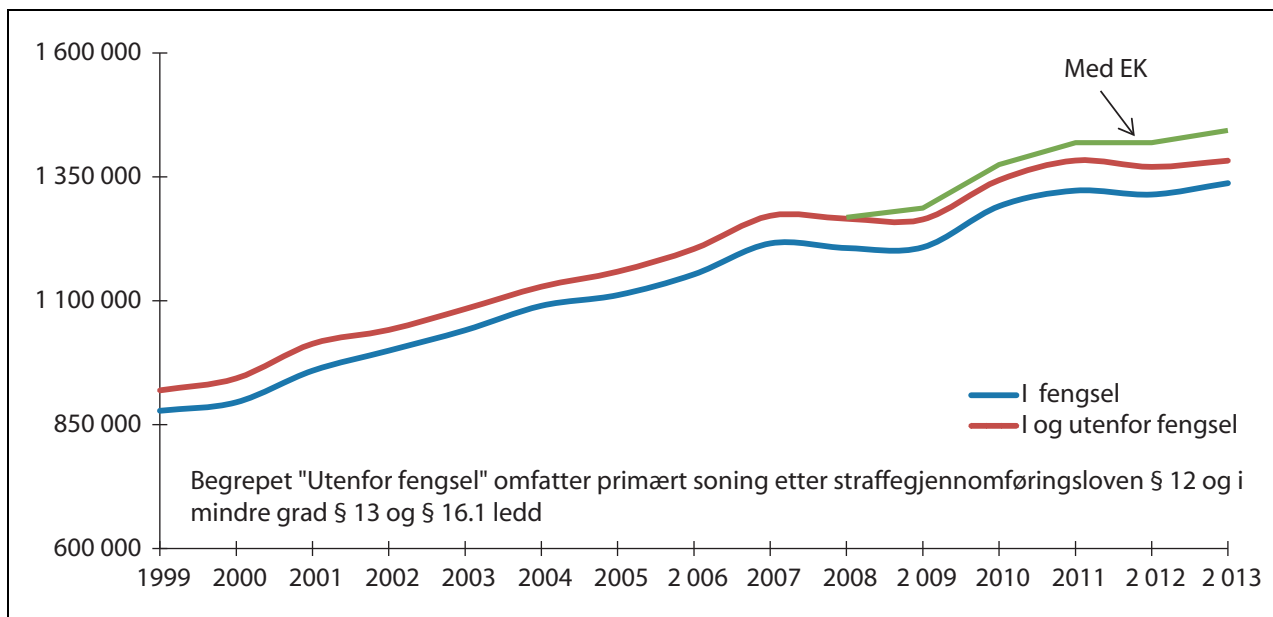
---

#### 4.2.1 Innledning

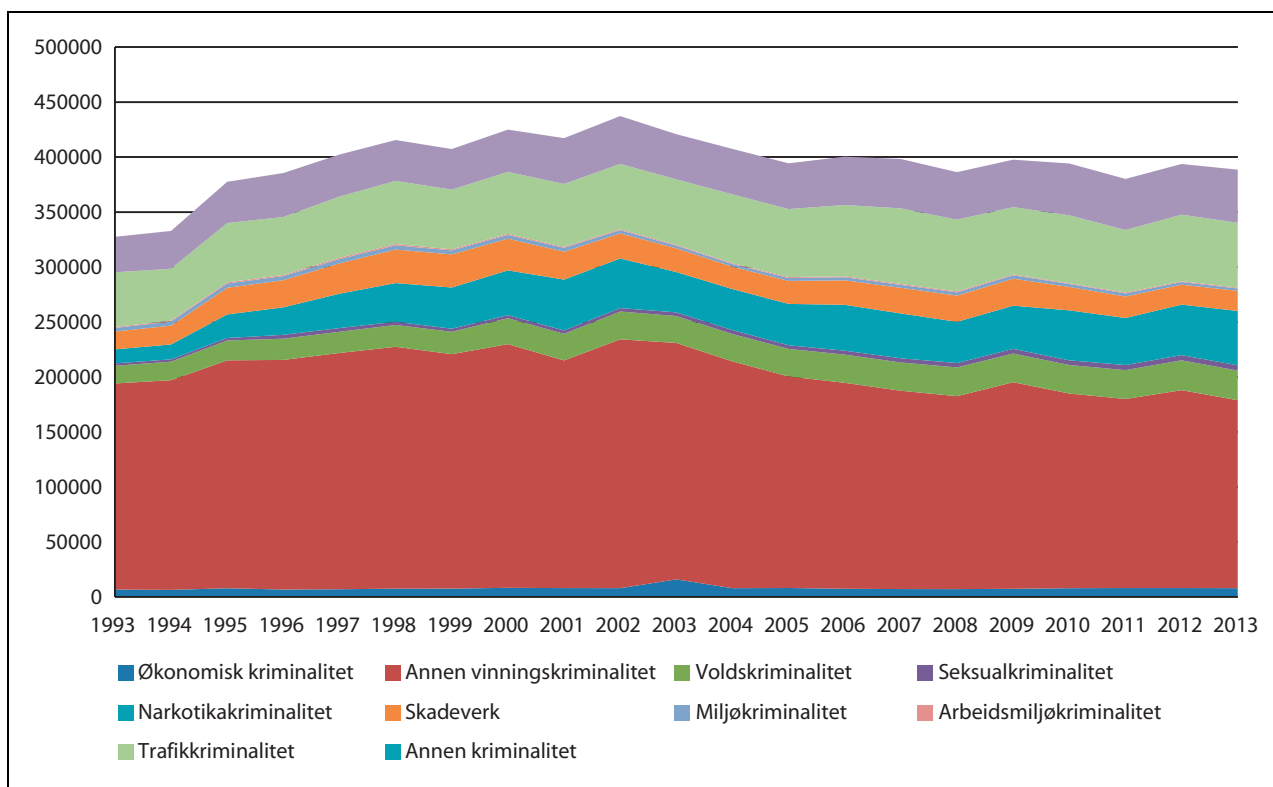
Fengselskapasiteten opptas til enhver tid av innsatte med ulike typer dommer og strafferettslig status. Ubetinget fengselsstraff skal i utgangspunktet sones i fengsel. De siste årene har vi imidlertid fått flere straffegjennomføringsformer som innebærer at hele eller deler av straffen kan sones utenfor 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, jf. straffegjennomføringsloven § 16 annet ledd. 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 avvirket 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.



Figur 4.1 Antall avviklede fengselsdøgn, i og utenfor fengsel samt gjennomføring av ubetinget fengselsstraff med elektronisk kontroll (EK).



Figur 4.2 Lovbrudd anmeldt, etter lovbruddstype, absolutte tall (kilde: SSB).

#### 4.2.2 Ulike typer fengsler, straffer og straffegjennomføringsformer

##### *Fengsel med høyt sikkerhetsnivå*

Et fengsel med høyt sikkerhetsnivå (også betegnet som lukket fengsel) har mur eller høyt gjerde rundt fengselsområdet. Alle dører er i hovedsak låst. Når de innsatte ikke er i arbeid, på skole eller deltar i fritidsaktiviteter, er de innelåst på sine celler.

Hovedregelen er at soning av ubetingede fengselsdommer på to år eller mer starter i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Innsatte vil deretter overføres til en avdeling eller et fengsel med lavere sikkerhetsnivå når deler av dommen er ferdig sonet. Varetekt gjennomføres i hovedsak i fengsler med høyt sikkerhetsnivå.

64 pst. av fengselskapasiteten i Norge (2 434 fengselsplasser) er med høyt sikkerhetsnivå.

Gjennomsnittlig driftsutgift for en fengselsplass med høyt sikkerhetsnivå var i 2013 ca. 910 000 kroner.

Driftsutgiftene per fengselsplass med høyt sikkerhetsnivå i 2013 varierte, fra 1,27 mill. kroner per plass til i underkant av 650 000 kroner per plass. Forskjellen i driftsutgifter har bl.a. sammenheng med ulike drifts- og bygningsmessige forhold.

Dette er kriminalomsorgens driftskostnader. I tillegg kommer kostnadene under forvaltnings-samarbeidspartnerens budsjett.

##### *Fengsel med lavere sikkerhetsnivå*

Fengsel med lavere sikkerhetsnivå (også betegnet som åpent fengsel) har færre fysiske sikkerhetstiltak enn fengsler med høyt sikkerhetsnivå, men det har vanligvis gjerde rundt fengselsområdet, og innsatte har ikke lov til å forlate området. Fengselsbygningene er låst om natten, men de innsatte låses ikke inn i celler.

Kriminalomsorgen foretar en individuell sikkerhetsvurdering av alle som settes i fengsel. Soning av ubetingede fengselsdommer på inntil to års fengsel skjer som hovedregel i fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Forutsetningene for innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå er at det er sikkerhetsmessig forsvarlig, og at verken allmennpreventive hensyn eller den alminnelige rettsoppfatning taler imot dette.

Domfelte med lengre dommer overføres normalt til soning i fengsel med lavere sikkerhetsnivå etter å ha sonet en del av straffen i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Dette er et ledd i soningsprosessen fram mot løslatelse. Overføring til feng-

sel med lavere sikkerhetsnivå kan normalt ikke skje om det er mer enn fem år igjen til 2/3 tid. Slik overføring vurderes når det er mindre enn to år igjen til 2/3 tid.

36 pst. av fengselskapasiteten i Norge (1 389 fengselsplasser) er plasser på lavere sikkerhetsnivå. Gjennomsnittlig driftsutgift for en fengselsplass med lavere sikkerhetsnivå var i 2013 ca. 580 000 kroner. Det er i 2013 også store variasjoner i driftsutgiftene mellom fengslene med lavere sikkerhetsnivå, fra 436 000 kroner per plass til 856 000 kroner per plass. Forskjellen i driftsutgifter har bl.a. sammenheng med ulike drifts- og bygningsmessige forhold.

I tillegg kommer kostnadene under forvaltnings-samarbeidspartnerens budsjett.

##### *Overgangsbolig*

Overgangsboligene er fengsler med lavere sikkerhetsnivå. De er et særskilt rehabiliterende tiltak for innsatte som har et behov for bo- eller sosial trening, planlegging av løslatelse, nettverksarbeid mv. som ikke kan tilbys gjennom straffegjennomføring i ordinært fengsel. Soning i overgangsbolig kombineres med frigang, hvor innsatte på dagtid har sysselsetting i form av enten arbeid eller utdanning ute i samfunnet.

Overføring til overgangsbolig kan skje den siste tiden av soningen, vanligvis det siste året. Unge innsatte med særlige behov kan sone i overgangsbolig i inntil to år.

Kriminalomsorgen har 128 plasser i åtte overgangsboliger. Overgangsboligene er en del av kapasiteten på lavere sikkerhetsnivå.

##### *Hjemmesoning – straffegjennomføringsloven § 16 første ledd*

Ordnningen med hjemmesoning etter strgfjfl. § 16 første ledd er myntet på unge domfelte med et særskilt rehabiliteringsbehov og for domfelte som på slutten av soningen har vist en særlig positiv utvikling. Vilåårene for hjemmesoning er strenge. I 2013 var det 85 overføringer etter strgfjfl. § 16 første ledd (8 378 soningsdøgn).

##### *Straffegjennomføring med elektronisk kontroll – straffegjennomføringsloven § 16 annet ledd*

Fengselsstraff på inntil fire måneder kan gjennomføres som hjemmesoning med elektronisk kontroll. Dette kan enten være hele dommen på fire måneder eller mindre (helgjennomføring), eller de siste fire månedene av en lengre dom



(delgjennomføring). Domfelte må selv søke om slik straffegjennomføring, og det er en forutsetning at vedkommende har bopel og sysselsetting.

Denne gjennomføringsformen foregår ved at det festes en fotlenke rundt domfeltes ankel. Lenken er i kontakt med en elektronisk mottaker som er installert i hjemmet til den domfelte. Ved eventuelle brudd på vilkår eller forsøk på å ta av lenken utløses en alarm som varsler kriminalomsorgen.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal som hovedregel ikke innvilges om lovbruddet er begått i eget hjem eller mot medlemmer i husstanden, eller dersom det dreier som om volds- eller sedelighetsforbrytelser.

Ordningen ble fra mai 2014 landsomfattende med en total kapasitet på 342 plasser. Utgiftene til utvidelsen i 2014 utgjorde om lag 380 000 kroner per plass.

#### *Straffegjennomføring i institusjon – straffegjennomføringsloven § 12*

Fengselsstraff kan gjennomføres helt eller delvis i institusjon dersom dette er nødvendig av hensyn til domfeltes rehabilitering, jf. straffegjennomføringsloven § 12. Langt på vei de fleste § 12-overføringer er til rusbehandlingsinstitusjoner for innsatte som har rett til behandling, der kostnader også dekkes av helsemyndighetene. En del § 12-overføringer går til andre typer institusjoner, herunder institusjoner drevet både av private og ideelle organisasjoner. Kostnadene ved denne typen soning dekkes av kriminalomsorgen. Det er et mål å øke bruken av begge former for § 12-soning. Dette bidrar både til bedre rehabilitering og til å frigjøre ordinær kapasitet i kriminalomsorgen. I 2013 gjennomførte 394 personer deler eller hele soningen i § 12-institusjon med til sammen 30 837 soningsdøgn. 236 av disse 394 ble overført iht. § 12 etter påbegynt soning i fengsel. De øvrige 158 startet soningen i institusjon.

I budsjettet for 2014 ble kriminalomsorgen styrket med 10 mill. kroner for å kunne øke bruken av § 12-overføringer. KDI gjennomførte i 2014 et anbud for kjøp av § 12-plasser. Anbudet ble vunnet av Fretex Øst-Norge AS som også tidligere har hatt et betydelig antall § 12-sonere i sin soningsavdeling (Elevator). Tilbudet gjelder innsatte i alle landets fengsler. Dette er et kombinert arbeids-, sosial- og botreningstilbud. I soningstiden forventes det at deltaker er aktiv i eget attføringsløp og målet er formidling til ordinært arbeid. Tilbudet ved institusjonen ble i forbindelse med anbudet utvidet fra 20 til 30 plasser.

#### *Gjennomføring av subsidiær fengselsstraff – bøtesoning og bøtetjeneste*

Ved ileggelse av bøter fastsettes det samtidig en subsidiær fengselsstraff som må sones om domfelte ikke betaler boten. I 2013 utgjorde soning av subsidiær fengselsstraff i fengsel 23 634 døgn, tilsvarende 69 fengselsplasser. I tillegg ble 1 365 døgn sonet utenfor fengsel, primært iht. straffegjennomføringsloven § 12.

Ved lov 24. juni 2011 ble reglene om subsidiær straff ved bot endret. Lovendringen åpnet opp for at den som ikke evner å betale boten, kan gjennomføre den subsidiære straffen i form av bøtetjeneste utenfor fengsel. Begrunnelsen for lovendringen var å unngå at personer blir fengslet på grunn av manglende betalingsevne. Ordningen med bøtetjeneste, som er en form for samfunnstjeneste, ble iverksatt som pilotprosjekt i Troms fylke 1. desember 2013. Bakgrunnen for pilotprosjektet var å innhente erfaringer før eventuell innføring av ordningen i hele landet.

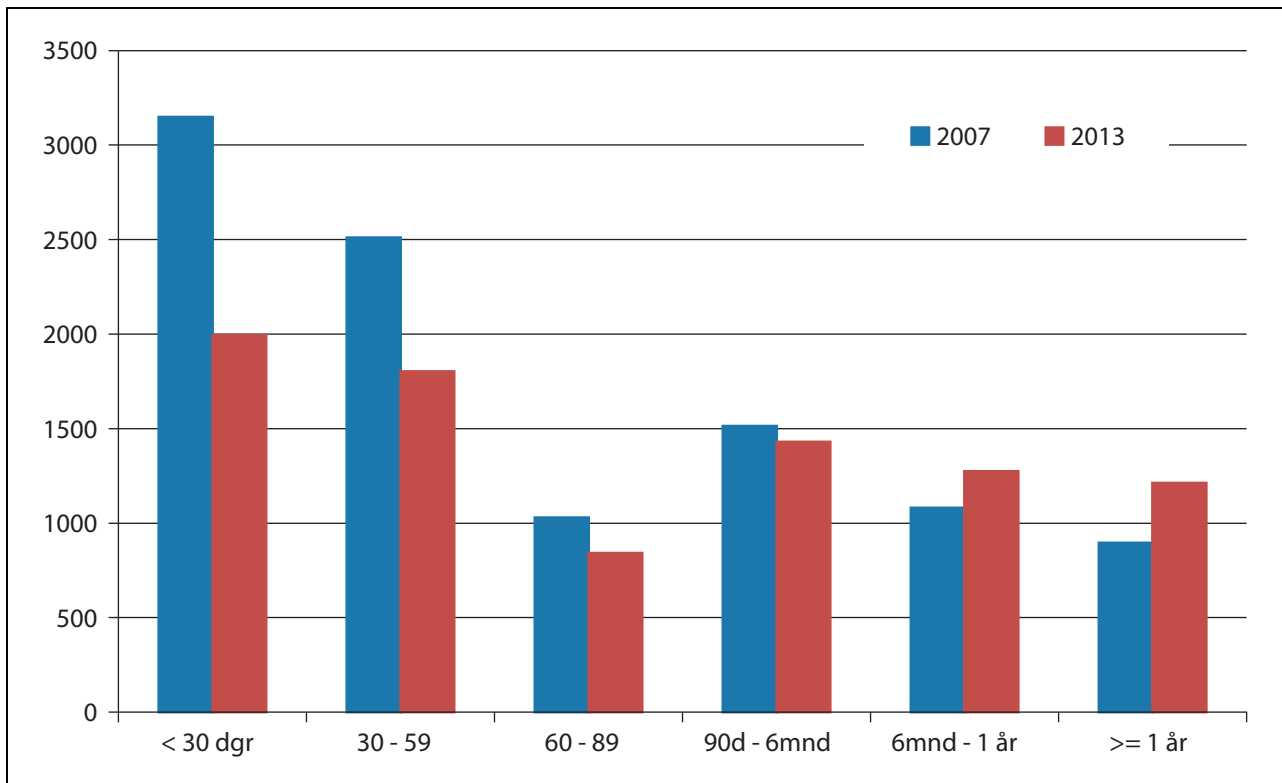
KRUS har fått i oppdrag å evaluere pilotprosjektet med bøtetjeneste. En foreløpig rapport viser at antallet personer som søker bøtetjeneste, er lavere enn antatt. Dette antas bl.a. å ha sammenheng med problemer knyttet til målgruppen, som rusproblemer, ustabile boligforhold og dårlig tilknytning til et lokalmiljø.

Ved ikraftsetting av straffeloven 2005 vil reglene for soning av den subsidiære fengselsstraffen, ved manglende betaling av bot, bli endret sammenliknet med dagens ordning. Endringen innebærer at hovedtyngden av de som ikke evner å betale boten ikke må sone den subsidiære fengselsstraffen. Dette vil sannsynligvis innsnevre målgruppen for bøtetjeneste betydelig. Departementet tar dette forholdet med i vurderingen av om ordningen med bøtetjeneste skal gjøres landsdekkende.

#### *Ubetinget fengsel og forvaring*

Rundt 2/3 av de tilgjengelige plassene i fengsel opptas av personer dømt til ubetinget fengsel. I tillegg blir de fleste avviklede døgn i varetekt avskrevet i senere ubetingede dommer. Volumet av ubetinget fengsel er den klart viktigste faktoren med tanke på kriminalomsorgens kapasitetsbehov.

Forvaring idømmes når det anses å være en nærliggende fare for gjentakelse av nye alvorlige straffbare handlinger, og en tidsbestemt straff ikke anses tilstrekkelig for å verne samfunnet mot ny alvorlig kriminalitet, jf. straffeloven § 39c. Straf-



Figur 4.3 Mottatte dommer på ubetinget fengsel og forvaring, antall, 2007 og 2013, fordelt på domslengde.

fen skiller seg fra ubetinget fengselsstraff ved at den ikke er tidsbegrenset. Det settes en tidsramme, men denne kan forlenges av domstolen om det fortsatt anses å være nærliggende gjentakelsesfare.

Forvaring skal i utgangspunktet sones i egne anstalter eller avdelinger som er spesielt tilrettelagt for dette. Det er forvaringsavdelinger ved Ila fengsel og forvaringsanstalt og ved Trondheim fengsel, samt en avdeling for kvinner ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt. I dag er det 67 forvaringsplasser for menn ved Ila og 10 i Trondheim. Det er svært få kvinner som blir idømt forvaring. Forvaringsplassene er en del av fengselkapasiteten på høyt sikkerhetsnivå. Siden innføring av forvaringsstraffen i 2001 er 224 slike dommer iverksatt<sup>1</sup>, hvorav 17 i 2013. I 2013 ble det gjennomført i underkant av 31 000 fengselsdøgn med forvaring.

#### 4.2.3 Utvikling i bruk av ubetinget fengsel og forvaring

I 2013 ble det iverksatt 9 136 dommer på ubetinget fengsel eller forvaring. Av disse ble 7 297 iverksatt i fengsel, 1 681 med elektronisk kontroll (helgjen-

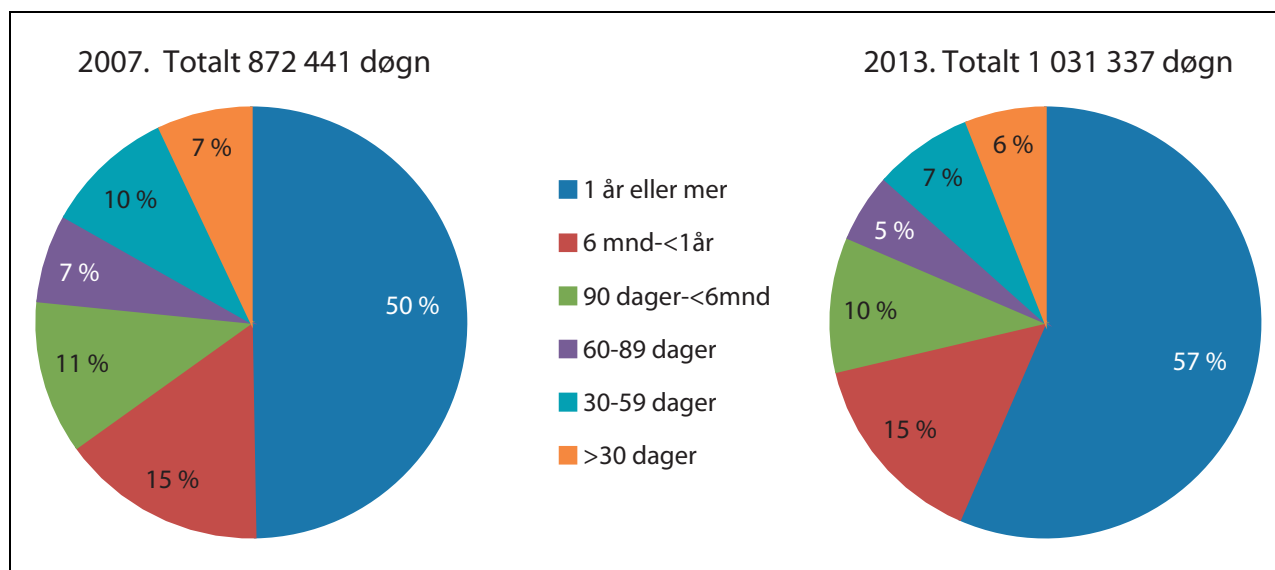
nomføring), mens 158 ble iverksatt på institusjon (soning etter straffegjennomføringsloven § 12). Antallet iverksatte ubetingede dommer har vist en viss nedadgående tendens de siste årene. I toppåret 2007 ble det iverksatt hele 10 287 ubetingede fengselsdommer i fengsel og i samfunnet.

De senere årene har det vært en klar nedgang i antallet ubetingede dommer iverksatt i fengsel, hele 37 pst. fra 2006. Dette henger sammen med at flere domfelte gjennomfører ubetinget fengselsstraff i samfunnet. Når antallet avviklede døgn i fengsel likevel ikke har gått ned, skyldes dette at det er blitt flere lengre dommer. Den gjennomsnittlige sittediden for domsinnsatte har økt fra 96 dager i 2007 til 142 dager i 2013. Ser vi på mottatte dommer ubetinget fengsel eller forvaring, framgår det hvilken stor effekt domslengde har på kapasitetsbehovet. Mens antallet mottatte dommer har holdt seg relativt stabilt de senere årene, har antallet døgn i mottatte dommer gått tydelig opp, fra rundt 872 000 i 2007 til 1 026 000 i 2013, en økning på om lag 18 pst.

Selv om dommene over ett år utgjør en relativt liten andel av dommene målt i antall, står de for en betydelig andel målt i døgn slik det framgår av figur 4.4.

Departementets beregninger viser at dommer på ett år eller mer står for 94 pst. av økningen i

<sup>1</sup> Per 31.08.2014



Figur 4.4 Antall døgn mottatte dommer på ubetinget fengsel justert for forventet prøveløslatelse og fratrukket gjennomført varetekt.

antallet mottatte døgn ubetinget fengsel eller forvaring mellom 2007 og 2013. I denne perioden har det ikke vært noen entydig økning i gjennomsnittslengden på de mottatte dommene på ett år eller mer. Den markante økningen i kapasitetsbehovet for gjennomføring av ubetinget fengsel skyldes i all hovedsak et høyere antall dommer over ett år. Det er derfor sannsynlig at det er utviklingen innenfor disse dommene som vil være mest utslagsgivende for det framtidige kapasitetsbehovet, jf. kap. 6.

#### 4.2.4 Varetekt

Varetekt innebærer at personer som er siktet for straffbare forhold, kan holdes fengslet selv om det ikke foreligger noen endelig avgjørelse av skyldspørsmålet. Varetekt er ikke en strafferettslig reaksjon, men et straffeprosessuelt tvangsmiddel som anvendes under etterforskningen for bl.a. å forhindre at den siktede rømmer, forspiller bevis eller begår ny kriminalitet. Rammene for bruk av varetekt er gitt i straffeprosessloven kap. 14.

Det er kriminalomsorgens oppgave å framskaffe varetektsplass og motta de pågrepne personene til innsettelse når de overføres fra politiarrest til varetekt. Gjennomføring av varetekt reguleres av straffegjennomføringsloven kap. 4.

Det er to ulike frister for henholdsvis overføring fra politiarrest og fremstilling for varetekt. Den pågrepne skal overføres fra politiarrest til varetektscelle innen to døgn (48 timer) etter pågripelsen, med mindre dette av praktiske grun-

ner ikke er mulig, jf. forskrift om bruk av politiarrest 30. juni 2006 nr. 749 § 3-1. Er den innsatte under 18 år, skal overføring skje snarest mulig og senest dagen etter pågripelsen.

Dersom påtalemyndigheten ønsker å beholde den pågrepne, skal vedkommende snarest mulig og senest den tredje dagen etter pågripelse fremstilles for tingretten for varetektsfengsling, jf. straffeprosessloven § 183 første ledd.

Påtalemyndigheten (politiet) begjærer fengsling i fengslingsmøte og retten avgjør, i henhold til straffeprosessloven § 185, om den pågrepne skal varetektsfengsles. Retten skal også fastsette en bestemt tidsfrist for fengslingen, som skal være så kort som mulig og ikke overstige fire uker. Fengslingen kan forlenges ved kjennelse med normalt inntil fire uker av gangen. Er den siktede under 18 år, skal fristen være så kort som mulig og ikke overstige to uker. Den kan forlenges ved kjennelse med inntil to uker av gangen.

Det er ikke fastsatt en grense for hvor lenge en person kan sitte i varetekt.

#### 4.2.5 Utvikling i bruk av politiarrest

Personer som pågripes av politiet settes i politiarrest, mens politiet vurderer om den pågrepne skal overføres og framstilles for varetektsfengsling.

Dersom den innsatte sitter lenger enn to døgn i politiarrest kalles dette for «oversitting». Norge har ved ulike anledninger fått internasjonal kritikk for at varetektsinnsatte blir værende for lenge i politiets arrester.

I 2013 ble det registrert at 4 250 personer hadde sittet i politiarrest utover to døgn. Dette er en økning sammenliknet med tidligere år. Av totalt antall innsatte i arrest satt ca. 8 pst. lenger enn fristen i 2013, mens tallet var 5,3 pst. i 2008. Disse tallene sier imidlertid ikke noe om «oversitting» eventuelt er begrunnet i unntaksbestemmelsen om at det av praktiske årsaker ikke er mulig å tilby plass i et fengsel.

Riksadvokaten har i brev til Justis- og beredskapsdepartementet fra juni 2014 tatt til orde for å endre forskriftsverket slik at man får et klarere rettslig grunnlag for bruk av politiarrest etter at en kjennelse om varetektsfengsling er avsagt, og vurdere en harmonisering av fristene for fremstilling for domstolen i straffeprosessloven og bestemmelsen om overføring til ordinært fengsel i arrestforskriften.

Samtidig sendte Riksadvokaten et skriv til statsadvokatene og politimestrene der han innskjerpet at overføringsfristen på to døgn må overholdes så langt dette er ressursmessig mulig. Videre ba han påtalemyndigheten om alltid å vurdere om det er nødvendig med isolasjon av siktede i politiarresten, og ellers iverksette særskilte tiltak for å avhjelpe de uheldige konsekvensene av at siktede må oppholde seg i politiarrest.

Riksadvokaten sier i skrevet at dersom det ikke er utsikter til å skaffe siktede fengselsplass etter avsagt fengslingskjennelse, og heller ikke mulig å avhjelpe isolasjonsvirkningene skal den fengslede løslates selv om fengslingsvilkårene fortsatt er til stede.

Departementet har bedt Politidirektoratet, i samarbeid med KDI, om å utarbeide en oversikt over antall arresterte som politiet ønsker fengselsplass til, men som løslates på grunn av manglende fengselskapasitet. Politiet jobber med å få på plass mulighet til å registrere løslatelsesårsak.

#### 4.2.6 Utvikling i bruk av varetekt

De siste ti årene har vært preget av en stadig høyere andel varetektsinnsatte i norske fengsler. I 2005 ble det gjennomført rundt 214 000 døgn varetekt. I 2013 var antallet økt til 375 000, en økning på 75 pst. Som andel av alle gjennomførte fengselsdøgn har varetekt økt fra 19 til 28 pst. i denne perioden.

I 2013 utgjorde varetekt hele 40 pst. av alle nyinnsettelse i fengsel mot 26 pst. i 2005. Den gjennomsnittlige sittediden i varetekt har også hatt en klar økning, fra 63 dager i 2005 til 81 dager i

2013. Per 31. august 2014 har gjennomsnittlig sittedid økt til 89 dager.

Årsakene til den økte bruken av varetekt er trolig sammensatte. For det første henger det sammen med en økning innen grenseoverskridende kriminalitet. For det andre er varetektsbehovet betinget av politiets aktivitet og prioriteringer. En tredje faktor som trolig preger varetektspraksis, er antallet tilgjengelige plasser.

#### Utenlandske varetektsinnsatte

I 2013 ble statsborgere fra 102 land varetektsfengslet. Disse sto for 51 pst. av alle nyinnsettelse i varetekt. Ser vi på utviklingen de siste åtte årene, kommer det tydelig fram at økningen i bruk av varetekt kan tilskrives en økning i innsettelse av utenlandske statsborgere. Antallet nyinnsettelse i varetekt av norske statsborgere har holdt seg relativt stabilt med en svak nedadgående tendens.

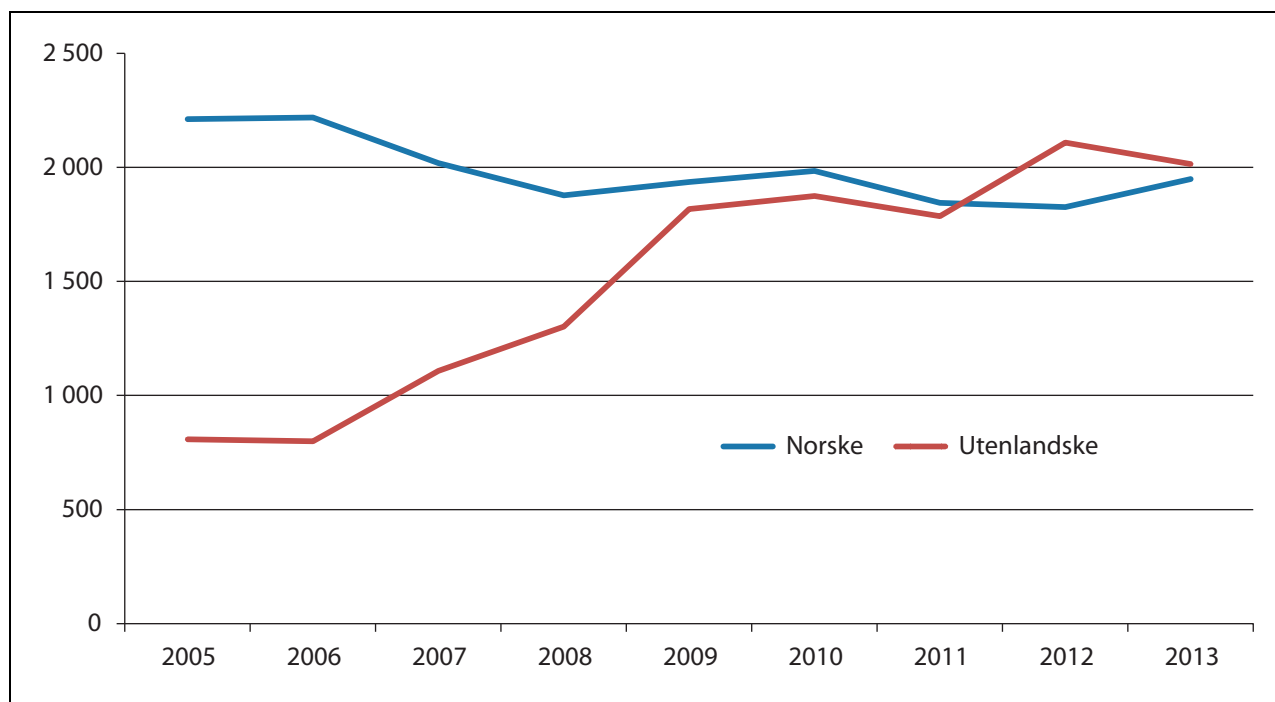
Økningen av utenlandske varetektsfengslede startet allerede i 2006. Ettersom tallet på norske varetektsfengslede gikk ned i samme periode, var det ikke noen merkbar økning i det totale antallet nyinnsettelse i varetekt før i 2009.

I perioden fra 2006 til 2011 økte det gjennomsnittlige antallet utenlandske statsborgere i varetekt, fra om lag 200 til 600. Fra 2010 har utenlandske statsborgere utgjort rundt 60 pst. av de som til enhver tid sitter i varetekt. Denne økningen var større enn samtidige kapasitetsutvidelser på høyt sikkerhetsnivå i samme periode. Resultatet var en gjennomgående varig endring i sammensetning av innsatte i hele kriminalomsorgen i retning mer varetekt generelt og flere utenlandske statsborgere i varetekt spesielt.

Ser vi på andelen varetekt ved nyinnsettelse fordelt på statsborgerskap, finner vi store forskjeller. Mens rundt 27 pst. av alle nyinnsettelse av norske statsborgere i 2013 var i varetekt, gjaldt dette 69 pst. av nyinnsettelse av personer med annet statsborgerskap.

Det foreligger ingen klar statistikk som kan si noe om årsaken til at utenlandske statsborgere i langt større grad ilegges varetekt enn norske statsborgere. Dette kan ha en sammenheng med lovbruddets alvorlighet, men det er også nærliggende å anta at det også i stor grad skyldes unndragelsesfare (straffeprosessloven § 171 første ledd).

De ti mest representerte nasjonalitetene blant de varetektsinnsatte den 31. august 2014 var Romania, Polen, Litauen, Nigeria, Afghanistan, Russland, Algerie, Albania, Sverige og Nederland.



Figur 4.5 Nyinnsettelse i varetekt 2003–2013, norske og utenlandske statsborgere.

Kilde: Kriminalomsorgens årsstatistikk

### 4.3 Soningskø

Når behovet for plasser for gjennomføring av ubetinget fengsel er større enn den tilgjengelige kapasiteten, oppstår soningskø<sup>2</sup>. Soningskøen for ubetingede dommer har svingt de siste åtte årene, fra en topp i juni 2006 på om lag 2 800 dommer til 250 dommer i september 2009 da køen ble ansett avviklet, jf. Prop. 1 S (2009–2010). Dette skyldes bl.a. i stor grad bruk av fremskutt løslatelse. Siden den tid har køen bygget seg gradvis opp igjen (se figur 4.6). 12. desember 2014 telte soningskøen 1 192 dommer og 102 705 fengselsdøgn.

Soningskø ikke er noe nytt fenomen. Det er likevel vanskelig å sammenligne dagens tall med soningskøen før 2001 fordi definisjonen for soningskø har blitt endret flere ganger. Fra de første landsomfattende kartleggingene i 1981 bygde det seg på slutten av 1980-tallet opp en betydelig soningskø. Det har vært en del usikkerhet om hvor stor den gamle soningskøen egentlig var. I St.prp. nr. 1 (1991–92) for Justis- og politidepartementet vises det til at soningskøen var på sitt høy-

este i februar 1990 og besto da av ca. 6 900 dommer.

### 4.4 Straffegjennomføringskapasitet i samfunnet

Straffegjennomføring i samfunnet gjennomføres i all hovedsak av friomsorgskontorene.

Friomsorgskontorene er representert i alle landets fylker. Til sammen er det 17 friomsorgskontorer, 23 underkontorer og i underkant av 400 årsverk.

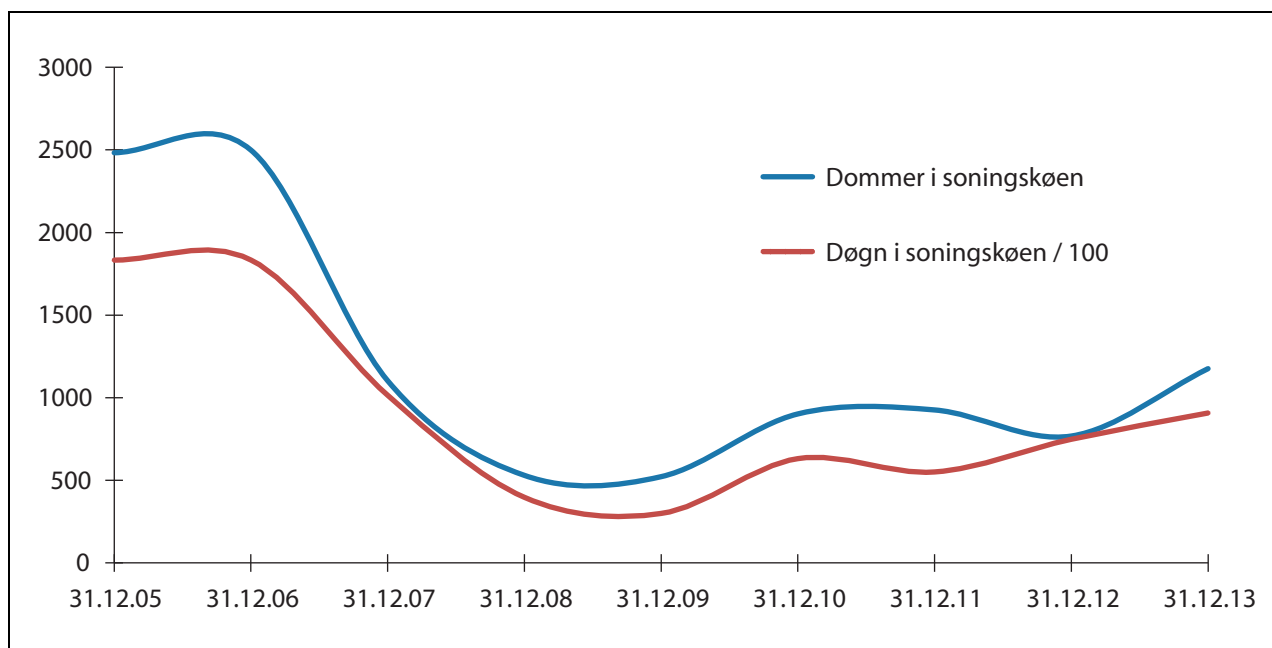
#### 4.4.1 Samfunnsstraff

Samfunnsstraff kan, som hovedregel, idømmes som alternativ til ubetinget fengsel i inntil ett år. Idømmelse av samfunnsstraff krever at domfelte samtykker og har bosted i Norge. Samfunnsstraff skal i utgangspunktet ikke brukes ved alvorlige volds- eller sedelighetsaker.

I dommen fastsettes et antall timer, fra 30 til 420. Det fastsettes også en subsidiær fengselsstraff som må sones ved alvorlige brudd på vilkårene, samt en gjennomføringstid som vanligvis tilsvarende den subsidiære fengselsstraffen.

I henhold til straffegjennomføringsloven § 53 kan innholdet i samfunnsstraffen være samfunns-

<sup>2</sup> Det er en målsetting at straffegjennomføringen skal påbegynnes senest 60 dager etter at rettskraftig dom er mottatt i kriminalomsorgen, jf. Prop 1 S (2014–2015). Dommer som ikke er, eller vil bli, iverksatt innen 60 dager og hvor det ikke er innvilget soningsutsettelse eller domfelte har søkt om elektronisk kontroll, telles i soningskøen.



Figur 4.6 Utvikling i soningskøen 2005–2013 ubetinget fengselsstraff.

Kilde: KDI

nyttig tjeneste, program eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet.

Antallet iverksatte dommer på samfunnsstraff har hatt en tydelig nedadgående trend de siste årene. I toppåret 2009 ble det iverksatt 2 912 dommer. I 2013 var antallet 2 231, en nedgang på 23 pst.

#### 4.4.2 Narkotikaprogram med domstolskontroll

Narkotikaprogram med domstolskontroll er en form for betinget dom med vilkår om gjennomføring av program i regi av kriminalomsorgen. Bruk av denne straffen forutsetter at det ellers ville blitt idømt ubetinget fengsel og at domfelte samtykker. I dom på narkotikaprogram med domstolskontroll utmåles det en fengselsstraff som må sones ved alvorlige brudd på vilkårene.

Målgruppen er personer med tunge rusproblemer som er dømt for overtredelser av straffeloven § 162 og legemiddeloven § 31 annet ledd. Straffereaksjonen kan også brukes på lovbrudd begått under påvirkning av illegale rusmidler og lovbrudd begått for å finansiere eget rusmiddelbruk. De fleste som får dom på narkotikaprogram med domstolskontroll, har mange tidligere fengselsopphold bak seg.

Den domfelte må følge et rehabiliteringsprogram under straffegjennomføringen. Programmet kan inneholde individuelt tilpasset behand-

ling i spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten, utdannings- og arbeidstiltak, bo-oppfølging, fritidsaktiviteter, oppfølging av sosialtjenesten og andre tiltak som er viktige for den enkeltes rehabilitering og integrering i samfunnet.

Ordringen ble satt i verk i 2006, som en treårig prøveordning. Perioden er forlenget, senest til utgangen av 2014. Ordningen er foreslått videreført ut 2015, jf. Prop. 1 S (2014–2015). Den er begrenset til personer bosatt i Oslo og Bergen og administreres av to sentre for narkotikaprogram med domstolskontroll.

I 2013 ble det iverksatt 23 dommer på narkotikaprogram med domstolskontroll. Av 22 gjennomførte dommer i samme periode ble 14 fullført uten alvorlige brudd. I 2012 ble det iverksatt 29 dommer. Av 32 gjennomførte dommer i samme periode ble ni fullført uten alvorlige brudd. Resultatene må vurderes opp mot målgruppen som er beskrevet over.

#### 4.4.3 Program mot ruspåvirket kjøring

Program mot ruspåvirket kjøring er en betinget fengselsstraff med vilkår om gjennomføring av program i regi av friomsorgskontorene. Straffereaksjonen er et alternativ til ubetinget fengselsstraff.

Målgruppen for denne straffereaksjonen er personer som dømmes for ruspåvirket kjøring,



både alkohol og annen rus, og som har et rusproblem. Reaksjonen forutsetter domfeltes samtykke, samt at vedkommende anses egnet for å gjennomføre programmet.

Gjennomføringstiden er normalt på ti måneder, og består av både individuelle samtaler og en undervisningsdel som utgjør 20 til 30 timer over to til tre måneder.

I 2013 ble det iverksatt 565 dommer på program mot ruspåvirket kjøring. Av disse ble 542 fullført uten alvorlige brudd.

#### 4.4.4 Prøveløslatelse

Innsatte som soner dom på 74 dager eller mer, kan løslates på prøve etter å ha sonet 2/3 av straffen, jf. straffegjennomføringsloven § 42. Kriminalomsorgen kan sette vilkår for prøveløslatelsen, jf. strgfjfl. § 43. Ved dommer som er kortere enn 74 dager, gis det ikke prøveløslatelse.

Anslagsvis 31 pst. av de innsatte blir nektet prøveløslatelse etter 2/3 tid. Grunnlaget for å nekte løslatelse på prøve er at dette framstår som utilrådelig, og den viktigste begrunnelsen er faren for at den innsatte vil begå nye straffbare forhold i prøvetiden.

### 4.5 Bruk av straff i og utenfor fengsel – sammenligning med andre land

Bruk av fengsel varierer mellom de nordiske landene. Det er ulikheter i lovgivning, ulik praksis i domstolene og variasjon i bruken av straffegjennomføring i samfunnet. Norge har en relativt høy andel bruk av fengselsstraff sett i forhold til straffereaksjoner som gjennomføres i samfunnet. Hele 62 pst. av straffene iverksatt av kriminalomsorgen i 2010 ble gjennomført i fengsel. Til sammenligning var den tilsvarende andelen 32 pst. i Sverige, 36 pst. i Danmark, 39 pst. på Island og 48 pst. i Finland.

Tabell 4.1 Innsatte pr. 100 000 innbyggere i Norden og utvalgte land.

USA	743
Russland	568
Norge	73
Danmark	74
Sverige	78
Finland	59
Island	60

Kilde: (Siste tilgjengelige tall fra) International Centre for prison Studies (ICPS)

I 2013 ble det i Norge iverksatt 1 681 dommer med elektronisk kontroll helgjennomføring, og 208 delgjennomføring. Til sammenligning var det i Sverige 2 296 personer som sonet hele dommen (helgjennomføring) med elektronisk kontroll i 2012, og 684 med delgjennomføring. I Danmark ble det i 2012 gitt 2 419 vedtak om soning med elektronisk kontroll (helgjennomføring). Sverige og Danmark har soning med elektronisk kontroll i inntil seks måneder, mens i Norge er grensen opp til fire måneder.

Antall innsatte i Norge har steget jevnt, og i 2012 var det om lag 860 flere innsatte i gjennomsnitt sammenlignet med ti år tidligere. Det tilsvarer en økning på 24 pst. Danmark har også hatt en økning i samme periode med 12,5 pst. Sverige og Finland har derimot opplevd en nedgang på henholdsvis 7,6 pst og 5,3 pst. Ser vi nærmere på de seneste årene, har Sverige en relativt markant nedgang i antall innsatte i fengsel i perioden 2008 til 2012, fra 6 381 i 2008 til 5 870 i 2012, en nedgang på nesten ni pst. Det er antallet dommer ubetinget fengsel som blir færre. Varetektsantallet er stabilt eller øker noe i perioden. I Norge økte antall innsatte med ni pst. fra 2008 til 2012.

Tabell 4.2 Andeler av dommer ubetinget fengsel fordelt etter domslengde, 2012, i pst.

	< 1 år	1-<10 år	10-<20 år	20 år eller mer
Danmark	29	71	9	0,1
Finland	13	87	7	0
Island	31	69	14	0
Norge	37	63	8	0,5
Sverige	21	79	8	0,3

Kilde: SPACE (Europarådet)

For å sammenligne ulike lands bruk av fengsel er det vanlig å bruke antall innsatte per 100 000 innbyggere. Tabell 4.1 viser situasjonen i Norden og enkelte andre utvalgte land.

Når det gjelder fordeling av lengde på fengselsdommene i de nordiske landene er det Finland som skiller seg mest ut, ved at 87 pst. av de

fengslede sitter på dommer på over ett år, og bare 13 pst. under. I Norge er fordelingen 63 pst. med dommer over ett år og 37 pst. under ett år. Både Norge og Sverige har åtte pst. av innsatte på dommer mellom 10 og 20 år. Danmark har ni pst. i samme intervall.

## 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

Tabell 5.1 Fengsler i Norge etter oppføringsår.

Bastøy fengsel	1820	Hustad fengsel	1950
Oslo fengsel	1851	Mosjøen fengsel	1951
Hedmark fengsel, Hamar	1862	Sandeid fengsel	1953
Vestoppland fengsel, Gjøvik	1862	Nordre Vestfold fengsel, Hof	1953
Arendal fengsel	1862	Verdal fengsel	1954
Søndre Vestfold fengsel, Larvik	1862	Hedmark fengsel, Bruvoll	1954
Nordre Vestfold fengsel, Horten	1862	Vadsø fengsel	1959
Trondheim fengsel, frigangsavd.	1863	Tromsø fengsel	1960
Søndre Vestfold fengsel, Sandefjord	1864	Bjørgvin fengsel	1960
Kongsvinger fengsel, avd. G	1864	Ravneberget fengsel	1960
Sem fengsel	1864	Drammen fengsel	1962
Indre Østfold fengsel, Eidsberg	1864	Stavanger fengsel	1963
Ålesund fengsel	1864/1907	Ullersmo fengsel	1968
Vik fengsel	1864/2007	Sarpsborg fengsel	1968
Arupsgate overgangsbolig	1890	Kristiansand fengsel	1970
Telemark fengsel, Kragerø	1890	Drammen overgangsbolig	1970
Kongsvinger fengsel	1902	Trondheim fengsel	1971
Arendal fengsel, Evje	1912/2008	Auklend overgangsbolig	1975
Haugesund fengsel	1912	Sandaker overgangsbolig	1975
Åna fengsel	1915	Bodø overgangsbolig	1975
Bredtveit fengsel	1920	Vestoppland fengsel, Valdres	1985
Hassel fengsel	1920	Bodø fengsel, Fauske	1986
Ila fengsel	1939	Bergen fengsel	1990
Lyderhorn overgangsbolig	1939	Telemark fengsel, Skien	1993
Bodø fengsel	1940	Ringerike fengsel	1997
Hedmark fengsel, Ilseng	1941	Halden fengsel	2010
Søndre Vestfold fengsel, Berg	1942		

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 kriminalom-

sorgen 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.

Tabell 5.2 Fengsler etter fylke.

Østfold	Plasser	Aust-Agder	Plasser
Indre Østfold fengsel, Eidsberg avd.	17	Arendal fengsel	73
Indre Østfold fengsel, Trøgstad avd.	90	Arendal fengsel, Evje avd.	20
Ravneberget fengsel	40	Sum	93
Sarpsborg fengsel	25	Vest-Agder	
Halden fengsel	251	Åna fengsel	164
Sum	423	Kristiansand fengsel	44
Akershus		Kristiansand fengsel, Solholmen o.bolig	15
Ila fengsel og forvaringsanstalt	124	Sum	223
Ullersmo fengsel inkl. Kroksrud avd.	250	Rogaland	
Sum	374	Haugesund fengsel	18
Oslo		Sandeid fengsel	88
Oslo fengsel	412	Stavanger fengsel	68
Arupsgate overgangsbolig	20	Stavanger fengsel, Auklend o.bolig	13
Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt	64	Sum	187
Sandaker overgangsbolig	16	Hordaland	
Sum	512	Lyderhorn overgangsbolig	16
Hedmark		Bjørgvin fengsel	90
Hedmark fengsel, Hamar avd.	31	Bergen fengsel	252
Hedmark fengsel, Ilseng avd.	86	Sum	358
Hedmark fengsel, Bruvoll avd.	70	Sogn og Fjordane	
Kongsvinger fengsel (Vardåsen)	97	Vik fengsel	39
Kongsvinger fengsel, G avd.	20	Sum	39
Sum	304	Møre og Romsdal	
Oppland		Ålesund fengsel	27
Vestoppland fengsel, Gjøvik avd.	24	Hustad fengsel	53
Vestoppland fengsel, Valdres avd.	25	Sum	80
Sum	49	Sør-Trøndelag	
Buskerud		Trondheim fengsel inkl. Leira avd.	183
Hassel fengsel	26	Trondheim fengsel, frigangsavd.	10
Drammen fengsel	54	Sum	193
Drammen overgangsbolig	12	Nord-Trøndelag	
Ringerike fengsel	160	Verdal fengsel	60
Sum	252	Sum	60

Tabell 5.2 Fengsler etter fylke.

Vestfold		Nordland	
Bastøy fengsel	115	Bodø fengsel	54
Nordre Vestfold fengsel, Hof avd.	109	Bodø fengsel, overgangsbolig	12
Nordre Vestfold fengsel, Horten avd.	16	Bodø fengsel, Fauske avd.	18
Søndre Vestfold fengsel, Sandefjord avd.	13	Mosjøen fengsel	15
Søndre Vestfold fengsel, Larvik avd.	16	Sum	99
Søndre Vestfold fengsel, Berg avd.	48	Troms	
Sem fengsel	62	Tromsø fengsel	59
Sum	379	Sum	59
Telemark		Finnmark	
Telemark fengsel, Kragerø avd.	18	Vadsø fengsel	39
Telemark fengsel, Skien avd.	82	Sum	39
Sum	100	<i>Totalt</i>	<i>3 823</i>

I 2009 ble forvaltningsansvaret for de fleste fengselseiendommene overført fra kriminalomsorgen til Statsbygg. 35 fengsler ble innlemmet i statens husleieordning, i tillegg til de fengslene som da allerede var i Statsbyggs eie. Begrunnelsen var at dette ville bidra til å profesjonalisere eiendomsforvaltningen og legge til rette for et godt og verdibevarende vedlikehold. Et annet formål med omleggingen var å frigjøre kriminalomsorgen fra disse oppgavene, slik at fokuset og ressursene i kriminalomsorgen i større grad kunne rettes inn mot kriminalomsorgens samfunnsoppdrag.

De resterende fengselseiendommene er i kommunal og privat eie.

## 5.1 Bygningsteknisk tilstand og vedlikeholdsbehov

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. Tilstandsanalysene omfatter ikke tiltak og kostnader for endrede funksjoner ut fra fengselsfaglige behov.

Ved kartlegging av enhetene utført av Statsbygg er det registrert tilstandsgrader (TG) for bygningskomponenter på de enkelte bygg basert

på prinsippene i Norsk Standard 3424 «Tilstandsanalyse av byggverk». Det innebærer angivelse av tilstandsgrader fra 0 til 3, hvor tilstandsgrad 0 er best og 3 er dårligst. Verktøyet er basert på egenregistrering der driftspersonalet ved eiendommene gjør vurderinger av tilstanden for de ulike bygningskomponentene. Analysen er benyttet til å estimere følgende tekniske oppgraderingsbehov:

1. Det som utgjør det mest akutte behovet, det vil si kostnader relatert til oppgradering, samt utskifting av bygningsdeler som er vurdert å ha store eller alvorlige avvik knyttet til byggenes tilstand (TG3).
2. Det som utgjør et noe mer langsiktig behov, det vil si kostnader relatert til oppgradering og utskifting av komponenter med vesentlige avvik knyttet til byggenes tilstand (TG2).

Summen av de to kategoriene har gitt et estimat for kostnader relatert til å bringe bygningsmassens tekniske tilstand opp til ambisjonsnivået, dvs. et nivå hvor fengslene har en bygningsmasse bestående av godt vedlikeholdte bygg med kun mindre eller moderate avvik (TG1). Analysen viser at fengslene samlet sett har et vedlikeholdsbehov på mellom 3,3 og 4,4 mrd. kroner. Der det foreligger store eller alvorlige avvik anbefales vedlikeholdsbehovet lukket i løpet av fem år (TG3), mens vesentlige avvik anbefales lukket innen ti år (TG2). Tilstandsrapporten for fengslene er som nevnt ovenfor basert på egenregistrering, der driftspersonalet ved eiendommene foretar vurderinger av tilstanden for de ulike bygningskompo-

mentene. I tilstandsrapporten står det at de store talls lov sikrer at de aggregerte resultatene kan anses å være treffsikre. Dersom det er en systematisk skjevhet i alle enkeltsvarene, vil det likevel kunne påvirke sluttresultatet. Det er derfor noe usikkerhet knyttet til estimatet. Det er likevel ingen tvil om at det er et stort vedlikeholdsbehov ved mange av fengslene.

Beløpet er ikke et estimat for det samlede investerings- og vedlikeholdsbehovet i fengslene. Bl.a. vil kostnader forbundet med å møte nye myndighetskrav innenfor brannsikkerhet, universell utforming, og energibruk kunne gi et høyere kostnadsnivå. Tiltak av et omfang som gjør at et prosjekt blir definert som hovedombygging i henhold til gjeldende Byggteknisk forskrift (TEK-10) vil utløse skjerpede krav til bygningsmassens energibruk og universell utforming sett opp mot de krav som lå til grunn da byggene ble oppført, og vil derfor kunne medføre et vesentlig høyere kostnadsnivå. Også eventuelle oppgraderinger for å ivareta kriminalomsorgsfaglige behov, utskifting av sikkerhetsinstallasjoner, utstyr og inventar og kostnader forbundet med etablering av erstatningskapasitet kommer i tillegg til det estimerte vedlikeholdsbehovet.

Om lag halvparten av vedlikeholdsbehovet er knyttet til store eller alvorlige avvik (TG3) 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. KVU 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.

## 5.2 Bygningsmassens egnethet

Mange enheter i kriminalomsorgen har i dag en virksomhet som ikke er tilpasset hensynet til effektiv fengselsdrift, fleksibilitet i bruk av personale, evne til å gi et variert tilbud, progresjonsplanlegging og de tilsattes og innsattes sikkerhet og arbeidsmiljø. I hvilken grad enheten ivaretar ønsket sikkerhetsnivå er avgjørende for hvilke innsatte som kan plasseres ved enheten, herunder om plassene kan benyttes til varetekt.

For å kunne gi tilbud tilpasset den enkelte innsatte, er det aktiviseringstilbudet som gis innenfor skole, arbeidsdrift, programvirksomhet, behandling og eventuelle andre tilbud vesentlig. Aktivisering av innsatte er også en viktig del av den dynamiske sikkerheten, dvs. den sikkerheten som de tilsatte ivaretar. Et hensiktsmessig tilbud forutsetter samtidig at fengslene har egnede lokaler til å ivareta disse funksjonene. Hvor fengslene geografisk er plassert og hvordan de er utformet vil ha betydning for hvilket tilbud som er mulig å etablere.

Bygningsmassens utforming er derfor en svært viktig forutsetning for å kunne ivareta ønskede krav til en moderne kriminalomsorg, herunder et godt tilbud til de innsatte, turnus i tråd med arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser og ivaretagelse av statisk sikkerhet.

Nasjonale krav og målsetninger til eksisterende og nye statlige bygg og en rekke reguleringer om f.eks. arbeidsmiljø og matsikkerhet vil kunne innebære at ulike tilsyn gir pålegg som kan være kostnadskrevede å tilfredsstille.

I tillegg til å registrere teknisk tilstand for porteføljen, ble Statsbyggs tilstandsanalyse fra 2013 også benyttet til å registrere strukturelle og funksjonelle egenskaper ved bygningsmassen. På bakgrunn av registreringen, er bygningene gitt en karakter for tilpasningsdyktighet (TPD) og en karakter for egnethet – begge etter samme skala som for teknisk tilstand.

Resultatene viser at 76 pst. av bygningsmassen anses å være lite tilpasningsdyktig. På kort sikt behøver ikke dette å være et problem dersom byggene anses å være godt egnet for den bruken de er tiltenkt og er i god teknisk stand. Resultatet viser imidlertid at 31 pst. av den totale bygningsmassen både anses å være lite tilpasningsdyktig og lite egnet for dagens bruk. Analysen viser samtidig at 45 pst. av bygningsmassen antas å være lite tilpasningsdyktig og samtidig i dårlig teknisk stand. Dette er en kategori der man normalt vurderer ombygninger og tekniske oppgraderinger som mindre hensiktsmessig. Det er imidlertid



ikke gitt at vurderingen av alle fengsler vil ende ut med en slik konklusjon. Dette vil bli vurdert nærmere i forbindelse med konkrete utredninger og planleggingsprosesser for framtidig straffegjennomføringskapasitet.

Det følger en rekke krav til fengselsbygg av ulike lover og forskrifter. Fengselsbygg må tilfredsstille krav i tekniske forskrifter til bygg, brannvernlovgivning og krav til universell utforming. Kriminalomsorgens egne krav til fengselsbygg er imidlertid ikke regulert i lov eller forskrift.

### **5.3 Vurdering av straffegjennomføringskapasiteten i enhetene**

---

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.

## 6 Framtidige kapasitetsbehov i kriminalomsorgen

Prognosene for behov for straffegjennomføringskapasitet som presenteres i denne meldingen er fram til 2020, 2030 og 2040. Prognosene for 2030 og 2040 er basert på to variabler (1) Forventet straffegjennomføringsvolum kontrollert for befolkningsendringer og (2) Forventet befolkningsutvikling. Den sistnevnte variabelen er utarbeidet på grunnlag av SSBs befolkningsframskrivinger. Begge variablene er delt inn i høyt, lavt og middels scenario. Dette gir til sammen ni prognoseverdier. Departementet legger til grunn at prognoseverdiene med middels straffevolum og middels befolkningsvekst er de sannsynlige. Disse verdiene er derfor lagt til grunn videre i meldingen.

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 er betydelig usikkerhet i deler av datagrunnlaget som ligger til grunn for prognosene og estimeringen av behovet. 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.

### 6.1 Prognoser for behov for fengselskapasitet

#### 6.1.1 Innledning

Den viktigste årsaken til det økte behovet for fengselsplasser de siste årene, er et økende antall dommer over ett år. Sammen med stadig større etterspørsel 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.

Tabell 6.1 Prognose behov for fengselsplasser, 90 pst. kapasitetsutnyttelse.

	2030			2040		
	Straffevolum			Straffevolum		
	Høyt	Middels	Lavt	Høyt	Middels	Lavt
Høy nasjonal befolkningsvekst	5 600	4 900	3 950	6 250	5 450	4 400
Middels nasjonal befolkningsvekst	5 300	4 650	3 750	5 500	4 800	3 900
Lav nasjonal befolkningsvekst	5 150	4 500	3 600	5 150	4 500	3 650

Tabell 6.2 Prognose behov for fengselsplasser, 95 pst. kapasitetsutnyttelse.

	2030			2040		
	Straffevolum			Straffevolum		
	Høyt	Middels	Lavt	Høyt	Middels	Lavt
Høy nasjonal befolkningsvekst	5 350	4 650	3 750	5 900	5 150	4 150
Middels nasjonal befolkningsvekst	5 050	4 400	3 550	5 200	4 550	3 650
Lav nasjonal befolkningsvekst	4 850	4 250	3 450	4 900	4 250	3 450

Tabell 6.3 Prognose økt behov for fengselsplasser, 90 pst. kapasitetsutnyttelse.

	2020	2030	2040	Totalt
Økt behov for fengselsplasser	+550	+300	+150	+ 1 000

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. Disse prognoseverdiene tar utgangspunkt i middels straffegjennomføringsvolum og middels befolkningsvekst, jf. tabell 6.1 og 6.2.

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, jf. tabell 6.3. Fra 2030 antas behovsveksten å avta. Dette hen-

ger 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.

### 6.1.2 Geografiske prognoser for behov

Den landsdekkende prognosen i foregående avsnitt sier noe om totalbehovet. Hvordan dette fordeler seg innenfor de ulike deler av landet er sentralt for kunne gi en riktig prioritering av tiltak. I tabellene 6.4 og 6.5 er prognosen brutt ned på ulike deler av landet med utgangspunkt i dagens regioninndeling.

Tabell 6.4 Prognoser behov for fengselskapasitet, plasser, fordelt etter region/landsdel.

	Plasser i dag	Prognose 2030 (90 pst.)	GAP (avrundet)	Prognose 2040 (90 pst.)	GAP (avrundet)
Region øst	1 662	1 750	-100	1 800	-150
Region sør	731	900	-150	900	-200
Østlandet	2 393	2 650	-250	2 700	-350
Region sørvest	503	750	-250	800	-300
Region vest	477	650	-150	650	-200
Vestlandet	980	1 400	-400	1 500	-500
Nord-Norge (inkl. Trøndelag)	450	600	-150	650	-200
Samlet	3 823	4 650	-800	4 850	-1 050

Tabell 6.5 Prognose permanent kapasitetsbehov fordelt per region/landsdel – økning utover dagens nivå (avrundet) med 90 pst. kapasitetsutnyttelse.

	2020	2030	2040	Totalt
Region øst	250	50	50	350
Region sør	-100	50	50	0
Østlandet	150	100	100	350
Region sørvest	150	100	50	300
Region vest	100	50	50	200
Vestlandet	250	150	100	500
Nord (Region nord)	150	50	0	200
Totalt	550	300	200	1 050

Tabell 6.6 Prognose samfunnsstraff, antall mottatte dommer.

	2030			2040		
	Straffevolum			Straffevolum		
	Høyt	Middels	Lavt	Høyt	Middels	Lavt
Høy nasjonal befolkningsvekst	3 650	2 750	2 000	4 100	3 100	2 200
Middels nasjonal befolkningsvekst	3 450	2 600	1 850	3 600	2 700	1 950
Lav nasjonal befolkningsvekst	3 350	2 550	1 800	3 350	2 550	1 800

Tabellen tar utgangspunkt i estimert behov for fengselkapasitet 2020, 2030 og 2040 (de øvrige verdiene er fordelt på bakgrunn av en forventning om jevn vekst. Gapet relateres til dagens ordinære kapasitet for fengselsplasser.

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.

## 6.2 Geografiske prognoser for behov for straffegjennomføringskapasitet i samfunnet

### 6.2.1 Samfunnsstraff

I prognosene for behov for straffegjennomføringskapasitet forventes det at de senere års utvikling vil flate ut. Det ansees altså ikke sannsynlig at de siste årenes nedgang i antall mottatte og iverksatte dommer med samfunnsstraff vil fortsette i mange år. Fram mot 2030 og 2040 vil vi i stedet se

Tabell 6.7 Prognose iverksatte oppdrag prøveløslatelse med møteplikt jf. straffegjennomføringsloven § 43.

	2030			2040		
	Straffevolum			Straffevolum		
	Høyt	Middels	Lavt	Høyt	Middels	Lavt
Høy nasjonal befolkningsvekst	1 100	950	800	1 200	1 050	9 00
Middels nasjonal befolkningsvekst	1 000	900	750	1 050	950	750
Lav nasjonal befolkningsvekst	1 000	850	700	1 000	850	700

en gradvis oppgang i takt med forventede befolkningsendringer. Prognosene viser at det vil være behov for å iverksette 2 600 dommer på samfunnsstraff i 2030 og 2 700 i 2040. Disse prognoseverdiene tar utgangspunkt i middels straffegjennomføringsvolum og middels befolkningsvekst

### 6.2.2 Prøveløslatelse med møteplikt

Basert på dagens praksis forventes det at det vil være behov for å iverksette 900 prøveløslatelser med møteplikt i 2030 og 950 i 2040. Disse prognoseverdiene tar utgangspunkt i middels straffegjen-

nomføringsvolum og middels befolkningsvekst, jf. tabell 6.7.

### 6.2.3 Program mot ruspåvirket kjøring

Dersom dagens praksis holder seg mer eller mindre stabil, forventes det at det vil være behov for å iverksette 650 dommer med program mot ruspåvirket kjøring i 2030 og 2040. Disse prognoseverdiene tar utgangspunkt i middels straffegjennomføringsvolum og middels befolkningsvekst, jf. tabell 6.8.

Tabell 6.8 Prognose iverksatte oppdrag program mot ruspåvirket kjøring, antall.

	2030			2040		
	Straffevolum			Straffevolum		
	Høyt	Middels	Lavt	Høyt	Middels	Lavt
Høy nasjonal befolkningsvekst	750	650	600	850	750	650
Middels nasjonal befolkningsvekst	700	650	550	750	650	550
Lav nasjonal befolkningsvekst	700	600	550	700	600	550

## 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.

### 7.1 Verdier og prinsipper

Straffegjennomføringsloven § 2 angir formålet med gjennomføring av straff:

«Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold. Ved varetektsfengsling skal kriminalomsorgen legge forholdene til rette for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon.»

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.

Kjernen i begrepet rettssikkerhet er knyttet til krav om at enkeltindividet skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, samtidig som vedkommende skal ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine interesser. Likebehandling innebærer at alle, uansett kjønn, sosial bakgrunn, funksjonsevne, etnisitet, religion, seksuell orientering eller andre liknende forhold ved personen skal ha samme muligheter og behandles likt. En viktig side ved

likebehandlingen er at kriminalomsorgen fører en ensartet praksis og kan gi likeverdige tilbud. Samtidig har de domfelte etter loven krav på en individuell behandling ut fra risiko for ny kriminalitet, behov for rehabiliterende tiltak og motivasjon. Kravet til likebehandling innebærer at like tilfeller skal behandles likt.

Kriminalomsorgen er preget av en rekke dilemmaer. Hovedmålene for virksomheten er på den ene siden sikkerhet og samfunnsbeskyttelse og på den andre siden rehabilitering og tilbakeføring. Midler og metoder for hvordan man skal nå disse to målene, har variert opp gjennom historien og varierer fortsatt mye mellom ulike land. Det som umiddelbart kan virke som uforenelige motsetninger lar seg kombinere i en moderne kriminalomsorg med godt utdannet personale. Samfunnsbeskyttelsen er avhengig av god rehabilitering og tilbakeføring. God sikkerhet i fengselet er nødvendig for å drive et effektivt og godt rehabiliterings- og tilbakeføringsarbeid.

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.

Rettighetsprinsippet innebærer at det er selve frihetsberøvelsen som er straffen. Domfelte skal ikke tape andre borgerrettigheter. Dette var tidligere langt fra noen selvfølge og er det heller ikke i dag i mange land.

Normalitetsprinsippet innebærer at tilværelsen under straffegjennomføringen så langt som mulig skal være lik tilværelsen ellers i samfunnet. Straffegjennomføringen skal ikke være mer tyngende enn nødvendig, og ingen skal bli underlagt tiltak som føles som tilleggsstraff. Normalitetsprinsippet har mange praktiske konsekvenser. Innsatte bør planlegge egen økonomi, handle og lage mat, vaske tøy og holde cellen ren, søke jobb

eller skole på vanlige skjemaer. Fengselet skal være en arena for å trene på dagliglivets aktiviteter og ta ansvar for eget liv. Dette vil øke sjansen for å kunne leve et liv uten kriminalitet.

Prinsippet om progresjon i soningen innebærer at soningsvilkårene blir gradvis mindre strenge, og den domfelte får mer frihet, jo nærmere tidspunktet for endt tid han kommer. Hensikten med dette systemet er at den domfelte lettere skal kunne tilpasse seg livet etter soning. Progresjon i soningen er særlig viktig for innsatte med lengre fengselsstraffer, hvor kontrasten mellom mange år i institusjon og et liv i frihet er stor. Det er et mål at domfelte ikke skal gjennomføre straff på et høyere sikkerhetsnivå enn det som er nødvendig for å trygge samfunnet.

En viktig konsekvens av rettighets- og normalitetsprinsippet er forvaltningssamarbeid for offentlige tjenester i kriminalomsorgen, jf. straffegjennomføringsloven § 4. Samfunnets ordinære apparat yter sine tjenester inne i fengslet. Det er godt dokumentert at konkrete rehabiliteringstilbud i form av skole, arbeidstilbud, gjeldsrådgivning, tilbud om behandling for rus og psykiske problemer i mange tilfeller har direkte konsekvenser for hvordan domfelte klarer seg i samfunnet etter løslatelse. Forvaltningssamarbeidet har medført bedre tjenester og dermed bedre mulighet for god rehabilitering og tilbakeføring. Samtidig har ordningen gitt økt transparens og rettsikkerhet ved at så mange andre etater har kommet inn i fengselet.

Nærhetsprinsippet innebærer at innsatte og domfelte så langt det er mulig skal sitte i fengsel i nærheten av hjemstedet. Hensikten er å motvirke sosial isolasjon og legge til rette for kontakt med familie og nærmiljø under straffegjennomføring. Ulike hensyn kan komme i konflikt med nærhetsprinsippet. Ikke alle domfelte skal tilbake til hjemkommunen og sitt gamle nettverk ved løslatelse. I varetektstiden er det viktig, for å forebygge unødvendige transportkostnader, at det er geografisk nærhet mellom varetektsplass, politi og domstolsapparat. En del innsatte har behov for høyspesialiserte tjenester under straffegjennomføringen, enten det er sikkerhets- eller rehabiliteringstiltak.

En økende andel av de innsatte i norske fengsler er utenlandske statsborgere som skal uttransporteres fra landet når straffen er ferdig sonet. For denne gruppen er det av mindre betydning hvor i landet fengselsstraffen gjennomføres.

Det er et mål for Regjeringen å bygge ut og videreutvikle kriminalomsorgen for å sikre rask, god og effektiv straffegjennomføring, jf. regje-

ringsplattformen. I en situasjon hvor det er mangel på straffegjennomføringskapasitet, vil nærhetsprinsippet måtte vike for hensynet til at straffegjennomføring skal påbegynnes så snart som mulig etter rettskraftig dom.

Ved gjennomføring av straff og tilbakeføring til samfunnet, må det sikres at domfelte får en reell mulighet til å leve et liv uten kriminalitet. God tilbakeføring til samfunnet forutsetter et godt og nært samarbeid mellom flere aktører, engasjerte frivillige og offentlige etater.

## 7.2 Konsekvenser for fengselsbygg

---

Verdivalg og prinsipper for straffegjennomføring vil ha konsekvenser for behov for bygningsmessige tilpasninger. For det første skal kriminalomsorgen stille lokaler og utstyr til rådighet for alle forvaltningssamarbeidspartnere. Det betyr egnede lokaler til undervisning, bibliotek, helsetilbud, arbeids- og velferdstjenester og livssynstjenester. Sentralt i rehabiliterings- og tilbakeføringsarbeid er servicetorgene hvor innsatte kan møte alle velferdsetatene uten at de må forlate fengslet.

At innsatte skal ta større ansvar for seg selv og bruke tid på å trene dagligdagse nødvendige aktiviteter, som å lage mat og vaske tøy, krever tilrettelegging av rom og utstyr. For å kunne ivareta prinsippet om soningsprogresjon må fengsler ha ulik grad av sikkerhet.

Departementet legger til grunn at nærhetsprinsippet skal videreføres og vektlegges i særlig grad mot slutten av gjennomføring av lange fengselsdommer. Nærhetsprinsippet skal her forstås som nærhet til den kommunen vedkommende skal bosette seg i etter løslatelse.

Det er straffegjennomføringen som helhet som kan virke rehabiliterende og tilbakeførende eller det motsatte. Her spiller sikkerhetstiltak, ledelse, tilsatte, fysiske omgivelser, aktivitetstilbud og kontakt med omverdenen viktige roller. En hovedutfordring er å få alle tiltak og tilbud til å virke sammen.

## 7.3 Tilbakefall til ny kriminalitet

---

Straff skal motvirke nye straffbare handlinger og forebygge tilbakefall til ny kriminalitet. Når kriminalomsorgen lykkes med god rehabilitering og tilbakeføring, reduseres behovet for soningsplasser. Det er en forutsetning at soningskapasiteten er egnet for rehabilitering.

To felles nordiske undersøkelser fra 2005 og 2008 definerer tilbakefall som en ny rettskraftig dom på en straffereaksjon til gjennomføring i kriminalomsorgen innen to år etter løslatelse fra fengsel eller igangsatt straffereaksjon i samfunnet. Resultater fra den siste undersøkelsen viser at av løslatte fengselsdømte og domfelte som gjennomfører straff i samfunnet, var det henholdsvis 24 pst. og 18 pst. tilbakefall. Omtrent det samme resultatet ble funnet ved den første undersøkelsen. Dette er et godt resultat sett i internasjonalt perspektiv.

Tilbakefall varierer mye avhengig av hvilken type kriminalitet de domfelte er dømt for. Den høyeste tilbakefallshyppigheten finner vi hos unge med vinnings-, narkotika- og voldskriminalitet som soner fengselsstraff og som tidligere er straffedømt. Det er færrest tilbakefall hos personer over 25 år som gjennomfører straffen i samfunnet, med dom for økonomisk kriminalitet og som ikke har hatt kontakt med strafferettssystemet tidligere.

Tilbakefall blant personer som har hatt straffgjennomføring med elektronisk kontroll, er betraktelig lavere enn blant personer som soner i fengsel. I 2009 var tilbakefallet etter tre år 11,6 pst. og etter to år 7,5 pst. Soning med elektronisk kontroll var i 2009 ikke implementert i hele landet, så målingen omfattet bare fem fylker og 787 personer. Tilbakefallsandelene for domfelte som har hatt elektronisk kontroll varierer mellom hvilke typer lovbrudd som er begått. Vinningskriminalitet har høyeste tilbakefallsandel med 26 pst. Narkotikadømte har et tilbakefall på 19 pst., mens voldsdømte er registrert med 13 pst. tilbakefall.

I arbeidet med å redusere tilbakefall legger kriminalomsorgen stor vekt på at innsatte og domfelte skal få nødvendig oppfølging etter løslatelse. Tilbakeføring til samfunnet og sosial (re)integring er viktig, og antas også å ha en generell kriminalitetsforebyggende effekt. Det er imidlertid foretatt for få effektstudier til å si noe sikkert om dette.

## 7.4 Ofrenes interesser og behov

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.

Hensynet til straffens gjenopprettende funksjon har også betydning for valg av soningsregime. Hovedregelen er derfor at soningen av lengre fengselsstraffer skal påbegynnes i avdeling

med høyt sikkerhetsnivå. Dette gjelder uavhengig av om den domfelte anses å representere en fare for rømming. Det er alvorlighetsgraden i dommen og de straffbare forholdene som legges til grunn ved vurdering av soningsregime.

### Varsling

I straffgjennomføringsloven er det egne hjemler for å kunne varsle fornærmede eller fornærmedes etterlatte om at domfelte skal ha utgang fra fengsel og således kan påtreffes utenfor fengselet. Hensikten bak reglene er at de fornærmede eller etterlatte skal kunne forberede seg på at de kan risikere å møte domfelte ute i samfunnet.

Kriminalomsorgens plikt til å varsle fornærmede eller dennes etterlatte representerer unntak fra de generelle reglene om taushetsplikt for alle tilsatte i kriminalomsorgen. Hensynet til at de fornærmede eller etterlatte skal kunne forberede seg på at de vil kunne møte domfelte, veier her tyngre enn hensynet til taushetsplikten.

Varsel kan gis for de fleste tilfeller hvor domfelte får anledning til å tilbringe tid utenfor fengsel og også hvis domfelte skulle rømme eller utebli fra fengsel.

De fornærmede eller etterlatte har ikke krav på å bli varslet. Kriminalomsorgen må vurdere om saken er av en slik alvorlighetsgrad at fornærmede skal spørres om han eller hun ønsker varsling. De fornærmede eller dennes etterlatte kan når som helst bestemme seg for at de ikke ønsker varsling.

Ved vurderingen av om det skal varsles, skal det legges vekt på bl.a. hvor alvorlig forbrytelsen er. Videre må kriminalomsorgen vurdere hvor sannsynlig det er at fornærmede eller dennes etterlatte vil kunne treffe domfelte og hvilke behov fornærmede eller dennes etterlatte kan antas å ha. For barn under 18 år, kan det foreligge særlig behov for varsling. I disse tilfellene kan det, etter omstendighetene, varsles også om utganger for domfelte som bare er dømt for mindre alvorlige forbrytelser.

Domfelte skal underrettes om vedtaket om varsling og kan påklage dette etter forvaltningslovens regler. Det vises til omtale i kap. 9.5.3 om bruk av GPS-teknologi.

### Gjenopprettende prosess

Gjenopprettende prosess er en alternativ tilnærming til forståelse av og reaksjoner på kriminalitet, der målet er å styrke partenes mulighet til selv å håndtere og ta ansvar for egne handlinger og



konflikter. Gjenopprettende prosess brukt i straffesaker legger vekt på hvordan kriminalitet skader de mellommenneskelige relasjonene i et definert fellesskap. Å reparere skade som er påført fornærmede og andre gjennom kriminelle handlinger står derfor sentralt. For å reparere skaden må lovbrøyten påta seg ansvaret for handlingen. For fornærmede gir oppgjørsformen en mulighet til å bli sett, hørt og å komme seg videre i livet og ut av en eventuell offerrolle.

Å forebygge ny kriminalitet ved å få den enkelte lovbrøyer ut av en kriminell løpebane er viktig både for den enkelte lovbrøyer, fremtidige ofre og samfunnet som helhet. Erfaringer både i Norge og fra andre land viser at bruk av gjenopprettende prosess i straffeprosessen gir lavere tilbakefall. Det er også viktig for å ivareta hensynet til offeret og pårørende på en god måte. Selv om ikke alle skader kan repareres, vil en gjenopprettende prosess i konfliktrådet kunne bidra til at partene og andre berørte i større grad kan legge hendelsene bak seg. Regjeringens mål er derfor at gjenopprettende prosess skal gjøres tilgjengelig for alle berørte, i alle saker og gjennom hele straffesakskjeden.

Formålsbestemmelsen i straffegjennomføringsloven er endret ved lov 20. juni 2014 nr. 49, slik at § 2 annet ledd lyder: «Det skal gis tilbud om gjenopprettende prosess under straffegjennom-

føringen». En gjenopprettende prosess under straffegjennomføringen skal legge til rette for at partene og andre som er berørt av et lovbrudd eller en konflikt i fellesskap kommer frem til hvordan virkningene skal håndteres. Konfliktrådene vil være hovedleverandør av gjenopprettende prosess under straffegjennomføringen.

## **7.5 Pårørende av innsatte og domfelte**

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.

## 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 omlag 25 pst.

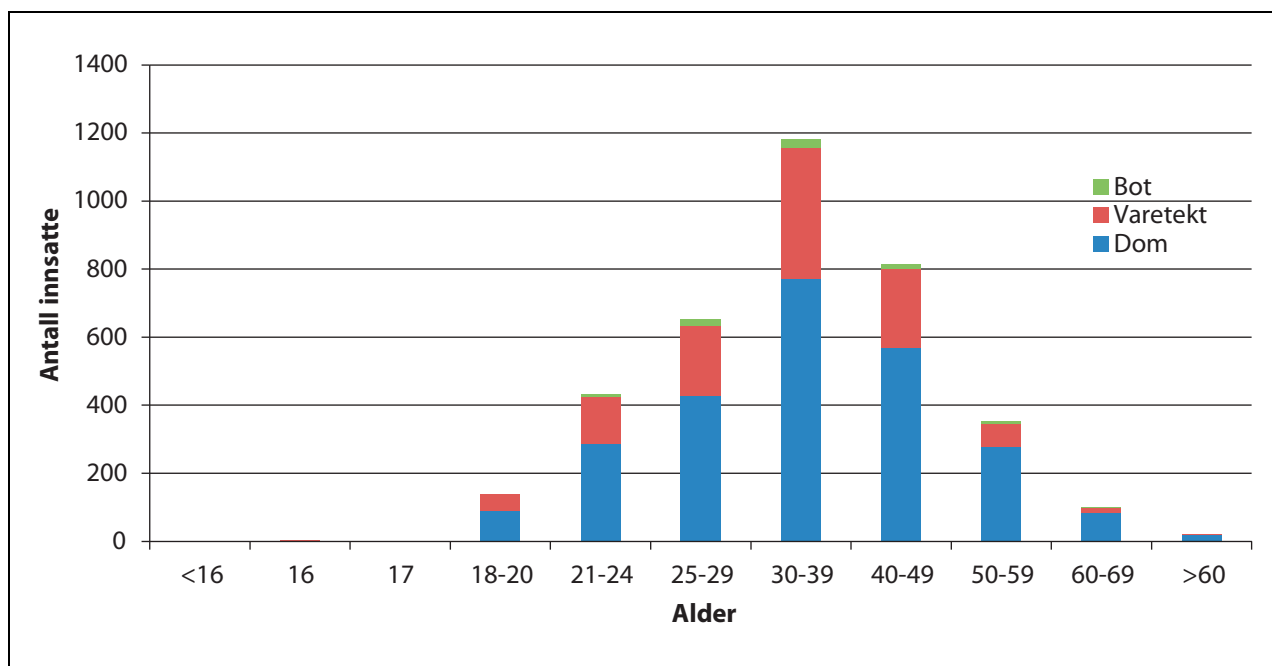
Denne sammensetningen påvirker innholdet i straffegjennomføringen, og er derfor et viktig bakteppe ved planleggingen av ny kapasitet.

### 8.1 Alder

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.

Antall barn i fengsel har blitt redusert de siste årene. I 2009 var det 88 nyinnsettelse av barn i fengsel. I 2010 var tallet redusert til 82, i 2011 til 73 og i 2012 var det 70 nyinnsettelse av barn i fengsel. I 2013 var det vesentlig færre nyinnsettelse av barn enn tidligere, kun 29 nyinnsettelse. Alle nyinnsettelsene i 2013 var i varetekt.

Barn under 18 år skal ha et skjermet tilbud fra andre innsatte i egne enheter. Det er etablert en slik enhet i tilknytning til Bjørgvin fengsel med fire plasser. Det planlegges ytterligere en enhet på Østlandet på Eidsvoll med inntil fire plasser.



Figur 8.1 Aldersfordeling blant innsatte i fengsel per 31.08.2014.

Kilde: KDI

## 8.2 Kjønn

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.

Kvinner utgjør en liten del av alle innsatte i fengsel, men har krav på et tilrettelagt tilbud på lik linje med menn. Kvinner skal som hovedregel gjennomføre straff i egne fengsler. Dersom kvinner skal gjennomføre straff i fengsler med mannlige innsatte, skal det skje i særskilte skjermede avdelinger med tilrettelagt tilbud.

## 8.3 Kultur, språk og statsborgerskap

### 8.3.1 Samer

Sameloven § 3-4 tredje ledd og § 3-5 gir rettigheter til samisktalende som skal gjennomføre straff. Bestemmelsene innebærer at den som ønsker å bruke samisk for å ivareta egne interesser overfor kriminalomsorgens anstalter i forvaltningsområdet for samisk språk, har rett til å bli betjent på samisk. For kriminalomsorgens anstalter i Troms

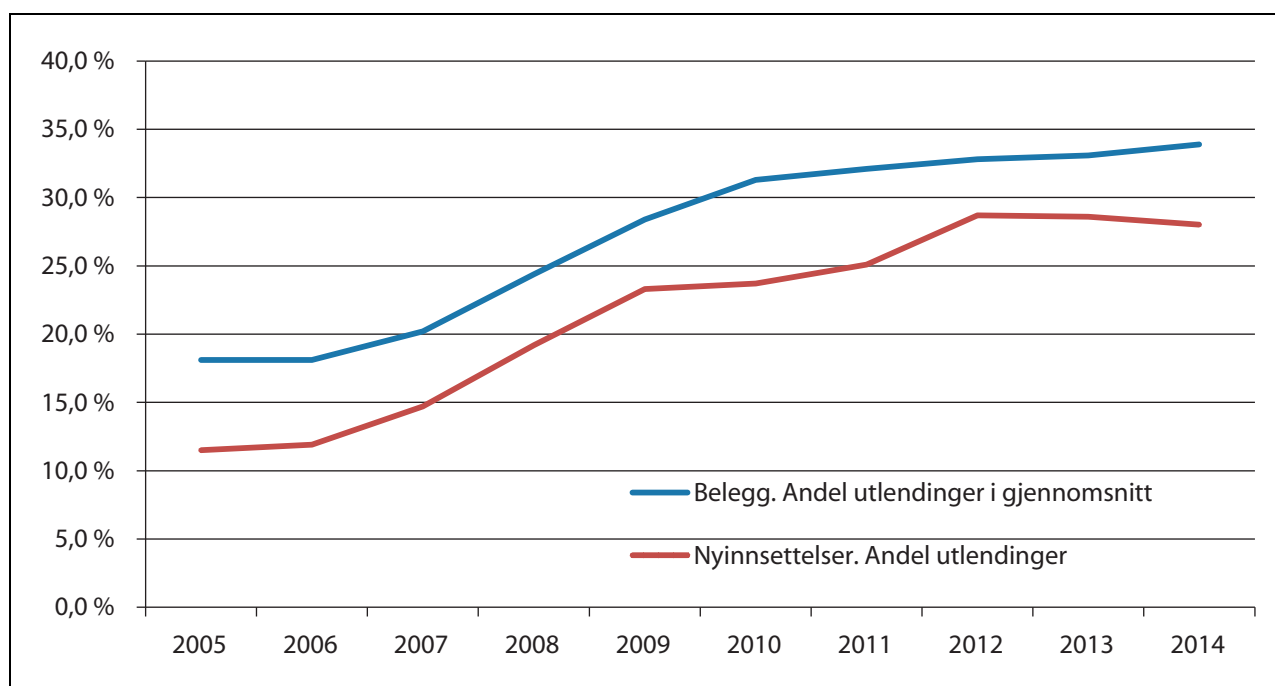
og Finnmark har innsatte rett til å bruke samisk overfor hverandre og overfor sine pårørende. Innsatte har også rett til å bruke samisk ved muntlig rettsmiddelerklæring til fengselsmyndigheten.

Kriminalomsorgen skal legge til rette for at samer skal kunne utøve sin kultur og sitt språk innenfor rammen av straffegjennomføringsloven. Hvordan dette gjennomføres, vil blant annet være avhengig av sikkerhetsmessige og ressursmessige forhold i det enkelte fengsel.

### 8.3.2 Utenlandske innsatte

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 andelen av nyinnsettelse der personen hadde utenlandsk statsborgerskap fra rundt 15 til 29 pst. Ser vi på andelen utenlandske statsborgere på en tilfeldig dag, finner vi en enda høyere andel: 20 pst. per 31. mai 2007 og 35 pst. på samme dato i 2013.

Disse tallene sier ikke nødvendigvis så mye om språklig og kulturell tilknytning da det kun skiller på statsborgerskap. Personer kan ha levd store deler av livet sitt i Norge og snakke flytende norsk, men likevel være utenlandsk statsborger. På den andre siden kan personer være lite integrert i det norske samfunnet og snakke dårlig norsk, men likevel være norske statsborgere. Det



Figur 8.2 Andel utenlandske statsborgere i norske fengsler<sup>1</sup>, i prosent.

<sup>1</sup> Målingene for andel av innsatte er foretatt 1. mars for årstallene 2005–2007 og 30. september for årstallene 2008–2013.

foreligger ikke noen tall for hvor mange av de innsatte i norske fengsler som har innvandrerbakgrunn, dvs. at vedkommende selv har innvandret eller har to foreldre som har innvandret jf. Statistisk sentralbyrås definisjon.

### 8.3.3 Årsaker til økningen i antall utenlandske innsatte

Den tydelige økningen i antallet utenlandske innsatte henger sammen med en generell globalisering av samfunnet. Økt mobilitet, samhandling og påvirkningen på tvers av landegrensener bringer også med seg nye muligheter for kriminalitet. De åpne grensene som følge av Schengen-samarbeidet har gjort det lettere å reise og transportere varer, også for kriminelle.

Det økende antallet dommer over ett år er den viktigste årsaken til kapasitetsutfordringene. Det er grunn til å tro at veksten i antall dommer over ett år henger sammen med grenseoverskridende og organisert kriminalitet, jf. kap. 6.1. Dette problemet har økt som følge av større mobilitet over landegrensene.

Økningen i antallet utenlandske innsatte faller tidsmessig sammen med utvidelsen av EU i 2004 og 2007 samt innlemmelsen av en rekke østeuropeiske land i Schengen-samarbeidet i 2007. 12 pst. av nyinnsettelsene i 2013 gjaldt personer med statsborgerskap fra EU/EØS-land i Øst-Europa. Disse landene utgjorde over 40 pst. av nyinnsettelsene av utenlandske statsborgere.

De siste ti årene har vært preget av historisk høy inn- og utvandring. I 2011 og 2012 innvandret i underkant av 80 000 personer til Norge. 30 000 personer utvandret. Til sammenligning var innvandringen i 1999 på 42 000, mens utvandringen var på 23 000 personer, viser tall fra Statistisk sentralbyrå. 65 pst. av dem som innvandret i 2012 var personer fra EU/EØS-land.

Økonomi er en viktig årsak til migrasjon. Den store innvandringen de siste årene skyldes i stor grad Norges relativt sterke økonomi sammenlignet med en rekke andre land i EU/EØS-området. Dette velstandsgapet har trolig også trukket til seg grenseoverskridende kriminalitet. Det er ikke nødvendigvis forhold i Norge alene som vil være mest utslagsgivende for behovet for straffegjennomføringskapasitet i framtiden. Den økonomiske utviklingen innenfor EØS-området samt migrasjonstrender globalt vil ha mye å si for mengden innvandring til Norge. På samme måte vil en sterkere integrering av Norge i den globale økonomien føre til økt handel av varer og tjenester på tvers av landegrensene. Dette vil igjen åpne mulig-

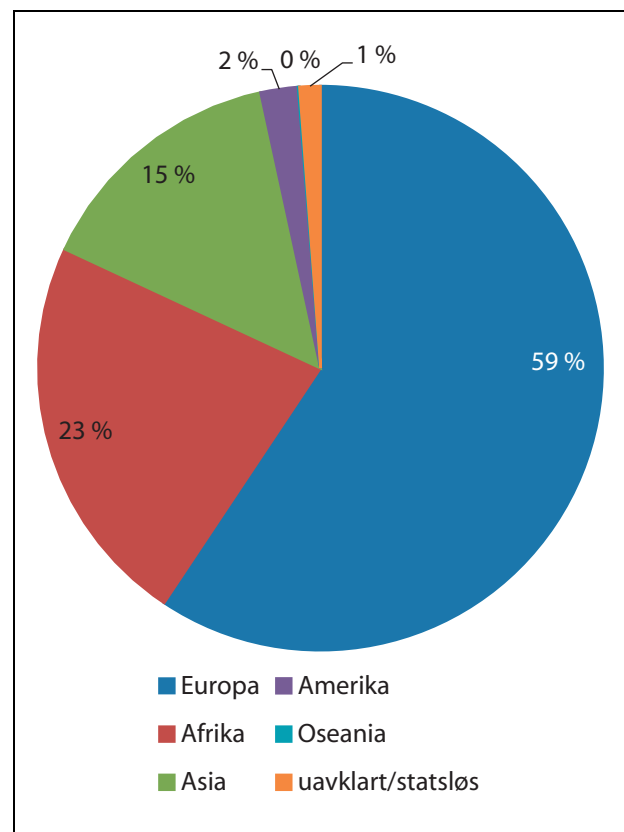
heter for internasjonal kriminalitet, både den som er organisert og annen type. Politikken som føres på dette området vil derfor ha betydning for hvilke utfordringer kriminalomsorgen vil møte i framtiden.

Krig, konflikt og forfølgelse er også en viktig årsak til at mennesker flytter mellom landegrensene. Noen av de landene Norge mottar flest flyktninger fra er også relativt sterkt representert blant innsatte i fengsel. Stabiliteten og den politiske situasjonen i resten av verden vil trolig derfor påvirke sammensettingen av fangebefolkningen i Norge.

### 8.3.4 Hvor kommer utenlandske innsatte fra?

Hele 112 stater var representert blant innsatte i 2013. Av alle de 2 906 nyinnsettelsene av personer med annet statsborgerskap enn norsk gjaldt 61 pst. personer fra Europa. Afrika utgjorde i underkant av 21 pst., mens Asia stod for om lag 15 pst.

Blant nyinnsettelsene av personer fra Europa var 68 pst. personer fra EU/EØS-land i Øst-Europa. Denne gruppen utgjorde 42 pst. av nyinnsettelsene av utenlandske statsborgere og 12 pst. av alle nyinnsettelsene totalt. Landene som domi-



Figur 8.3 Nyinnsettelsener i 2013 fordelt etter statsborgerskap, verdensdeler, norsk ikke inkludert.

nerte var Romania med 411 nyinnsettelse, Polen med 405 og Litauen med 259.

Andre land som var sterkt representert ved nyinnsettelse i 2013 var Nigeria med 125, Afghanistan med 124, Sverige 102, Somalia 96 og Irak med 89.

Over tid vil sammensettingen av de utenlandske innsatte endres, gjerne i takt med migrasjonsmønstre til og fra Norge. For eksempel var det i 2006 kun 22 nyinnsettelse av rumenske statsborgere. Sju år senere var antallet nesten tvedoblet.

## 8.4 Levekår

Det er gjennomført flere studier av levekår blant innsatte i norske fengsler. Samtlige viser en overrepresentasjon av levekårsproblemer.

En stor kartlegging av psykiske lidelser hos innsatte i Norge kom i 2014<sup>1</sup>. Undersøkelsen konkluderer med at det er generelt høy forekomst av psykiske lidelser blant innsatte sammenlignet med den øvrige befolkningen. Antisociale personlighetsforstyrrelser og depressive lidelser (57 pst.), rusavhengighet (51 pst.) og angstlidelser (42 pst.) peker seg ut som de mest dominerende lidelsene. Andelen alkoholavhengighet var på vel 28 pst. Andelen samsykelighet av personlighetsforstyrrelser og andre psykiske lidelser var svært høy, ca. 63 pst. Andelen innsatte med pågående psykose utgjorde 2,3 pst. Tatt i betraktning at personer med pågående psykose ikke skal sitte i fengsel er dette en gruppe som bør ses nærmere på.

Oppmerksomhetsforstyrrelser og agitert atferd er utbredt blant innsatte. Nær to av ti oppfyller kriterier for ADHD i voksen alder. Det er en klar samvariasjon mellom ADHD og lese- og skrivevansker. Begge diagnosene gir – både sammen og alene – økt risiko for lav utdanning, rusmisbruk, antisosial atferd og kriminalitet.

Det kan se ut som at andelen rusmisbrukere i norske fengsler har gått ned de siste ti årene. En studie viser en klar sammenheng mellom bruk av legemiddelassistert rehabilitering (LAR) og en reduksjon i antallet domfellelser blant deltakerne i tilbudet<sup>2</sup>. Forskerne konkluderer på dette grunn-

lag at etableringen av LAR som et nasjonalt tilbud i 1998 trolig har ført til en nedgang i kriminaliteten blant heroinavhengige. En annen årsak til at det er færre med rusproblemer i norske fengsler er den betydelige økningen i utenlandske innsatte. Mye tyder på at de har generelt mindre rusproblemer enn norske innsatte.

Norsk institutt for by- og regionforsknings rapport om bostedsløse i Norge<sup>3</sup> viser at ved starten av soningen er en tredjedel bostedsløse, mens tallet øker til to tredjedeler etter endt opphold i fengsel. Dette innebærer at en tredjedel av de innsatte mister boligen sin under soningsoppholdet. Det er svært uheldig om tidligere innsatte må flytte til midlertidige boliger som hospits ved løslatelse.

En undersøkelse fra 2009 gjennomført av Universitetet i Bergen avdekker at hver niende innsatt (11,2 pst.) aldri har hatt lønnet arbeid. De fleste av dem som har vært i arbeid, har hatt ufaglært arbeid<sup>4</sup>. Andre undersøkelser har vist at mange domfelte er tungt belastet med gjeld.

Personer med lett utviklingshemming er overrepresentert i norske fengsler. En undersøkelse gjennomført i 2007 og 2008 blant 143 innsatte fordelt på ni fengsler, viser at 10 pst. av utvalget hadde en IQ under 70<sup>5</sup>. Personer med en IQ på mellom 50 og 69 kvalifiserer til diagnosen lett utviklingshemming. Mennesker med en IQ under 55 ansees som strafferettslig utilregnelige. Det er trolig mange innsatte og domfelte med psykisk utviklingshemming som ikke er diagnostisert eller identifisert.

Universitetet i Bergen sin kartlegging fra 2009 viser at innsattes utdanningsnivå er lavere enn befolkningen for øvrig. Studien avdekker at 56 pst. av innsatte har grunnskole som høyeste fullførte utdanning, mens den tilsvarende andelen i befolkningen i Norge er 31 pst. 29 pst. av innsatte har fullført videregående skole som sin høyeste utdanning, mens dette gjelder 43 pst. av befolkningen for øvrig. Blant innsatte under 25 år har nærmere ni av ti innsatte ikke fullført videregående opplæring. Kun 15 pst. av innsatte har høyere utdanning. I befolkningen er denne andelen 27 pst. Samme undersøkelse viser at det er stor utbredelse av lese- og skrivevansker blant inn-

<sup>1</sup> Kompetansesenteret for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri for Helse Sør-Øst, Kompetansesenterets Prosjektrapport 2014-1

<sup>2</sup> Bukten, Anne og Clausen, Thomas (2012): Criminal convictions among patients in opioid maintenance treatment in Norway. A national cohort study, PhD 15.juni 2012, Universitetet i Oslo

<sup>3</sup> NIBR-rapport 2013:5 – Dyb, E., K. Johannessen 2013

<sup>4</sup> Eikeland, Ole-Johan og Manger, Terje og Asbjørnsen, Arve E (2010) *Innsatte i norske fengsel: Kompetanse gjennom utdanning og arbeid*. Rapport 1/10. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland

<sup>5</sup> Søndena, Erik (2009) *Intellectual disabilities in the criminal justice system (doctoral theses at NTNU 2009:6)* Trondheim: Norges tekniske og naturvitenskapelige universitet

satte. Kun 57 pst. oppgir at de ikke har problemer med lesing, mens 47 pst. oppgir at de ikke har problemer med skriving. Rundt åtte pst. av innsatte

har svært store problemer innenfor lesing og/eller skriving.

## 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. Det store flertallet innsatte og domfelte utgjør ingen stor fare for andre menneskers liv og helse. Det er svært få rømminger og unnvikelser fra norske fengsler samtidig som straffegjennomføring i samfunnet foregår med svært få alvorlige brudd på regelverket. Domfelte bør ikke gjennomføre straff på et høyere sikkerhetsnivå enn nødvendig.

### 9.1 Fengsels- og friomsorgskontorstruktur

Kriminalomsorgen skal tilby et innhold i straffegjennomføringen tilpasset den enkelte innsattes behov. Dette er ikke minst viktig for å forebygge tilbakefall til ny kriminalitet. For å kunne gi et tilrettelagt tilbud, må bl.a. skole, arbeidsdrift, programvirksomhet, behandling og andre tilbud være godt koordinert og ha stor fleksibilitet. Hvor fengslene geografisk er plassert, størrelse og hvordan de er utformet, vil ha betydning for hvilket tilbud som er mulig å etablere.

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.

Nye fengsler og utvidelser i fengsler som skal videreføres bør gjennomføres i nærheten av større byer/sentrale strøk. Prognosene viser at det er tiltak på Østlandet, i Agder-fylkene og på Vestlandet som bør prioriteres.

Det bør kunne aksepteres at innsatte overføres til fengsler som kan tilby et tilpasset tilbud til den enkelte, herunder egnet skoletilbud, arbeidsdrift og rusbehandling, selv om avstanden til den innsattes hjemsted kan bli lengre. Dersom små enheter

av ulike hensyn likevel bør videreføres, bør de vurderes utvidet eller gis spesielle funksjoner. Eksempler på slike funksjoner kan være enheter som primært skal dekke behov for varetektskapasitet i områder med stor geografisk avstand til andre egnede fengsler eller enheter med lavere sikkerhetsnivå som brukes til utslusing.

Samlokalisering mellom fengsel og friomsorgskontor bør også legges til grunn der det er hensiktsmessig.

### 9.2 Standardisering av fengselsbygg

Departementet mener at utbygging av ny kapasitet i kriminalomsorgen bør gjennomføres gjennom gjenbruk av ensartede løsninger. Avklaring av tomtevalg og regulering er blant flere medvirkende årsaker til lang planlegging og gjennomføringstid. Manglende «standarder» for hvordan nybygg skal være er medvirkende årsaker til at planleggingstiden i de tidligste fasene av prosjekter blir lengre enn nødvendig. Det kan derfor ta svært lang tid fra behovet for et nytt fengsel eller utvidelse av et eksisterende, er identifisert til de kan tas i bruk. Det skal derfor etableres standardløsninger som skal bidra til mer tids- og kostnadseffektive planleggingsprosesser og mer kostnadseffektiv drift av byggene.

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. Standardkonsepter skal bl.a. sikre:

- nøkternhet i valg av løsninger
- kvalitet og sikkerhet i nybygg på samme sikkerhetsnivå
- bedre kontroll med arealbruk
- på forhånd definerte krav og løsninger for det innholdsmessige tilbudet
- mer kostnadseffektiv drift

- mer effektiv og forutsigbar planleggings- og prosjekteringsprosess
- hensiktsmessig ivaretagelse av brukermedvirkning
- muligheter for økt bruk av rammeavtaler på innkjøp av utstyr

### 9.3 Spesialisering av fengsler og avdelinger – grupper med behov for særlig tilrettelegging

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

#### 9.3.1 Forvaringsdømte – trygt tilbakeføringsprogram

Forvaringsavdelinger skal ha større og mer tverrfaglig bemanning enn andre fengsler og det gjennomføres en bred og systematisk kartlegging av alle forvaringsdømte. Domfelte har et bredt behandlingstilbud fra helsetjenesten samt programmer og andre rehabiliterende tiltak. En utfordring med denne straffarten har vært progresjon og tilbakeføring gjennom en gradvis utslusing fra forvaringsanstalt til fengsel med lavere sikkerhetsnivå og så til frihet.

Departementet vil vurdere å tilrettelegge plasser på lavere sikkerhetsnivå for forvaringsdømte for å sikre et trygt tilbakeføringsprogram for disse. Dette vil skreddersy et mer forsvarlig utslusingstilbud til denne gruppen innsatte.

Muligheter for å ta i bruk tekniske hjelpemidler som fotlenke med GPS for å øke progresjonsmulighetene og et trygt tilbakeføringsprogram for denne gruppen, vurderes. Det kan innebære at domfelte vil kunne bruke fotlenke på fremstilling, under permisjon og ved prøveløslatelse. Dette vil bety redusert ressursbruk, økt sikkerhet og flere progresjonsmuligheter som igjen kan bidra til bedre tilbakeføring til samfunnet.

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.

#### 9.3.2 Egne varetektsfengsler

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.

De fleste fengselsplassene finnes på Østlandet. Departementet vil avvente KVVU for Østlandet og vurdere om det kan være hensiktsmessig med egne varetektsfengsler i denne landsdelen.

Det vises til kap. 10.5 for omtale av forsøk med bruk av fengsel med lavere sikkerhetsnivå til varetekt.

#### 9.3.3 Mindreårige innsatte og domfelte

Det er et mål at barn mellom 15 og 18 år ikke skal sitte i fengsel. Andre reaksjonsformer enn fengsel skal benyttes så langt det er mulig, slik at fengsel kun benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom. 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.

I 2009 ble det etablert en ungdomsenhet i midlertidige lokaler i tilknytning til Bergen fengsel. Et mer permanent og særskilt tilrettelagt bygg med fire plasser er innflytningsklart sent 2014 ved Bjørgvin fengsel. En tilsvarende enhet på Østlandet er i statsbudsjettet for 2015 foreslått etablert på Eidsvoll.

For å påse at innsatte barns behov blir ivare tatt, er det etablert et landsdekkende *tverretatlig team* med kompetanse innen barnevern, psykisk helse og opplæring. Teamet er per i dag tilknyttet ungdomsenheten i Bergen. Teamet skal ivareta de unges behov under straffegjennomføringen og forberede tiden etter løslatelse. Det skal sørge for god og koordinert oppfølging av barn som gjennomfører straff eller sitter i varetekt, og sikre at relevante forvaltningsmyndigheter følger opp den innsatte både under og etter straffegjennomføring. Teamet har også et faglig oppfølgingsansvar for innsatte under 18 år som eventuelt plasseres i andre fengsler. Ved behov bør teamet kunne bistå i konkrete saker. En ekstern følge- og sluttevaluering av etableringen av ungdomsenhet med tverretatlig team er igangsatt.

Med etablering av *ungdomsstraffen* ved alle landets konfliktråd kan behovet for domsplasser



ringer i fengsel kan reduseres, slik at det i hovedsak vil være aktuelt med varetektsplasseringer i ungdomsenhetene.

#### 9.3.4 Kvinnelige innsatte og domfelte

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.

KDI satte i 2014 ned en arbeidsgruppe som skal kartlegge innsatte og domfelte kvinners soningssituasjon. Arbeidsgruppen avslutter sitt arbeid ved årsskiftet 2014/2015. Gruppen skal fremme forslag til tiltak som kan sikre kvinnene forhold i varetekt og under straffegjennomføring som er tilrettelagt ut fra kvinnenenes behov, og er i samsvar med nasjonale og internasjonale standarder og regler for kvinner under straffegjennomføring i fengsel og i samfunnet, samt varetekt.

#### 9.3.5 Psykisk syke og rusmisbrukere

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 vanskeligjøres. 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 langtidsplassert i isolasjon. Disse kan ikke plasseres i fellesskapsavdelinger. De har vært innelåst uten å ha fellesskap med andre innsatte. Bakgrunnen for at de blir sittende isolert er gjentatte og svært alvorlige fysiske angrep mot både tilsatte og andre innsatte. Slik situasjonen er, har ikke fengselet hatt

annet alternativ enn isolasjon. Dette har medført gradvis enda dårligere fysisk og psykisk helse. Alle disse har vært forsøkt overført til psykiatrien, uten at det har medført annet enn kortere opphold før de har blitt tilbakeført til fengselet. Det er kun regionale sikkerhetsavdelinger som kan ta imot disse og antall plasser er svært begrenset.

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. I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2014 ble det bevilget 5 mill. kroner som Regjeringen har foreslått videreført med 10 mill. kroner i 2015, til tiltaket ved Ila fengsel og forvaringsanstalt. Tiltaket vil være en styrking av tilbudet til denne innsattegruppen i hele landet, jf Prop. 1 S (2014–2015) Justis- og beredskapsdepartementet. Midlene skal hovedsakelig brukes til styrket bemanning, som vil gjøre det mulig å ta de sykeste ut av cellene og isolasjon deler av dagen og tilrettelegge aktiviteter ut fra den enkelte innsattes individuelle behov og situasjon.

Helsetjenester til innsatte er i Norge basert på importmodellen. Dette innebærer at det er vertskommunen til det enkelte fengsel som har ansvar for å tilby kommunale helse- og omsorgstjenester for innsatte. Disse kommunene får øremerkede midler fra Helsedirektoratet for å ivareta dette ansvaret. Videre er det den enkelte helseregion der fengselet geografisk er plassert som har ansvaret for å tilby innsatte spesialisthelsetjenester. Det er i dag etablert egne polikliniske tilbud innen psykisk helsevern inne i flere av de store fengslene. Kriminalomsorgen har ansvaret for tilretteleggelse av kommunale helse- og omsorgstjenester og av spesialisthelsetjenester enten inne i fengslene eller ved «fremstilling». Slik det fremgår av en nylig fremlagt rapport om forekomst av psykiske lidelser hos domfelte, er det betydelige psykiske lidelser blant innsatte i norske fengsler.<sup>1</sup> Departementet vil derfor ha dialog med Helse- og omsorgsdepartementet om hvordan soningsforhold og tilbud til innsatte med psykiske lidelser og rusavhengighet kan styrkes.

Når det gjelder rusmisbrukere, er det opprettet spesialiserte rusmestringsenheter i 13 fengsler, med til sammen 140 plasser. Enhetene har som formål både å gi et tilbud til rusmisbrukere under soning, men også å stimulere til overføringer til behandling i spesialisthelsetjenesten under soning etter straffegjennomføringsloven § 12 eller

<sup>1</sup> Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri, Helse Sør-Øst, prosjektrapport 2014-1.

ved løslatelse. Det er et mål at behandling og rehabilitering som er startet i fengsel, skal videreføres med poliklinisk behandling og annen oppfølging ved løslatelse eller overføring til straffegjennomføring i samfunnet.

Et liknende tilbud om rusbehandling og rehabilitering gis ved to fengsler i samarbeid med Tyrilistiftelsen. Stifinnerenhetene har til sammen 29 plasser.

### 9.3.6 Bruk av fengsler med lavere og høyt sikkerhetsnivå

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.

## 9.4 Kategorisering av fengsler

Kriminalomsorgen kategoriserer i dag fengslene i tre ulike sikkerhetsnivå:

- Høyt sikkerhetsnivå

- Lavere sikkerhetsnivå
- Overgangsboliger

I tillegg kan kriminalomsorgen etablere regimer med særlig høyt sikkerhetsnivå ved behov i utvalgte fengsler med høyt 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. Den nye inndelingen vil da bli:

- Høyt sikkerhetsnivå – Kategori 1
- Høyt sikkerhetsnivå – Kategori 2
- Lavere sikkerhetsnivå – Kategori 1
- Lavere sikkerhetsnivå – Kategori 2
- Overgangsboliger

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.

## 9.5 Modeller for straffegjennomføring i samfunnet

Generelt er straffegjennomføring i samfunnet billigere enn i fengsel. Internasjonale og norske studier viser også at de som gjennomfører straff i samfunnet har lavere tilbakefall til ny kriminalitet enn de som fengsles for tilsvarende forbrytelser.

### 9.5.1 Videreføring av straffegjennomføring med elektronisk kontroll

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

### 9.5.2 Videreføring av narkotikaprogram med domstolskontroll

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 rusmiddel-forskning (SIRUS) viser at 35 pst. av de som kommer inn i programmet fullfører og har mindre problemer med rus og kriminalitet enn tidligere. For denne målgruppen er dette et godt resultat. 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.

### 9.5.3 Økt bruk av kontrolltekniske hjelpemidler under straffegjennomføring i samfunnet

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 radiofrekvens 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 imid-

lertid kreve økt innsats fra politiet for å pågripe domfelte. Det er derfor viktig at det gjøres en grundig sikkerhetsvurdering av domfelte før eventuell iverksettelse.

## 9.6 Mulige utbyggingsmodeller

Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor<sup>2</sup> gjelder for lokalanskaffelser i staten. Dersom det ikke er relevante ledige statlige lokaler, skal det med utgangspunkt i funksjonsbeskrivelsen tas stilling til om lokalbehovet skal dekkes ved leie i markedet eller ved gjennomføring av et byggeprosjekt i statlig regi. Normalt vil anskaffelse av lokaler det ikke er et velfungerende marked for bli gjennomført som statlig byggeprosjekt. Det kan likevel leies lokaler i markedet på kontrakter med en lengre varighet enn 10 år, dersom det er mest økonomisk fordelaktig for staten. Instruksjonen slår fast at anskaffelse av formålsbygg normalt skal skje gjennom ordinære byggeprosjekter.

Ordinære byggeprosjekter er byggeprosjekter innenfor husleieordningen hvor husleien ikke kan håndteres innenfor uendret budsjetttramme, og byggeprosjekter utenfor husleieordningen i staten. Kostnadsrammen for disse byggeprosjektene skal godkjennes av Finansdepartementet, før forslag om startbevilgning fremmes for regjeringen og Stortinget. Alle prosjekter med en anslått kostnad over 750 millioner skal kvalitetssikres eksternt. Ved framleggelse av forslag om startbevilgning for alle byggeprosjekter utenfor husleieordningen skal det i tillegg redegjøres for årlige utgifter til verdibevarende vedlikehold og tilfredsstillende drift.

Forslag om startbevilgning for byggeprosjekter, som kan håndteres innenfor uendret budsjetttramme (kurantprosjekter), kan underlegges forenklet budsjettbehandling. Det vil si at de ikke fremmes enkeltvis for Stortinget for godkjenning.

Offentlig-privat samarbeid (OPS) er et samarbeid mellom offentlig og privat sektor om et prosjekt eller en tjeneste, som utvikles og/eller drives av private (eller sammen med det offentlige) etter forespørsel fra det offentlige, og der risiko fordeles mellom privat og offentlig sektor.

<sup>2</sup> Instruksjonen ble fastsatt ved kongelig resolusjon 20. januar 2012 og endret ved kongelig resolusjon 13. september 2013.

## 10 Hvordan løse kriminalomsorgens kapasitetsutfordringer?

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

### 10.1 Forebyggende arbeid

Å forebygge kriminalitet er et viktig virkemiddel i kampen for å holde behovet for straffegjennomføringskapasitet på et lavest mulig nivå. Resultatene av forebygging kan i de aller fleste tilfellene ikke måles og telles. Det foregår i dag mye godt, primærforebyggende arbeid, både i regi av skole, frivillige organisasjoner og politi. Et viktig tiltak i denne sammenhengen er SLT (samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak), som drives i mer enn 200 kommuner i regi av Det kriminalitetsforebyggende råd. SLT er en lokal samarbeidsmodell som er forankret på topplan både i kommunen og i politiet. Suksessfaktoren er at det ansettes en fast koordinator for arbeidet.

Strukturert løslatelsesarbeid er forebyggende virksomhet som har til hensikt å arbeide mot at domfelte begår ny kriminalitet. Til dette trengs forpliktende samarbeid mellom kriminalomsorgen og kommunale og statlige etater. I likhet med SLT, skal det forpliktende, tverretatlige samarbeidet være godt forankret i etatene og i kriminalomsorgen.

Kriminalomsorgens ansvar opphører når straffen er gjennomført. Da er det de ordinære velferdsetatene som har ansvar for å følge opp. Alle forberedelser må derfor skje i god tid *før* løslatelsen. Løpet må være lagt når det gjelder bolig, helsehjelp, skole/utdanning og arbeid. Dette er i mange tilfeller essensielle tiltak for ikke å falle tilbake til ny kriminalitet. Vellykket tilbakeføringsarbeid krever planmessig gjennomføring av straffen, med kontinuitet og koordinering. Ikke minst må den innsatte vise vilje og motivasjon.

### 10.2 Midlertidige tiltak for å øke fengselsskapasiteten

Midlertidige tiltak vil kunne avhjelpe kapasitetsbehovet en periode mens permanente løsninger ferdigstilles og vil bidra til å avvikle soningskøen. Behovet for midlertidige plasser er anslått til om lag 500. Om lag 300 for å avvikle køen og om lag 200 for å erstatte fengselsskapasitet under nedstegning pga. vedlikehold.

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

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

#### 10.2.1 Dublering

Utgangspunktet i straffegjennomføringsloven § 17 første ledd, er at innsatte skal være i enerom om natten. Etter denne bestemmelsen kan det imidlertid gjøres unntak hvis helsemessige forhold eller plassmangel tilsier det.

Med hjemmel i denne bestemmelsen er fengselsskapasiteten utvidet med 50 plasser i 2014 ved at innsatte i utvalgte fengsler med høy sikkerhet deler celle. Ordningen er nærmere regulert i rundskriv KDI 3/2013. Ufrivillig dublering kan bare skje for inntil 30 dager. Dublering utover 30 dager kan skje på frivillig basis etter skriftlig erklæring fra de innsatte som ønsker det.

KDI har laget retningslinjer for utvelgelsen av hvem som kan bo i samme celle og hva slags celler som kan brukes til dublering. Ordningen er midlertidig. Dublering stiller en del krav til cellene og det er derfor begrenset hvor mange plasser som er egnet for å dublere. Ved dublering skal de sikkerhetsmessige vurderingene veie tungt. Det skal vurderes hvem som kan bo på samme celle og hvilke celler som kan benyttes til dublering.

Kriminalomsorgen har gode erfaringer med bruk av dublering i 2014. Det har ikke vært registrert alvorlige negative hendelser.

Departementet antar det er rom for å dublere noe mer. Sivilombudsmannen har tidligere påpekt at bruken av dublering ikke må bli permanent: «Straffegjennomføringslovens ordlyd og forarbeider sammenholdt med de anbefalinger som følger av de europeiske fengselsregler, tilsier at dublering ikke blir etablert som en permanent ordning. Det må være en forutsetning at ordningen blir avvirket når forholdene ikke lenger gjør det påkrevet med dublering.»<sup>1</sup> Departementet mener derfor at tiltaket skal avvikes etter hvert.

Dublering må ikke forveksles med flermannsrom. Det er mange av dagens fengsler med lavere sikkerhetsnivå som har flermannsrom.

### 10.2.2 Leie av fengselsplasser i Nederland

Et midlertidig tiltak som kan gi stor effekt på kort sikt er å leie fengselskapasitet i utlandet. Dette er et utradisjonelt tiltak, men ikke unikt i Europa. Belgia er i samme situasjon som Norge med mangel på fengselskapasitet og landet har overfylte fengsler. Nederland befinner seg i en motsatt situasjon, med overskudd av kapasitet til straffegjennomføring. I 2009 inngikk Belgia et samarbeid med Nederland om å leie fengselskapasitet i Nederland. Ordningen går ut på at Nederland stiller med bygningsmasse og tilsatte, mens selve straffegjennomføringen er underlagt belgisk regelverk og fengselet styres av en belgisk direktør. Departementet har innhentet erfaringer fra Nederland og Belgia om ordningen og er nå i samtaler med Nederland om muligheten for å leie fengselskapasitet. Regjeringen har i budsjettforslaget for 2015 tatt høyde for et eventuelt samarbeid med Nederland.

Forutsetninger fra norsk side ved et eventuelt samarbeid er at det er et midlertidig tiltak. Norsk straffegjennomføringslov skal gjelde for de innsatte og fengselet skal styres av en norsk direktør.

### 10.2.3 Midlertidig erstatningskapasitet

Mye vedlikehold kan gjennomføres uten at fengselskapasitet må stenges ned. Spesielt ved større rehabiliteringsarbeider vil vedlikehold ta svært mye lengre tid og koste vesentlig mer dersom plassene skal være i full drift mens vedlikeholds-

arbeid pågår. Ofte vil tap av kapasitet også være større dersom en celle vedlikeholdes om gangen. Ved omfattende vedlikeholdsprosjekter er det vanskelig å unngå nedstengning av plasser. Etablering av erstatningskapasitet er derfor avgjørende for en hensiktsmessig gjennomføring av nødvendig vedlikehold, jf. det store vedlikeholdsbehovet. Kostnad til etablering av erstatningskapasitet inngår ikke i det estimerte vedlikeholdsbehovet.

Det kan etableres celledokumenter i eller i tilknytning til eksisterende fengsler som kan fylle to formål. Ved behov for stenging av plasser i tilknytning til vedlikehold gir det mulighet for å opprettholde kapasiteten. Dersom erstatningskapasiteten kan etableres i geografisk nærhet av plasser som stenges, vil dagens bemanning kunne benyttes. Dersom plasser må stenges ned permanent og det ikke er økonomisk forsvarlig å rehabilitere dem, vil erstatningskapasiteten kunne benyttes fram til eventuelle nye plasser er ferdigstilt.

Erstatningskapasitet vil først og fremst være en løsning for å opprettholde eksisterende kapasitet i en gitt periode og ikke en løsning for å øke kapasiteten.

KDI har anslått at det bør opprettes erstatningskapasitet i størrelsesorden inntil 200 plasser som følge av vedlikehold og nedstengning. Regjeringen vil komme tilbake til dette på egnet måte.

## 10.3 Permanente tiltak for å øke fengselskapasiteten

Det er mulig å øke kapasiteten på følgende måter:

- Etablere flere fengselsplasser
- Øke antall soningsoverføringer

Departementet legger til grunn følgende for etablering av nye fengselsplasser: Eksisterende kapasitet skal utvides der dette er hensiktsmessig. Østlandet og Vestlandet, og områdene rundt de største byene skal prioriteres. Agderfylkene prioriteres også. Framtidens fengselsstruktur må bestå av færre og større enheter, sammenlignet med dagens fengselsstruktur.

### 10.3.1 Nye fengselsplasser – prioritering av prosjekter/prosesser

Ordningen med ekstern kvalitetssikring av store statlige investeringer ble innført i 2000 som følge av en rekke kostnadsoverskridelser i statlige prosjekter, og ble utvidet i 2005. Ordningen omfatter nå prosjekter med en forventet kostnad på over 750 mill. kroner.

<sup>1</sup> Sivilombudsmannen i brev av 16.3.2004 til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. Fulgt opp i uttalelse i sak: 2006/105 av 17. juli 2007.

KS1 er kvalitetssikring av konseptvalget. KS1 ble innført i 2005, og formålet er å gi regjeringen et best mulig grunnlag for å velge det beste prosjektalternativet for å nå et nærmere bestemt samfunns mål. Bakgrunnen var et ønske om å ta stilling til konseptvalget før en hadde kommet for langt i forberedelsene av prosjektene og mens det fremdeles er mulig å påvirke innretningen av prosjektet uten å tape tid og påføre unødige kostnader. KS2 er kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsunderlag og vurdering av prosjektets kostnads- og styringsramme. I tillegg vurderes planene for å organisere og styre prosjektet samt prosjektets kontraktstrategi, usikkerheten i prosjektet og plan for å ta ut gevinster.

Siden ordningen ble innført har kriminalomsorgen gjennomført kvalitetssikring av tre prosjekter: Halden fengsel (KS2), rehabilitering av Ullersmo fengsel (KS1) og nytt fengsel til Agderfylkene (KS1). Av disse prosjektene er det kun Halden fengsel som er gjennomført.

Konseptvalgutredningen som ligger til grunn for KS1 i Agder-fylkene omfatter også fylkene Telemark, Vestfold og Buskerud. Det ble besluttet å se disse tre fylkene i sammenheng med den planlagte utredningen for Østlandet, og det er derfor kun den delen som omhandler Agder-fylkene som er kvalitetssikret.

For tiden utarbeider KDI en konseptvalgutredning (KVU) for den framtidige straffegjennomføringskapasiteten på Østlandet (omfatter fylkene Telemark, Vestfold, Buskerud, Akershus, Oslo, Østfold, Hedmark og Oppland). Utredningen vil bli kvalitetssikret (KS1), og kvalitetssikringen forventes ferdigstilt i annet halvår 2015.

Gjennom det arbeidet som nå er gjort i forhold til Agder-fylkene og som pågår for Østlandet vil det, når utredningen for Østlandet er kvalitetssikret, foreligge anbefalte og kvalitetssikrede alternativer for 2/3 av den samlede nåværende fengselskapasiteten. Det vil også foreligge forslag til utvidelser basert på prognosene for framtidig kapasitetsbehov.

Statsbygg har gjennomført tilstandsvurderinger av alle fengslene i landet og departementet har utarbeidet landsdekkende og regionale prognoser. Dette sammen med KDIs standardkonsepter for fengsler, jf. kap. 9.2, vil være et viktig grunnlag for gjennomføring av nye tiltak og utredning for Vestlandet og Trøndelagsfylkene/Nord-Norge. Nye tiltak og utredninger forventes derfor å kunne gjennomføres vesentlig raskere enn pågående og tidligere utredninger.

Prognosene viser at det allerede før 2020 er behov for en økning av kapasiteten på 550 plasser

ved en kapasitetsutnyttelse på 90 pst. Dersom forslagene om kapasitetsutvidelser i budsjettet for 2015 vedtas, vil disse dekke inn 45 permanente plasser. Departementet har vurdert ulike løsningsalternativer og det er flere utbyggingsalternativer som vil være mulig å få til.

Disse er: Halden fengsel med en utbygging av om lag 100 plasser, Telemark fengsel, Skien avdeling med en utbygging av om lag 100 plasser, Åna fengsel med en utbygging av om lag 40-50 plasser og bygging av nytt fengsel i Agder med en kapasitetsøkning sammenlignet med dagens kapasitet i området på inntil 180 plasser. Nytt fengsel vil ha om lag 300 plasser inklusive erstatning for nåværende bygg (Kristiansand fengsel og Arendal fengsel inkl. avdeling Kleivgrend som bør legges ned). Totalt vil dette gi inntil 430 nye plasser. Agderalternativet har vært gjennom KS1 og neste fase kan starte opp relativt raskt. For Halden foreligger det et ferdig forslag om en utbygging med 48 plasser som kan dobles. Både Halden og Skien inngår i KVU for Østlandet som KDI har under utarbeidelse. En utvidelse i Skien har tidligere blitt foreslått i KVU for Agder-fylkene, Telemark, Vestfold og Buskerud. Begge forslagene er under terskelverdien for KS-regimet og kan besluttes iverksatt.

Det vil i tillegg kunne besluttes utvidelser ved Bergen og Trondheim fengsler. Bergen er et relativt nytt fengsel som ble satt i drift i 1990 og som ikke skal erstattes. En utbygging med for eksempel 100 plasser vil avhjelpe kapasitets- og varetektsbehovet i Bergensområdet og kunne realiseres under terskelverdien for KS1. Trondheim fengsel er om lag 20 år eldre enn Bergen fengsel og har et betydelig vedlikeholdsbehov. Fengselet har en sentral beliggenhet i området, og det er også her lite sannsynlig at en utredning for Trøndelagsfylkene/Nord-Norge vil foreslå en avvikling av fengselsdrift i dette området.

En utbygging ved Halden, Telemark (avdeling Skien), Åna, Bergen og Trondheim fengsler innebærer utvidelser innenfor eksisterende fengsler og bør gjennomføres som ordinære statlige byggeprosjekter. Dette vil ikke å skape problemer for Statsbygg som eiendomsforvalter ved at Statsbygg sammen med en annen aktør skal drifte bygninger innenfor samme anlegg. En utbygging i Agder-fylkene skal etter anbefalingen fra kvalitetssikringen skje på ny tomt.

Regjeringen mener det kan åpnes for at nytt fengsel i Agder kan etableres som et OPS, og vil komme tilbake til Stortinget om dette på egnet måte.

### 10.3.2 Soningsoverføring

Det følger av Regjeringens politiske plattform å jobbe for at flere kriminelle utlendinger skal sone straffen i hjemlandet. Hensynene bak satsing på soningsoverføring er todelt. For det første tilsier rehabiliteringshensyn at domfelte bør gjennomføre straffen i det landet han eller hun skal løslates til. Utenlandske innsatte som skal utvises, skal ikke tilbakeføres til det norske samfunnet. Det andre hensynet er at domfelte som soningsoverføres frigjør norsk fengselkapasitet.

#### Nordiske soningsoverføringer

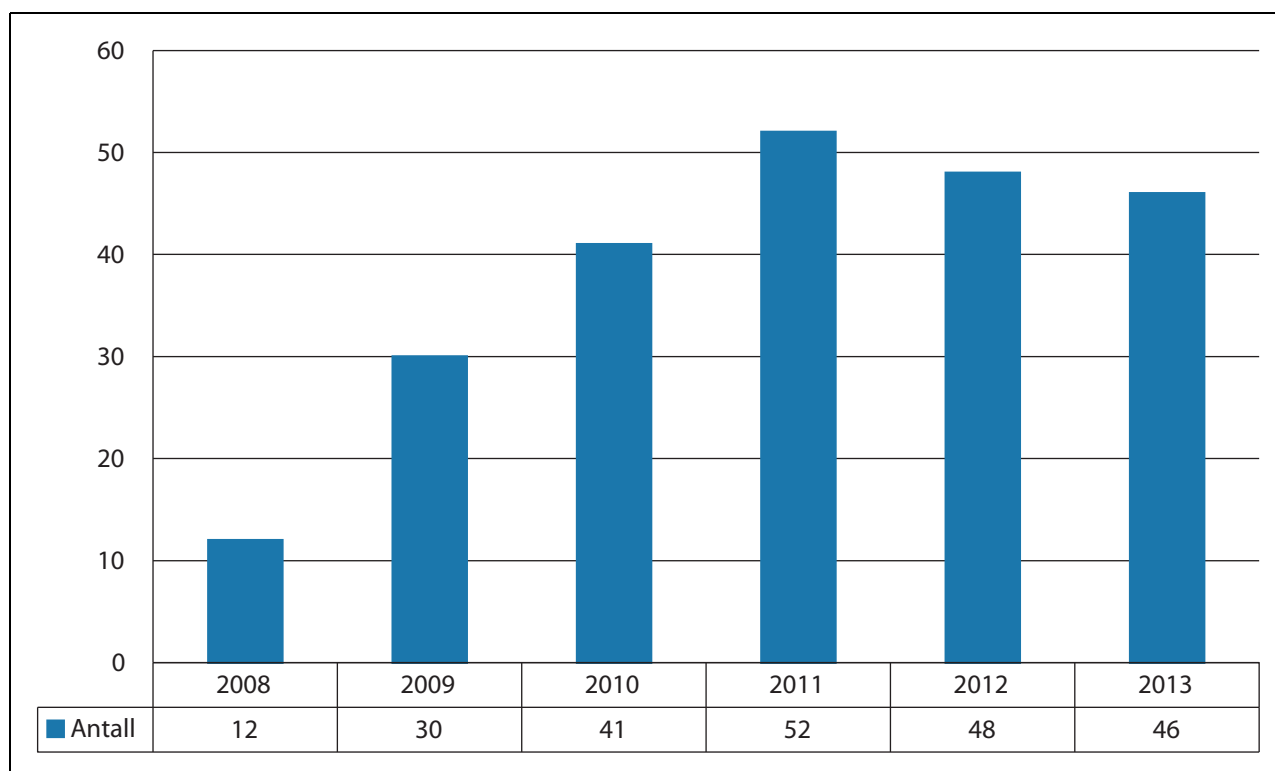
Soningsoverføring mellom nordiske land gjennomføres i henhold til lov 15. november 1963 om fullbyrding av nordiske dommer på straff mv. Regelverket i disse sakene er betydelig enklere og innebærer ikke en like omfattende saksbehandlingsprosess, sammenlignet med saker etter overføringskonvensjonen og de bilaterale avtalene. Avgjørelsesmyndigheten i enkeltsakene er delegert til kriminalomsorgens regionale nivå og overføringene skjer rutinemessig.

#### Soningsoverføring etter den europeiske overføringskonvensjonen

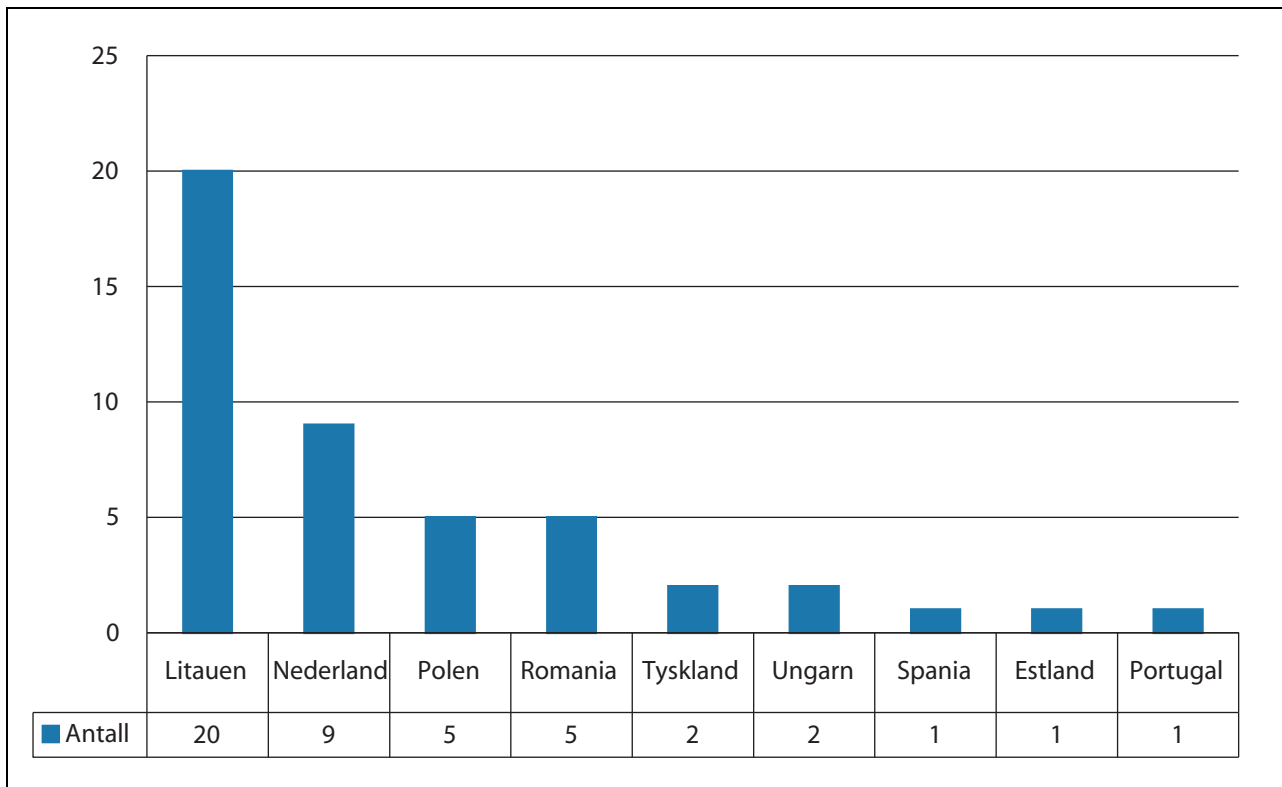
Antall soningsoverføringer fra Norge til europeiske land har de siste årene ligget på rundt 50 per år. Med dagens regelverk anslås potensialet for overføring av domfelte å være rundt 80-100 soningsoverføringer i året. Soningsoverføringene innebærer en betydelig innsparing i antall fengselsdøgn. I 2013 ble 28 603 soningsdøgn spart (beregnet fra overføringsdato og fram til en eventuell løslatelse ved 2/3-tid). Dette tilsvarer 78 fengselsplasser med 100 pst. belegg i ett år.

Det rettslige grunnlaget for å soningsoverføre utenlandske domfelte til hjemlandet er den europeiske overføringskonvensjonen med tilleggsprotokoll eller bilaterale avtaler, jf. lov 20. juli 1991 nr. 67 om overføring av domfelte. Den 1. januar 2014 ble myndigheten til å beslutte soningsoverføring delegert fra departementet til KDI.

64 land har ratifisert den europeiske overføringskonvensjonen som omhandler frivillig soningsoverføring. 36 land har ratifisert tilleggsprotokollen til konvensjonen, som omhandler soningsoverføring uten domfeltes samtykke. Villkårene for soningsoverføring er at domfelte må være borger av den staten man overføres til, dommen må være rettskraftig og det må være minst seks måneder igjen til 2/3-tid når hjemlandet mot-



Figur 10.1 Antall soningsoverføringer per år.



Figur 10.2 Soningsoverføringer i 2013 fordelt på de ulike landene.

tar anmodningen om overføring. Dessuten må begge land akseptere de øvrige omstendigheter og vilkår for soningsoverføringen. Ved soningsoverføring uten samtykke er det i tillegg et vilkår at domfelte er besluttet utvist fra Norge.

I de fleste sakene samtykker ikke domfelte til soningsoverføring. Det betyr at domfelte må være besluttet utvist med et endelig utvisningsvedtak fra Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda, før KDI kan sende en anmodning om soningsoverføring til domfeltes hjemland. Departementet og KDI har i samarbeid med utlendingsmyndighetene etablert en hurtigprosedyre i utvisningssaker knyttet til potensielle soningsoverføringskandidater. Det er også opprettet et team med deltakere fra KDI, Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet og Oslo politidistrikt som følger opp sakene. For å øke antall soningsoverføringer er det en forutsetning at samarbeidet med utlendingsmyndighetene fungerer godt.

Saksbehandlingen av soningsoverførings-sakene er krevende. KDI har oppstilt korte frister for fengslene til å forberede aktuelle saker. Direktoratet har videre egne frister for sin interne saksbehandling. Domfelte som er aktuelle for soningsoverføring har ofte utholdt lang tid i varetekt. Dette har betydning for soningsoverførings-sakene ved at de domfelte har en

kort gjenstående soningstid og vilkåret om seks måneder igjen til mulig prøveløslatelse etter 2/3-tid ofte er vanskelig å oppnå.

Lang saksbehandlingstid i domfeltes hjemland er også en utfordring. I flere land må soningsoverføringssaken forelegges domstolene for avgjørelse. Domstolsbehandling tar erfaringsmessig ofte lang tid. På grunn av lang total saksbehandlingstid ser man at flere saker må avsluttes fordi den domfelte har fått innvilget prøveløslatelse etter 2/3-tid eller er løslatt etter endt tid i Norge. Departementet har tatt opp problematikken i møter med flere samarbeidsland. Bl.a. har departementet gjennomført møter med Polen og Romania for å styrke samarbeidet ytterligere.

EUs rammebeslutning om soningsoverføring blir nå implementert i stadig flere land i Europa. En eventuell tiltredelse til rammebeslutningen vil bety at det vil være redusert behov for å fremforhandle flere bilaterale avtaler. Rammebeslutningen antas å bli et godt verktøy for en mer effektiv soningsoverføring mellom land i Europa når den blir fullt ut implementert.

#### Bilaterale avtaler

Norge har inngått bilaterale avtaler med Romania, Litauen og Latvia, som gjelder i stedet for den



europaiske overføringskonvensjonen med tilleggsprotokoll. Avtalene med Romania og Latvia trådte i kraft i 2013, mens avtalen med Litauen trådte i kraft 6. juli 2014. De bilaterale avtalene er bygget over samme prinsipper som EUs rammebeslutning av 27. november 2008, som Norge på sikt ønsker å tiltre. Avtalene inneholder tidsfrister for saksbehandlingen og innebærer en mer effektiv og forpliktende prosess enn reglene etter overføringskonvensjonen. I tillegg er det som regel ikke nødvendig at domfelte er endelig utvist fra Norge før en sak om soningsoverføring kan starte.

Fordi den bilaterale avtalen mellom Norge og Litauen om soningsoverføring først trådte i kraft i juli i år er ingen saker foreløpig behandlet etter denne. Dette skyldes at de dommene som skal behandles etter avtalen først må være rettskraftig etter at avtalen ble satt i kraft. Litauen behandler imidlertid saker om soningsoverføring svært effektivt. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i Litauen i de siste 11 sakene var på 71 dager. Dette er betydelig under fristen på 90 dager som er fastsatt i den bilaterale avtalen.

Så langt foreligger det flest erfaringer med soningsoverføringer etter Romania-avtalen. Foreløpige erfaringer viser at Romania ikke overholder saksbehandlingsfristene og det tar fremdeles lang tid før sakene ferdigbehandles. For å få en hurtigere saksgang er det derfor opprettet en arbeidsgruppe som våren 2014 laget en håndbok til hjelp for saksbehandlere og domstoler i Romania. Dette arbeidet vil bli fulgt opp med saksbehandlerseminarer våren 2015. Arbeidet er finansiert gjennom det bilaterale fondet til EØS-midlene.

Departementet arbeider for å inngå flere bilaterale avtaler om soningsoverføring. Polen og Serbia er kontaktet med ønske om forhandlinger om inngåelse av bilaterale avtaler. Når det gjelder Serbia har departementet fått positivt svar på henvendelsen om en bilateral avtale og det planlegges å starte forhandlinger i løpet av våren 2015. Departementet vil fortsatt arbeide for at bruken av EØS-midler støtter opp om arbeidet med soningsoverføringer og kan legge grunnlaget for et tettere samarbeid. Departementet vil også se på muligheten for å kontakte andre europeiske land med tanke på inngåelse av bilaterale avtaler.

Etter de bilaterale avtalene er Norge forpliktet til å betale for og forestå uttransporteringen til den domfeltes hjemland. For å få til en mer effektiv utsendelse gjennomføres denne ordningen også for utenlandske domfelte som soningsover-

føres etter den europeiske overføringskonvensjonen.

Som et virkemiddel for å øke antallet soningsoverføringer ønsker departementet å tilby domfeltes hjemland finansiering av videre straffegjennomføring etter overføringen. En slik ordning vil først og fremst være aktuelt i forhold til de land Norge har inngått en bilateral avtale med. Muligheter for finansiering av overføringen, i tillegg til dekning av transportutgifter, har allerede vært tatt opp i samtaler med enkelte land. Departementet vil utrede mulighetene for en slik finansieringsordning nærmere og komme tilbake til Stortinget med saken på egnet måte.

#### *Soningsoverføringer til land utenfor Europa*

Det er svært sjelden soningsoverføringer til land utenfor Europa blir gjennomført. Lov 20. juli 1991 nr. 67 om overføring av domfelte åpner for at det kan inngås ad hoc-avtaler om soningsoverføring med land utenfor Europa i konkrete saker. Departementet vil innhente informasjon om soningsforholdene i enkelte land utenfor Europa med tanke på å forsterke samarbeidet for å kunne overføre flere til soning i hjemlandet. Departementet vil i den forbindelse innhente erfaringer fra andre europeiske land som har inngått avtaler om soningsoverføring til land utenfor Europa.

#### *Økning i antall soningsoverføringer*

Departementet og KDI prioriterer arbeidet med soningsoverføringer høyt, og tar sikte på å øke antall overføringer ytterligere innenfor potensialet. Mange faktorer er utenfor Norges kontroll, og det er derfor vanskelig og lite hensiktsmessig å tallfeste antall forventede soningsoverføringer.

### **10.3.3 Straffegjennomføring med elektronisk kontroll**

I dag har kriminalomsorgen 342 plasser med straffegjennomføring med elektronisk kontroll. I henhold til prognosene kreves det en økning på 60 plasser innen 2030 for å holde tritt med befolkningsutviklingen slik at antall plasser relativt sett er det samme som i dag. Det er et potensiale for å utvide med ytterligere 160 plasser innenfor dagens regelverk. Det skal gjennomføres en evaluering av elektronisk kontroll, jf. regjeringsplattformen. Departementet vil etter evalueringen vurdere om dagens ordning skal utvides slik at potensialet innenfor dagens regelverk utnyttes fullt ut.

### 10.3.4 Ungdomsstraff

Ungdomsstraff er et alternativ til ubetinget fengsel for unge lovbrøyttere mellom 15 og 18 år som har begått alvorlig og/eller gjentatt kriminalitet. Denne straffereaksjonen trådte i kraft 1. juli 2014. Ungdomsstraffen ilegges av domstolen, som også fastsetter gjennomføringstiden. I hovedtrekk består reaksjonen av et ungdomsstormøte tilrettelagt av en ungdomskordinator, utforming av en forpliktende ungdomsplan og oppfølgingen av denne. I ungdomsstormøtet vil lovbrøytteren møte offeret (dersom offeret ønsker det), og blir dermed konfrontert med konsekvensene av sine lovbrudd. Et oppfølgingsteam, individuelt satt sammen, involverer og forplikter lokalsamfunnet som skole og kommune, i tillegg til politi og kriminalomsorg. Målet er ansvarliggjøring og rehabilitering av den enkelte unge lovbrøytter. Ungdomsstraffen skal være en krevende reaksjon hvor gjerningspersonen må ta ansvar for sine handlinger, og hvor tiltakene i planen vil dominere hverdagen til ungdommen. Sterk sosial kontroll skal erstatte fengselets fysiske kontroll. Koordinert innsats fra offentlige instanser kommer til uttrykk i tiltakene i ungdomsplanen.

Fra 1. april 2014 er det ansatt ungdomskoordinatorer ved alle konfliktrådene. Ungdomskordinator har ansvar for gjennomføringen av ungdomsstraffen. Den er lagt til konfliktrådet og den unge dømte skal følges tett. Det arbeides med nasjonal implementering gjennom opplæring, der også samarbeidspartnere lokalt trekkes med. Politi og påtalemyndigheten samarbeider tett med ungdomskordinator og lokalt hjelpeapparat.

Iverksettelsen av ungdomsstraffen kan medføre at det ikke er behov for ytterligere plasser i ungdomsenheter utover det som er planlagt og etablert, jf. kap. 9.3.3.

## 10.4 Oppsummering

### *Midlertidige tiltak*

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.

### *Permanente tiltak*

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, jf. kap. 6. I tillegg vil departementet på bakgrunn av evalueringen vurdere om noe av behovet skal dekket 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.

Åna krever en ombygging av eksisterende bygning, og det vurderes nærmere om det er hensiktsmessig.

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 KVVU for Østlandet og utredninger for resten av landet.

Straks KVVU 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 vedlikeholdbehovet 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 fengselskapasitet 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.

## 10.5 Varetekt i fengsel med lavere sikkerhetsnivå

Ikke alle som skal varetektsfengsles må plasseres i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. For å forbedre varetektssituasjonen 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.

## 10.6 Tiltak for utenlandske domfelte og innsatte

Mange utlendinger i fengsel har ikke bare konsekvenser for kapasitetsbehovet, men også for hvordan de tilsatte arbeider med de innsatte. I Norge bruker fengselsbetjentene bl.a. dynamisk sikkerhet. Dette innebærer at de tilsatte er mest mulig sammen med de innsatte og bygger gode relasjoner. Et godt forhold med tydelige forventninger og gjensidig opplevelse av å bli respektert, skaper rolige, forutsigbare og trygge omgivelser i fengselet. Store utfordringer knyttet til språk og kultur gjør dette arbeidet vanskeligere. Det oppstår oftere misforståelser og mistenksomhet som kan heve konfliktnivået og utfordre sikkerheten. I tillegg må fengslene også legge til rette for flere ulike religiøse og kulturelle aktiviteter. Dette er svært viktig, bl.a. for å forebygge politisk eller religiøs radikalisering.

Det er en plikt for domfelte i norske fengsler å være i aktivitet hver dag. Dette kan være arbeid, skole, behandling eller deltakelse i ulike programmer. For personer som skal uttransporteres fra landet etter løslatelse, må aktivitetene tilpasses. Det er f. eks. ikke formålstjenlig at disse får norskundervisning. Arbeidsmarkedet i mange av landene de skal tilbake til kan være svært annerledes enn det norske.

Friomsorgskontorene har også økende utfordringer knyttet til språk og kultur, men også til utredning og planlegging av straffegjennomføring for personer med utenlandsk statsborgerskap. Få utenlandske statsborgere dømmes imidlertid til straffereaksjoner utenfor fengsel. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll krever at domfelte har fast bopel, er i arbeid eller på skole. Dette gjør

at mange utenlandske statsborgere faller utenfor denne ordningen.

### 10.6.1 Tilpassede enheter og avdelinger for innsatte som ikke skal tilbakeføres til det norske samfunnet

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.

I en underveisrapport<sup>2</sup> ett år etter oppstart pekes det på noen strukturelle utfordringer ved utlendingsenheten på Kongsvinger. For å kunne belegge hele fengselet med utviste utlendinger, må fengselet rekruttere innsatte fra hele landet. Mange innsatte har ikke endelig vedtak om utvisning når de ankommer enheten og flere løslates derfor til Norge. Å inneha en slik spesialisert funksjon for hele landet innebærer også at Kongsvinger fengsel har måttet forholde seg til politidistrikter i hele landet i forbindelse med saksbehandling.

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

<sup>2</sup> Rapport etter 1 års drift: Opprettelse av Kongsvinger fengsel som fengsel for utenlandske innsatte

## 11 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kriminalomsorgen er det siste leddet i straffesakskjeden og skal sørge for at domfelte gjennomfører straff idømt av domstolene, og stille varetektsplasser til disposisjon for politiet.

En effektiv straffesakskjede forutsetter tilstrekkelig kapasitet til å dekke behovene for gjennomføring av straff og varetekt. Utviklingen i straffegjennomføringskapasiteten og prognoser for framtidig kapasitetsbehov tilsier at det vil være behov for langt flere fengselsplasser i årene framover. Det vil også være behov for økt kapasitet som følge av at enkelte fengsler midlertidig må stenges for vedlikehold.

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

### *Vedlikehold*

I kap. 5 redegjøres for bygningsmessig tilstand og egnethet i fengselsmassen. Det er store variasjoner i den bygningstekniske tilstanden mellom fengslene. Mange steder er det et betydelig vedlikeholdsbehov som er bygget opp gjennom mange år. En porteføljeanalyse av fengselseiendommene viser et samlet vedlikeholdsbehov i fengslene på 3,3-4,4 mrd. kroner. Om lag halvparten av vedlikeholdsbehovet er knyttet til store eller alvorlige avvik, spesielt ved Oslo, Ullersmo, Ila, Trondheim og Åna fengsler.

### *Midlertidig økning av fengselskapasiteten*

Behovet for midlertidige plasser er anslått til om lag 500. Om lag 300 av disse må etableres for å avvikle soningskøen, og ca. 200 for å erstatte fengselsbygg under stenging pga. vedlikehold.

Følgende tre tiltak er aktuelle for å øke den midlertidige kapasiteten: dublering av celler med høyt sikkerhetsnivå, erstatningskapasitet i form

av midlertidige cellebygg og leie av fengselskapasitet i utlandet.

Moderat bruk av dublering, hvor to innsatte deler en celle, er en forholdsvis lite kostnadskrevenne utvidelse av fengselskapasiteten. Behov for økte midler er først og fremst knyttet til økt bemanning og brukeravhengige utgifter. Ved dublering av til sammen 50 plasser i 2014 ble utgiftene til én dubleringsplass beregnet til 200 000 kroner per år.

Ved omfattende vedlikeholdsprosjekter må fengselsplasser stenges midlertidig. Etablering av erstatningskapasitet er derfor avgjørende for en hensiktsmessig gjennomføring av nødvendig vedlikehold og for å unngå tap av samlet fengselskapasitet. Dersom erstatningskapasiteten etableres i geografisk nærhet til de plassene som stenges, kan de tilsatte ved de midlertidig stengte fengslene overføres til erstatningskapasiteten. Etablering av erstatningskapasitet vil dermed ikke nødvendigvis medføre økte utgifter til bemanning.

Regjeringen vil komme tilbake på egnet måte til en eventuell avtale om leie av soningskapasitet i Nederland når samtalen med Nederland er avsluttet.

### *Permanent økning av fengselskapasiteten*

Det er også behov for mer permanente tiltak for å øke fengselskapasiteten. Dette kan gjøres gjennom å etablere flere fengselsplasser og gjennom å øke antall soningsoverføringer.

Departementet mener følgende tiltak må prioriteres for å sikre tilstrekkelig kapasitet i kriminalomsorgen:

Nye fengselsplasser: Det er flere utbyggingsalternativer som er mulige: Utvidelser ved Telemark fengsel, avdeling Skien, Halden, Åna, Trondheim og Bergen fengsler. Utvidelsene planlegges gjennomført som ordinære byggeprosjekter, samt 180 nye plasser gjennom etablering av nytt fengsel i Agder med totalt om lag 300 plasser inklusive erstatning av eksisterende fengsler som bør legges ned. For etableringen i Agder åpnes det for offentlig-privat samarbeid, mens straffegjennom-

føringen planlegges gjennomført i regi av kriminalomsorgen.

I tillegg vil utvidelser av straffegjennomføring med elektronisk kontroll innenfor dagens regelverk, bli vurdert. Departementet vil avvente evalueringen før det tas stilling til eventuell utvidelse.

Investeringsutgifter til etablering av fengselskapasitet med høyt sikkerhetsnivå vil variere mellom ulike prosjekter. Godkjent kostnadsramme for utvidelse av Halden fengsel med 48 plasser, tilsier en investeringsutgift per plass på 3,4 mill. kroner (2015-priser). Det er foreløpig ikke utarbeidet kostnadsramme for utvidelse av Halden fengsel med 96 plasser eller utvidelser ved Telemark fengsel, avdeling Skien, Trondheim, Åna og Bergen fengsler. Departementet legger til grunn at det kan etableres standardkonsepter også ved utvidelser av fengsler, med unntak av Åna, noe som vil jevne ut forskjeller i kostnader.

Gjennomsnittlige utgifter til drift av fengselskapasitet med høyt sikkerhetsnivå er ca. 960 000 kroner per plass, inkludert husleie (2015-priser). I tillegg kommer utgifter til forvaltnings samarbeidspartene. Det er foreløpig stor usikkerhet knyttet til utgifter forbundet med fengsler etablert gjennom offentlig-privat samarbeid. I OPS-prosjekter betaler kriminalomsorgen husleie til annen tilbyder, i stedet for til Statsbygg.

Snittpris for straffegjennomføring med elektronisk kontroll er ca. 400 000 kroner per plass fra oppstart (2015-priser).

Utgifter knyttet til økt antall soningsoverføringer er i hovedsak knyttet til uttransportering. I tillegg kommer mindre utgifter til saksbehandling.

#### *Forvaltningssamarbeid*

Domfelte og innsatte har, med de begrensninger som følger av frihetsberøvelsen, samme rett til tjenester og tilbud som befolkningen for øvrig. Kriminalomsorgen skal legge til rette for at domfelte og varetektsinnsatte skal få del i tjenester som ytes i samfunnet, slik som helsetjenester, sosiale tjenester, opplæring, arbeidsmarkedstiltak og kul-

turtilbud. Forvaltningssamarbeidet er organisert slik at de som har ansvar for disse tjenestene ellers i samfunnet, tilbyr sine tjenester i fengslene. I forbindelse med kapasitetsutvidelser vil det derfor også påløpe utgifter til kriminalomsorgens forvaltningssamarbeidspartnere, herunder helse, utdanning, kultur og religiøse tjenester.

#### *Utdanning av fengselsbetjenter*

All utbygging av fengselskapasitet krever utdanning av flere fengselsbetjenter for å dekke opp bemanningsbehovet. Utgifter til én ny klasse på KRUS med 25 aspiranter er beregnet til 12,5 mill. kroner per år i to år, totalt 25 mill. kroner (2015-priser).

#### *Organisering av kriminalomsorgen*

I kap. 3 redegjøres det for organisering av kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen er i dag organisert med tre myndighetsnivåer under Justis- og beredskapsdepartementet: KDI, fem regionadministrasjoner og lokalt nivå med om lag 60 fengsler og friomsorgskontorer. Direktoratet har i 2014 utredet en organisasjonsmodell med to nivåer. En eventuell omorganisering til to nivåer vil kreve endringer i straffegjennomføringsloven.

Ved en eventuell omorganisering til to-nivåmodell i kriminalomsorgen uten regioner, legger departementet til grunn at noe midler kan frigjøres og omdisponeres i kriminalomsorgen. Dette vil likevel være begrenset tatt i betraktning det store investeringsbehovet i årene framover.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 19. desember 2014 om utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen blir sendt Stortinget.

---

---

## Bestilling av publikasjoner

### Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 20 00

### Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsfoto: © Fin Serck-Hanssen/BONO 2014

Trykk: 07 Oslo AS – 12/2014

