DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 5

(2000-2001)

Om lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)

Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 13. oktober 2000, godkjent i statsråd samme dag.

1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen fremmer Justisdepartementet forslag til ny lov om gjennomføring av fengselsstraff, strafferettslige særreaksjoner, varetekt og samfunnsstraff. Loven legger til rette for en omorganisering av kriminalomsorgen ved at myndighet legges til et nyopprettet regionalt nivå. Forslaget bygger på fengselslovutvalgets innstilling (NOU 1988: 37), friomsorgsutvalgets innstilling (NOU 1993: 32), Stortingsmelding nr 27 (1997-98) Om kriminalomsorgen, og tiltaksplanen mot narkotika som Justisdepartementet la frem for Stortinget i september 1998.

Det foreslås lovfestet felles målsettinger for friomsorgen og fengselsvesenet i kapittel 1 i lovutkastet. Under gjennomføringen av straffen skal kriminalomsorgen ta hensyn til intensjonene bak reaksjonen, og sørge for at den gjennomføres på en for samfunnet betryggende måte. Den straffedømte skal motiveres til å gjøre en egen innsats for å motvirke fremtidig kriminalitet og det skal, i den grad det er samfunnsmessig betryggende, legges opp til en gradvis tilbakeføring til samfunnet. Domfelte har aktivitetsplikt under gjennomføring av straffen, og det legges opp til at arbeid, samfunnsnyttig tjeneste, opplæring, program eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet skal være likeverdige aktiviteter. Under straffegjennomføringen skal det, innenfor sikkerhetsmessige forsvarlige rammer, tas hensyn til barns rett til samvær med sine foreldre.

I lovutkastet kapittel 2 foreslås de administrative bestemmelsene lovfestet. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning erstatter Fengselsstyret og vil sammen med departementsavdelingen utgjøre den sentrale ledelsen for fengselsvesenet og friomsorgen. Lovforslaget hjemler opprettelsen av et regionalt nivå som på de fleste områdene vil fungere som klageinstans for avgjørelser fattet på lokalt nivå. Det blir redegjort for behandlingen av enkeltsaker vedrørende domfelte og innsatte i varetekt, herunder hvilke saksfelt som ikke lenger får en sentral klageinstans. Ved behandlingen av søknader, klager mv fra domfelte og innsatte i varetekt angir lovforslaget at forvaltningslovens bestemmelser skal gjelde, med enkelte eksplisitte unntak.

I lovens kapittel 3 reguleres gjennomføringen av fengselsstraff og strafferettslige særreaksjoner. Lovutkastet innebærer samlet sett en betydelig innstramming når det gjelder reglene for gjennomføring av fengselsstraff. Innstramningene gjelder spesielt bestemmelsene som omhandler kontrolltiltak under gjennomføring av fengselsstraff og reglene som regulerer prøveløslatelsen, herunder oppfølging og konsekvenser av brudd på prøveløslatelsesvilkår.

Departementet viser til at det foreslås å etablere fengselsavdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå på bakgrunn av de sikkerhetsutfordringer et stadig hardere kriminelt miljø representerer. Innsmugling og bruk av narkotika er et økende problem for fengselsvesenet. I tråd med tiltaksplanen mot narkotika i fengslene, som Justisdepartementet la frem i september 1998, foreslås en rekke nye kontrollbestemmelser. Bestemmelsene hjemler en utvidet adgang til å ta urinprøver av innsatte og myndighet til å ta blodprøver. For å kunne kontrollere innsatte og personer som ankommer til fengslene foreslås det inntatt en hjemmel for bruk av narkotikahund i søk mot person. I de fengslene

hvor det finnes tekniske kontrollinnretninger foreslås en adgang til å kreve at alle som passerer området skal gå gjennom kontrollsonen. Dette gjelder ikke offentlig oppnevnte forsvarere, diplomater og konsulære representanter med unntak av besøk i fengselsavdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå. Det foreslås også, under visse forutsetninger, en adgang til en ytre visitasjon av besøkende ved mistanke om innsmugling av narkotika. Ved mistanke om besittelse av narkotika eller farlige gjenstander foreslås at fengselsmyndighetene gis adgang til å holde den besøkende tilbake til politiet ankommer. Rømning fra fengsel representerer et alvorlig brudd på forutsetningene for gjennomføring av fengselsstraff. I lovutkastet foreslår departementet at rømning gjøres straffbart og at kriminalomsorgen gis adgang til å begjære offentlig påtale i rømningssaker.

Departementet ønsker å videreføre den senere tids innstramming av praksisen rundt prøveløslatelse ved 2/3 tid, samtidig som det legges opp til større effektivitet i reaksjonene ved brudd på prøveløslatelsesvilkår. Det skal alltid foretas en individuell vurdering av om løslatelse er tilrådelig. Når det gjelder reaksjoner på brudd gis kriminalomsorgen kompetanse til å fremme saker med begjæring om gjeninnsettelse for gjennomføring av reststraffen for forhørsretten. Dette vil føre til en mer effektiv saksbehandling, slik at det går kortere tid mellom bruddet blir begått og at det kommer en reaksjon. For øvrig foreslår departementet å oppheve den regelen om at innsatte skal vurderes for prøveløslatelse etter 12 år når det er idømt en fengselsstraff på mellom 18 og 21 år. Dette innebærer at også de langtidsdømte vil bli vurdert for løslatelse etter hovedregelen, det vil si etter at det er gjennomført 2/3 deler av fengselsstraffen.

Lovutkastet har flere bestemmelser som viderefører gjeldende rett. Departementet foreslår at domfelte fortsatt som hovedregel skal påbegynne gjennomføringen av straffen i fengsel med høyt sikkerhetsnivå og viderefører også at alle innsatte skal vurderes for «normal utslusing» fra strengere til mindre restriktive og mer ansvarskrevende fengsler i løpet av gjennomføringstiden. Etter lovforslaget skal domfelte bare innvilges permisjon når det ikke er grunn til å anta svikt i form av nye straffbare handlinger eller unndragelse av straffen. Vurderinger av svikfare vil være særlig viktig ved søknader om permisjon fra sedelighetsdømte eller domfelte med sikring. Det legges videre opp til at postsendinger, telefonering og besøk som hovedregel skal kontrolleres i fengsler med høyt sikkerhetsnivå. For øvrig videreføres dagens praksis når det gjelder adgangen til å gi innsatte permisjoner, frigang og straffavbrudd. Kapittel 4 i lovforslaget regulerer forholdene for varetektsinnsatte. Departementet har valgt å regulere denne gruppen i et eget kapittel, blant annet fordi situasjonen for varetektsinnsatte underlagt restriksjoner har vært omdiskutert. Det poengteres i de generelle merknadene at både påtalemyndighetens og domstolenes beslutninger har stor betydning for de rammevilkårene varetektsinnsatte må behandles etter. For å bedre forholdene for varetektsinnsatte underlagt restriksjoner foreslår departementet lovfestet at tiltak som kan dempe skadevirkningene av isolasjon skal prioriteres. For øvrig er reglene om varetektsinnsatte en videreføring av gjeldende rett.

På noen områder foreslås det en oppmyking av dagens regler under forutsetning av at samfunnets sikkerhet ikke er truet, og at kriminalomsorgen skal

kunne reagere raskt og konsekvent på brudd på vilkår. For å få til en mer individuelt tilrettelagt straffegjennomføring foreslås adgangen til å la domfelte påbegynne/gjennomføre straffen i fengsel med lavere sikkerhetsnivå utvidet i forhold til dagens regler når sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det. Dette forslaget er i overensstemmelse med St meld nr 27 (1997-98) hvor det ble foreslått en utvidet adgang til direkte innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå. I tillegg foreslår departementet at domfelte i særlige unntakstilfelle skal kunne gjennomføre deler av straffen utenfor fengsel. Dette er forbeholdt innsatte som gjennomfører fengselsstraffen progresjonsrettet, det vil si innsatte som har vist evne og vilje over tid til å endre atferd og som samtidig har behov for et rehabiliteringstiltak som kriminalomsorgen ellers ikke kan tilby. Tiltaket må også være nødvendig for å sikre en fortsatt positiv utvikling. Kriminalomsorgen skal kunne sette omfattende vilkår for denne type straffegjennomføring, og det skal være svært lav toleranse for brudd og en svært lav terskel for tilbakeføring til fengsel.

Kapittel 5 i lovforslaget regulerer gjennomføringen av samfunnsstraff. Samfunnsstraff har hittil vært brukt som en felles betegnelse på samfunnstjeneste og betinget dom med tilsyn, tilsynsprogram eller promilleprogram. Samfunnsstraff blir foreslått å være en hovedstraff som «tar opp i seg» de reaksjonene som nevnes ovenfor (med unntak av promilleprogram som fortsatt er en prøveordning). Departementet foreslår å oppheve adgangen til å ilegge tilsyn ved betinget dom, og foreslår at alternativet i stedet vil fanges opp av samfunnsstraffen. Muligheten for domstolen til å idømme betinget dom med andre særvilkår blir imidlertid opprettholdt som et selvstendig alternativ i straffeloven.

Samfunnstjeneste er i dag fastsatt til å være et alternativ til fengselsstraff opp til ett år. Domstolene har primært tolket dette til å dreie seg om ubetinget fengselsstraff. Når det gjelder samfunnsstraff foreslår departementet at anvendelsesområdet også skal kunne omfatte den «øvre del» av det betingete området.

Det foreslås at domstolen ved domfellelsen skal utmåle antallet timer samfunnsstraff, gjennomføringstiden og den subsidiære fengselsstraffen. Etter forslaget vil domstolen også kunne pålegge nærmere angitte særvilkår for gjennomføringen. Normen for fastsettingen av hvor mange timer den domfelte skal gjennomføre pr måned økes fra 20 ved samfunnstjeneste til 30 ved samfunnsstraff. Samtidig foreslår departementet at det maksimale timetallet økes fra 360 til 420 timer. Gjennomføringstiden foreslås som hovedregel begrenset til ett år. Kriminalomsorgen skal deretter, innenfor gitte rammer, fastsette det konkrete innholdet av reaksjonen for den enkelte. Dette skal skje innenfor den aktivitetsplikten som den domfelte er pålagt å følge opp. Aktivitetsplikten kan bestå av samfunnsnyttig tjeneste, program eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet.

Når det gjelder brudd på bestemmelsene foreslår departementet at regionalt nivå i kriminalomsorgen får kompetanse til å fremme saker med begjæring om gjennomføring av subsidiær fengselsstraff for forhørsretten. Dette er et viktig virkemiddel for å sikre at brudd blir påtalt, og for å få til en umiddelbar reaksjon på brudd. Departementet legger opp til at innskjerping og fastsettelse av nye vilkår skal være forsøkt før begjæring om gjennomføring av sub-

sidiær fengselsstraff fremmes. Det vil si at det legges opp til at andre reaksjoner forsøkes før kriminalomsorgen krever hel eller delvis omgjøring til subsidiær fengselsstraff.

2 Bakgrunnen for forslaget

2.1 Tidligere utredninger

Gjennom mange år har det vært en offentlig debatt om ulike sider av fengselsvesenets og friomsorgens virksomhet. Det har blant annet vært fokusert på hvilke krav og forventninger samfunnet har til hvordan straffen som domstolen fastsetter skal gjennomføres. Debatten har mange ganger sprunget ut av at media har slått opp enkeltsaker, noe som har ført til at den har blitt fragmentarisk. Departementet har derfor prioritert å få fram mer systematiske og helhetlige vurderinger av dagens system.

Mens fengselsvesenet fikk sin første samlede lov i 1903 og sist i 1958, er det ikke gitt noen egen lov om friomsorgen. Straffeloven angir i svært knappe former hvordan etaten skal gjennomføre samfunnstjeneste og tilsyn. Det har dermed i stor grad vært overlatt til Kongen å gi retningslinjer om det nærmere innholdet i reaksjonene. Dette er blitt gjort i Tilsynsinstruksen av 7. desember 1982 og i «Samfunnstjeneste - retningslinjer for kriminalomsorg i frihet» av 27. august 1991. Også fengselsloven overlater i stor utstrekning til Kongen å presisere hvordan straffen skal gjennomføres. Utfyllende regler er gitt i fengselsreglementet av 12. desember 1961. I tillegg har både Justisdepartementet og Fengselsstyret gitt ut en rekke instrukser, rundskriv og likelydende brev i kraft av sin instruksjonsmyndighet.

I 1980 ble det nedsatt et utvalg som skulle gjennomgå fengselslovgivningen med sikte på en revisjon. Mandatet var å gå gjennom de gjeldende reglene om fengselsvesenets administrative oppbygging og innholdet av frihetsberøvelsen i fengselsvesenets anstalter. Bakgrunnen for at man valgte å nedsette et utvalg var blant annet at det var foretatt flere betydningsfulle lovendringer, og at synet på hvilke krav som skulle stilles til rettssikkerheten under utøvelse av offentlig myndighet hadde endret seg. I 1988 kom fengselslovutvalget med sin innstilling (NOU 1988: 37 Ny fengselslov). Utvalget foreslo at Fengselsstyret skulle legges inn under Justisdepartementet som en ordinær departementsavdeling og at det ble opprettet en uavhengig klagenemd. Videre skulle friomsorgen og sentralanstaltene integreres i fengselsdistriktene og antall fengselsdistrikt økes. Under gjennomføringen av straffen bygde utvalget på et grunnsyn om at det ikke måtte gjøres flere og tyngre inngrep overfor domfelte enn hva som er nødvendig for at det skal være en fengselsstraff. Soningens første faser måtte imidlertid ha et innhold som tilfredsstiller allmennhetens behov for å føle at den domfelte blir straffet for de handlingene han/hun har begått. Senere under soningen ville fangenes individuelle behov kunne tillegges større vekt. Utvalgets utgangspunkt var at domfelte har alle sine rettigheter i behold med mindre det er gjort særlige unntak begrunnet i gjennomføringen av frihetsberøvelsen. Videre ble det sett på som viktig at den domfelte, både under gjennomføringen og etter løslatelsen, kunne tilpasse seg og fungere best mulig i forhold til det «normale samfunnsliv». Utvalget foreslo derfor at det ble gitt mulighet for progresjon under gjennomføringen. Videre foreslo

utvalget et system for gjennomføringen som ga muligheter for mer individuell tilpasning enn etter dagens system, særlig overfor domfelte med lange fengselsstraffer.

Et nytt utvalg som fikk i oppgave å se nærmere på arbeidsoppgavene til friomsorgen ble opprettet i 1990. Utvalget skulle se på behovet for en lovregulering av friomsorgens rolle, herunder vurdere en effektivisering av ordningen med strafferettslige prøvesituasjoner og om instituttet betinget dom burde bygges ut og flere betingelser håndheves gjennom tilsyn og oppfølging. Videre skulle utvalget vurdere reaksjoner rettet mot personer med særlige behandlingsbehov. I 1993 avga friomsorgsutvalget sin innstilling (NOU 1993: 32 Nytt fundament for friomsorgen). Friomsorgsutvalget mente at friomsorgen hadde sin plass blant strafferettsetatene og at det er begrensningen i frihet som utgjør det pønale elementet i reaksjonene. Utvalget mente at friomsorgens oppgaver og gjennomføringen av dem burde reguleres i lov, slik at vilkår og forpliktelser var eksplisitte og forståelige og konsekvensene ved brudd klare og ensartede. Utvalget foreslo at det ble satt i verk en prøveordning med promilleprogram, noe som senere er gjennomført ved en egen lovendring. Tilsyn ble foreslått avviklet som vilkår for prøveløslatelser på to tredjedels tid med mindre det er særlig begrunnet. Utvalget mente at fastsettelse av særvilkår, gjennomføring av tilsyn og praksis ved brudd, synes tilfeldig og ikke ivaretar de hensyn til rettslikhet og ensartet praksis man bør kreve ved strafferettslige reaksjoner. Det ble understreket at tilsyn er en strafferettslig reaksjon som innebærer et følbart inngrep for domfelte. Likevel foreslo utvalget at tilsynet ble videreført, men i en viss endret form. Gjennomføringen av tilsyn ville, etter utvalgets forslag, bli mer tyngende. Utvalget foreslo i tillegg at tilsynsprogram ble tatt inn i straffeloven § 53 nr 3 som en ny bokstav a. Friomsorgens myndighet burde, etter utvalgets mening, utvides både til å gi bestemmelser under gjennomføringen og til å reagere på brudd.

I 1993 initierte Justisdepartementet en omfattende etatsutviklingsprosess i kriminalomsorgen. De langsiktige målsettingene for utviklingsarbeidet var delvis å sørge for høy kvalitet i straffegjennomføringen og delvis at kriminalomsorgsetaten skulle oppnå bedre resultater og større kostnadseffektivitet.

Denne etatsutviklingsprosessen ble forankret i budsjettproposisjon for 1993-94 og Stortinget ble orientert om fremdriften av utviklingsarbeidet i de følgende budsjettproposisjonene. I Budsjettinnst. S. nr 4 (1993-94) ga Justiskomiteen entydig positiv tilbakemelding og la dessuten føringer for hva som skulle være etatens hovedutfordringer. I Budsjett-innst. S. nr 4 (1994-95) ba Justiskomiteen Regjeringen om å fremme en stortingsmelding slik at Stortinget fikk mulighet til å drøfte de prinsipielle spørsmålene knyttet til den fremtidige kriminalomsorgen.

I forbindelse med arbeidet med stortingsmeldingen ble det initiert og gjennomført omfattende debatter i fengselsvesenet og friomsorgen om både faglige, administrative og organisatoriske spørsmål. Disse debattene ble brukt som grunnlag for departementets arbeid med meldingen. Det ble følgelig lagt et solid faglig grunnlag for de kriminalpolitiske vurderingene. Sluttresultatet ble St meld nr 27 (1997-98) Om kriminalomsorgen, hvor departementet gjennomgikk etatens virksomhet og klarla hvilken retning man ønsket at utviklingen skulle gå. Det ble formulert tydelige forventninger til etaten gjennom

visjon, virksomhetsidé og målsettinger. Dessuten ble de ønskede kriminalpolitiske rammene for virksomheten på viktige kriminalpolitiske områder som «åpen soning», utlendinger i fengsel, løslatelse fra fengsel, rehabiliterende virksomhet og bruk av samfunnstjeneste og andre alternative straffereaksjoner gjennomgått. I tillegg ble det foreslått en omfattende omorganisering. Det ble klargjort at oppfølgingen av kriminalomsorgsmeldingen ville kreve ny lovgivning.

Under behandlingen av kriminalomsorgsmeldingen uttrykte Justiskomiteen i Innst. S. nr 6 (1998-99) en bred politisk oppslutning om hovedpunktene. Komiteen ba Regjeringen fremme forslag om å endre fengselsloven til en kriminalomsorgslov som omfatter både fengselsvesenet og friomsorgen.

Arbeidet med utkastet til ny lov om gjennomføring av straff har altså bygget på en lang kriminalpolitisk prosess hvor Storting og regjering har klarlagt hvilke rammer som skal gjelde for straffegjennomføring og for etaten. Lovutkastet vil derfor i stor utstrekning bære preg av å være en lovfesting av dette. Lovforslaget inneholder også endringer som er en oppfølging av tiltaksplanen mot narkotika, som Justisdepartementet la frem i september 1998. Under arbeidet med å utforme den nye loven har det videre vist seg å være behov for å presisere dagens regler og foreta enkelte endringer utover det som har vært foreslått tidligere.

2.2 Høringen

2.2.1 Innledning

Justisdepartementet sendte den 14. mars 2000 utkast til ny lov om gjennomføring av straff mv på en bred høring. En oversikt over høringsinstansene er gitt i vedlegg 1. Høringsfristen var satt til 15. juni 2000. Pr 30. juni hadde departementet mottatt 62 svar på høringsutkastet. Fire av høringsinstansene hadde ingen kommentarer til lovutkastet. De øvrige uttalelsene fordeler seg på følgende grupper:

Sentraladministrasjonen	7
Domstolene	6
Påtalemyndigheten	2
Politidistrikter	3
Fengselsdistrikter	4
Landsfengsler	2
Kontorsjefer i friomsorgen	15
Forbund/foreninger/råd	12
Andre	11

2.2.2 Hovedinnholdet i høringsuttalelsene

Høringsinstansenes syn på de enkelte bestemmelsene i lovforslaget er nærmere behandlet i de aktuelle kapitlene i proposisjonen. I det følgende gis det derfor bare en kortfattet oversikt over hovedinntrykket av høringen, og av hvilke spørsmål de enkelte høringsinstansene har vært opptatt av.

Innholdet i høringsuttalelsene varierer både med hensyn til hvilke spørsmål som tas opp og omfanget av de enkelte uttalelsene. Bare fire høringsinstanser er negative til lovutkastet eller til det meste av innholdet i dette. Hovedinntrykket er at høringsinstansene er positive til lovforslaget som helhet. I den grad de markerer sin uenighet, dreier det seg hovedsakelig om kritikk av en eller et par av bestemmelsene i lovutkastet.

Lovutkastet får ganske bred støtte fra de ulike aktørene i strafferettspleien. I den grad de deler seg, dreier dette seg først og fremst om synet på enkeltbestemmelser.

Høringsinstansene støtter nesten uten unntak den foreslåtte organisatoriske oppbyggingen av kriminalomsorgen. De aller fleste støtter også den desentralisering av saksbehandlingen som følger av den foreslåtte regionaliseringen.

Når det gjelder lovutkastet kapittel 3 om gjennomføring av fengselsstraff og strafferettslige særreaksjoner er det noe delte meninger om forslagene til gjennomføring av straff utenfor fengsel etter utkastet § 16 og en utvidet adgang til åpen soning etter § 15. Et mindretall av høringsinstansene (seks), hovedsakelig fra påtalemyndigheten og noen av organisasjonene, har uttalt seg kritisk til disse bestemmelsene. Det store flertallet har ikke kommentert disse forslagene og syv av høringsinstansene (som representerer ulike aktører) gir sin positive tilslutning.

Ingen av høringsinstansene motsetter seg forslaget om å gjøre samfunnsstraff til en hovedstraff og støtter også i hovedsak departementets forslag til regulering i utkastet kapittel 5. Riksadvokaten mener imidlertid at en annen teknisk utforming av hjemmelen i straffeloven vil være hensiktsmessig, men er ellers enig i realiteten i forslaget. Departementet har tatt Riksadvokatens forslag til følge, og det vises til nærmere redegjørelse for dette i proposisjonens kapittel 9. Kontorsjefene i friomsorgen støtter i hovedsak departementets forslag, men mange har utrykt bekymring for personundersøkelsens fremtidige stilling.

2.2.3 Noen enkeltspørsmål

I høringsbrevet fra departementet ble høringsinstansene spesielt anmodet om å uttale seg om følgende tre utvalgte punkter:

Tilsynsråd

Etter fengselsloven skal det i dag oppnevnes tilsynsråd ved de fengslene Kongen bestemmer. I de senere årene har det vært vanskelig å bemanne tilsynsrådene, og enkelte har også stilt spørsmål ved rådenes funksjon sett i lys av forbedrede rettssikkerhetsgarantier for innsatte og innføringen av ombudsmannsordningen. Høringsinstansene ble bedt om å uttale seg spesielt om behovet for en fortsatt tilsynsordning i lukkede fengsler.

Tillegg i straffetiden

Etter fengselsloven § 26 kan innsatte ilegges tillegg i straffetiden som reaksjon på brudd på orden og disiplin i fengslet. Denne adgangen ble foreslått opphevet av departementet på bakgrunn av forholdet til internasjonale konvensjoner

og grunnloven § 96. Høringsinstansene fra fengselsvesenet ble spesielt bedt om å uttale seg om forslaget.

Fulldøgns enerom

Etter fengselsloven § 26 kan domfelte innsettes i enerom for inntil en måned som reaksjon på brudd på orden og disiplin i fengslet. Denne adgangen ble foreslått opphevet, fordi plassering i enerom over lengre tid kan ha alvorlige skadevirkninger. Høringsinstansene fra fengselsvesenet ble bedt om å uttale seg om dette.

14 av høringsinstansene har uttalt seg om tilsynsordningen. Et klart flertall (12) ønsker å opprettholde en tilsynsordning for fengselsvesenet. Departementet går derfor inn for å opprettholde en tilsynsordning knyttet til hver region og foreslår en hjemmel for dette i lovutkastet § 9.

Det er 12 høringsinstanser (fra fengselsvesenet og et par organisasjoner) som har uttalt seg om forslaget om å oppheve adgangen til å gi tillegg i straffetiden. Et betydelig flertall på 10 høringsinstanser støtter departementets forslag.

Når det gjelder bruk av fulldøgns enerom har 13 høringsinstanser, først og fremst fengslene, uttalt seg. Et mindretall på tre høringsinstanser går i mot departementets forslag, mens ni høringsinstanser støtter det.

2.3 Trekk ved klientellet

Når man skal vurdere hva som er god straffegjennomføring bør man også ha grunnleggende kunnskaper om hvem de straffedømte er og hva de representerer. I kriminalomsorgsmeldingen er ulike sider av de straffedømte som gruppe beskrevet. I kapittel 2.3.7 er det gitt oversikt over antall nyinnsettelser i fengsel hvert år, fordelingen mellom kvinner og menn og gjennomsnittsbelegget i anstaltene. Det er også gitt statistiske oversikter over friomsorgens andel av de straffedømte.

I kriminalomsorgsmeldingens kapittel 2.4 er det redegjort for det man har av tilbakefallsstatistikk i forhold til ulike variabler som kjønn, alder og tidligere kriminalitet. Og i meldingens kapittel 5.4 beskrives noen gjennomgående trekk ved de straffedømtes livssituasjon, som helse, forholdet til rus, arbeidserfaring, sosialt nettverk og personlighetstrekk.

De straffedømte representerer et vidt spekter av mennesker med svært varierende livssituasjon. Fellestrekk ved noen grupper straffedømte kan være:

- De som dømmes for første gang og som kan beskrives som typisk «engangskriminelle» som eksempelvis er dømt for høy hastighet i trafikken, uaktsomt drap i forbindelse med en trafikkulykke eller uaktsom overtredelse av næringslovgivning. Disse vil jevnlig ha et solid fotfeste i det ordinære samfunnet og vil bare bli ferdige med straffen. Under gjennomføringen er det derfor viktig at forholdet til familien, arbeidslivet mv ikke brytes mer ned enn hva som følger av selve straffen.
- De som dømmes for første gang, og som åpenbart er i faresonen for å videreutvikle en kriminell karriere. Noen av disse vil ha et solid sosialt nettverk som forsøker å stille opp for å redde situasjonen, mens andre har sitt nettverk i kriminelle miljøer.
- De som har flere tidligere dommer og som har store deler av sin tilværelse

knyttet til rus, kriminalitet og asosiale nettverk.
- De som dømmes for alvorlig kriminalitet og som representerer en stor fare for fortsatt kriminell virksomhet. Alle typer organisert kriminalitet vil raskt havne i denne gruppen fordi motivasjonen for en kriminalitetsfri tilværelse mangler.

Variasjonen gjør det viktig å fokusere på at straff må gjennomføres med stor grad av individuell tilnærming dersom man ønsker å bidra til at de straffedømte ikke begår ny kriminalitet. Det er særlig viktig å kunne sette i verk mange tiltak overfor den store gruppen straffedømte som misbruker rusmidler.

2.4 Trekk ved utviklingen

Bruken av varetekt øker. 3 987 personer ble satt i varetekt i 1999, noe som representerte 37% av alle nyinnsettelser dette året. Av de varetektsinnsatte var det 260 kvinner. Gjennomsnittlig sittetid i varetekt var 57 døgn.

87% av de innsatte var norske statsborgere. Av de utenlandske innsatte var 1,3% fra Norden, 6,5% fra Europa for øvrig, 2% fra Afrika, 2,7% fra Asia og 0,3% fra Amerika.

Samfunnstjeneste har blitt stadig mindre brukt som straffereaksjon, til tross for at det har vært et kriminalpolitisk ønske å øke bruken av ulike typer samfunnsstraff. I 1999 ble det iverksatt rundt 600 samfunnstjenestedommer, mens 1994 var et toppår med rundt 1 020. Antallet betingete dommer med tilsyn har steget i den samme perioden. I 1994 iverksatte friomsorgen 637 tilsyn knyttet til betingete dommer, mens antallet hadde steget til 1 033 i 1999.

3 Forholdet til menneskerettighetene

3.1 Innledning

Gjennomføring av straff innebærer ofte store inngrep i den enkeltes kontakt med omverdenen, personlige integritet og privatliv for øvrig. Det økende fokuset på enkeltindividets rettigheter har bidratt til at departementet foreslår enkelte løsninger som avviker fra gjeldende bestemmelser i fengselsloven av 1958.

Den nylig vedtatte menneskerettsloven slår fast at dersom bestemmelsene i nasjonal rett er i strid med Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene (EMK) eller De forente nasjoners internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) går EMK og SP foran. Disse konvensjonene er derfor bindende for hvordan lovutkastet kan utformes. Både FN og Europarådet har utarbeidet en rekke prinsipper for behandlingen av innsatte i fengsel og andre som er berøvet friheten. Europarådet har også utarbeidet retningslinjer om samfunnssanksjoner- og tiltak. Disse bestemmelsene er ikke bindende, men har vært retningsgivende under arbeide med lovutkastet.

Det er opprettet egne tilsynsorganer (Den europeiske menneskerettighetskommisjon og Den europeiske menneskerettighetsdomstol) som skal sikre at bestemmelsene i EMK blir overholdt. Praksisen fra disse organene er rettslig bindende i den enkelte saken, og er også viktige for den videre tolkingen av reglene. Det er imidlertid rom for nasjonale variasjoner ved fortolkningen. Fordi man har vurderinger og beslutninger fra tilsynsorganene som veiledning i forhold til tolkningen av bestemmelsene i EMK, har departementet valgt å ta utgangspunkt i bestemmelsene i denne konvensjonen. Andre konvensjoner vil bare bli omtalt der de utfyller eller gir større beskyttelse enn EMK.

Utgangspunktet er at domfelte har de samme rettighetene som andre personer, med unntak av de begrensningene som følger av selve gjennomføringen av straffen. På enkelte områder behandles imidlertid domfelte som en særlig gruppe. Blant annet kan de, som en følge av dommen, pålegges å arbeide i medhold av EMK artikkel 4 nr 3 bokstav a.

3.2 Forbud mot tortur og umenneskelig eller nedverdigende behandling

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 3 sier at ingen må bli utsatt for tortur, umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff. SP artikkel 10 slår fast at alle som er berøvet friheten skal behandles humant, med respekt for menneskets iboende verdighet. Til tross for at ordlyden kan virke videre enn EMK artikkel 3 har den i praksis ikke blitt tillagt noe videre anvendelsesområde. FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff definerer begrepet tortur og

sier blant annet at det ikke omfatter smerte eller lidelse som alene stammer fra, er forbundet med eller følger av lovlige straffereaksjoner. I Norge er det først og fremst spørsmålet om umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff som er aktuelt. Europadomstolen har tolket umenneskelig behandling til å være tiltak som fører til en urettmessig og sterk fysisk eller psykisk lidelse. Nedverdigende behandling eller straff er tiltak som virker ydmykende overfor andre og er egnet til å skape en følelse av frykt og mindreverdighet. Det er med andre ord formålet med handlingen og den smerte som påføres som står i fokus. Det kreves imidlertid temmelig intensive inngrep før det er blitt definert som en krenkelse.

FN har nedsatt en egen torturkomité som behandler rapporter fra deltakerstatene om hva som blir gjort for å gjennomføre bestemmelsene i torturkonvensjonen. I forbindelse med den siste norske rapporten kritiserer komiteen bruken av isolasjon, spesielt i forbindelse med varetekt. Komiteen uttaler:

> «Except in exceptional circumstances, inter alia, when the safety of persons or property is involved, the Committee recommends that the use of solitary confinement should be abolished, particularly during pre-trial detention, or at least that it should be strictly and specifically regulated by law and that judicial supervision should be strengthened.»

Europarådets torturkonvensjon supplerer FNs torturkonvensjon for medlemslandene, ved at den hjemler opprettelsen av et overvakningsorgan, Torturkomiteen (CPT). Komiteen skal påse at det ikke finnes tortur eller annen behandling i strid med EMK artikkel 3 i fengsler, politiarrester og andre steder hvor personer er sperret inne mot sin vilje i de landene som har ratifisert konvensjonen (herunder Norge). Komiteen har ikke noen håndhevingsmyndighet, men skriver rapporter og kan anmode landene om å endre sin praksis. Komiteen besøkte Norge i 1993, 1997 og i 1999. Under besøkene var komiteen særlig opptatt av forholdene for varetektsinnsatte, både under opphold i politiarrest og i fengsel. Komiteen har ikke mottatt påstander om tortur eller annen form for nedverdigende behandling, men har kommentert forholdene og kommet med anbefalinger for å styrke beskyttelsen for de som er frihetsberøvet. I den forbindelse har komiteen kommentert at varetektsinnsatte har blitt sittende i lengre perioder i politiarrest etter at forhørsretten har avsagt fengslingskjennelse. Ved sitt siste besøk merket komiteen seg at oppholdet i politiarrest er blitt betydelig redusert, men påpekte at det ikke er noen grunn til at innsatte med varetektskjennelse ikke skal overføres direkte fra forhørsretten til fengselsanstalt. Opphold i politiarresten skal, etter komiteens oppfatning, bare skje i unntakstilfeller. Komiteen merket seg også det arbeidet som er satt i verk for å bedre forholdene for varetektsinnsatte som er ilagt restriksjoner i forhold til kontakt med omverdenen for å hindre skadevirkningene av isolasjon. Den anbefalte at dette arbeidet ble videreført.

Det er en betydelig utfordring for kriminalomsorgen å hindre skadevirkninger av isolasjon. I lovutkastet er det foreslått en lovbestemmelse om at innsatte i varetekt ikke skal pålegges andre innskrenkninger i friheten enn det som er nødvendig for å sikre fengslingens formål eller for å opprettholde ro, orden og sikkerhet i fengslet. I tillegg slås det fast at skadelige virkninger av fengslingen så vidt mulig skal forebygges. Varetektsinnsatte som er ilagt restriksjoner i forhold til kontakt med omverdenen skal, etter lovutkastet, prioriteres med sikte på å avhjelpe negative virkninger av isolasjon.

EMK artikkel 3 har også relevans i forhold til bruk av tvangsmidler. Bestemmelsen forbyr ikke rettmessig tvang, og setter heller ikke forbud mot ethvert ubehag. Tvangsmidlene må imidlertid ikke være av en slik art eller brukes på en slik måte eller under slike omstendigheter at de utgjør en umenneskelig eller nedverdigende behandling av den innsatte. I lovutkastet § 38 er det tatt forbehold om at tvangsmidler bare skal brukes når forholdene gjør det absolutt nødvendig, og når andre lempeligere midler forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige.

EMK artikkel 3 om umenneskelig behandling setter også begrensninger i forhold til bruk av fulldøgns enerom (isolasjon). I den senere tid har det vært fokusert på de skadevirkningene langvarig isolasjon kan medføre. Bruken av isolasjon i norske fengsler ble belyst av Menneskerettighetskommisjonen i en rapport avgitt den 16. mars 1989. Saksøkeren, som var dømt til sikring, hadde på grunn av sin aggressive atferd i lange perioder sittet i fulldøgns enerom på Ila landsfengsel og sikringsanstalt. Kommisjonen fant at EMK artikkel 3 ikke var krenket og avviste derfor klagen. Det har heller ikke senere vært hevdet at dagens bruk av isolasjon overfor domfelte er konvensjonsstridig. I forbindelse med isolasjon i varetekt bemerket den europeiske menneskerettighetskommisjonen i en sak mot Danmark (isolasjon i over ett år) at isolasjon av en innsatt ikke i seg selv var en krenkelse av artikkel 3, men at lang isolasjon er uønskelig. Det ble lagt vekt på hvor streng isolasjonen hadde vært, tidsrommet, formålet med isolasjonen og innvirkningen på den innsatte. I en annen sak (Rasch mot Danmark) hadde klageren vært isolert i 17 måneder på grunn av fluktfare. Kommisjonen la vekt på alvorligheten av det forhold den innsatte var siktet for, hans tilgang til radio, TV, trim, kontakt med tilsatte, kontakt med personer utenfor fengselet, legeundersøkelser og besøk fra familien. Kommisjonen uttalte at isolasjonen hadde vært uønskelig lang, men mente allikevel ikke at artikkel 3 var krenket. Praksisen fra kommisjonen tilsier at det må oppstilles en relativt høy terskel for å konstatere krenkelse av artikkel 3. Det kan likevel ikke utelukkes at Den europeiske menneskerettighetsdomstol etter en konkret vurdering vil kunne komme fram til at lengden på isolasjonen i seg selv vil være konvensjonsstridig.

Departementet ønsker å begrense bruken av isolasjon til de tilfellene hvor det er absolutt nødvendig, det vil si som forebyggende tiltak og som tvangsmiddel. Fulldøgns enerom skal etter forslaget ikke lenger kunne anvendes som en reaksjon på brudd (refselse), men kan benyttes i inntil ett døgn som en umiddelbar reaksjon på brudd, som ledd i iverksettelsen av reaksjonen. Departementet foreslår likevel en utvidet adgang til å bruke fulldøgns enerom overfor innsatte som gjennomfører straff i lukket avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. I disse avdelingene vil innsatte som på grunn av kriminalitetstypen anses farlige eller på annen måte utgjør en særlig sikkerhetsrisiko plasseres. Denne gruppen kan plasseres i fulldøgns enerom ut fra hensynet til ro, orden og sikkerhet eller dersom hensynet til innsatte selv eller andre innsatte tilsier det, når dette ikke framstår som et uforholdsmessig inngrep. Kontrollnivået i forbindelse med de innsattes kontakt med omverdenen (post, besøk og telefon) vil også være høyt. På bakgrunn av sikkerhetsvurderinger vil innsatte i slike avdelinger neppe få permisjoner. Det relativt tøffe soningsregimet, herunder bruken av isolasjon, skal kompenseres ved utstrakt menneskelig

kontakt med tilsatte og ved at det gis særlige aktivitetstilbud som kan være egnet til å avdempe isolasjonsfølelsen. Det vil bli gitt en egen instruks med bestemmelser om hvordan denne gruppen skal behandles.

3.3 Forbud mot tvangsarbeid

I EMK artikkel 4 nummer 2 er det gitt en bestemmelse om at ingen må bli pålagt å utføre tvangsarbeid eller påtvunget arbeid. Nummer 3 bokstav a unntar imidlertid arbeid som kreves utført under det vanlige forløp av frihetsberøvelsen. Det er ikke gjort noe tilsvarende unntak for samfunnsstraff. På bakgrunn av denne regelen har straffeloven § 28a et krav om at den siktede må samtykke for å bli dømt til samfunnstjeneste. Dette kravet blir videreført i forbindelse med forslaget om å erstatte dagens samfunnstjeneste med samfunnsstraff.

3.4 Retten til en rettferdig rettergang

Som en del av retten til en rettferdig rettergang uttales det i EMK artikkel 6 nummer 3 bokstav b at den siktede skal få tilstrekkelig tid og mulighet til å forberede sitt forsvar. Denne bestemmelsen er også antatt å dekke siktedes mulighet til å kommunisere med sin forsvarer. En rett til ukontrollert skriftlig og muntlig samkvem med forsvareren er også gitt i straffeprosessloven § 186. Ved utformingen av reglene i lovforslaget om kontakt med omverdenen (post, besøk og telefon) er offentlig forsvarer særskilt omtalt. Posten til og fra offentlig forsvarer kan undersøkes ved hjelp av teknisk innretning (metalldetektor/ røntgen) eller hund, men kan ikke gjennomleses. Ved besøk i lukket fengsel kan forsvarerne undersøkes ved teknisk innretning eller hund, og kan avvises hvis de motsetter seg dette. Departementet anser at forsvarere må kunne pålegges å medvirke til rimelige sikkerhetstiltak når de ankommer et fengsel og at de ellers må kunne avvises uten at dette vil være i strid med EMK. Dersom undersøkelsen avdekker noe ulovlig vil forsvareren til tross for dette kunne kreve å komme inn i fengselet, men besøket kan da eventuelt gjennomføres ved bruk av glassvegg eller påsyn av en tilsatt. Samtalen kan aldri overhøres. Telefonsamtaler vil kunne undersøkes for å sjekke identiteten til samtaleparten før samtalen påbegynnes, men avlytting eller båndopptak av samtalen kan ikke iverksettes.

3.5 Beskyttelsen av privatlivet

Artikkel 8 slår fast at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse. Inngrep i denne retten kan imidlertid gjøres når det er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til offentlig trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. Selve gjennomføringen av straffen medfører inngrep i denne retten, men omfanget av inngrepet må vurderes individuelt. Innsatte må sikres et visst minimum av privatliv og inngrepene må ikke gå lenger enn nødvendig. I en sak («Silver-saken» EMD 61) kom domstolen til at det forelå en krenkelse av retten til korrespondanse. Bakgrunnen var at innsattes utgående brev var blitt stanset eller forsinket. Bare 7 av de 64 brevene inne-

holdt kriminelle opplysninger. Domstolen slo fast at selv om inngrepet var foretatt for å ivareta et berettiget formål om å forebygge kriminalitet, måtte det også være nødvendig på bakgrunn av «a pressing social need» og i overensstemmelse med proporsjonalitetsprinsippet. De samme kravene har ikke blitt stilt i forhold til postsendinger som kommer til innsatte i fengselet. Departementet antar at reglene for kontroll ved gjennomlesning av post, besøk og avlytting av telefonsamtaler som er foreslått for å forebygge uorden eller kriminelle handlinger er i tråd med konvensjonen.

3.6 Tanke-, samvittighets- og religionsfrihet

I EMK artikkel 9 er det fastsatt at enhver har rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet. Denne retten omfatter frihet til å skifte sin religion, og frihet til enten alene eller sammen med andre og så vel offentlig som privat å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning ved tilbedelse, undervisning, praksis eller etterlevelse. Retten kan imidlertid undergis de begrensningene som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den offentlige orden, helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. Retten til religionsfrihet er også beskyttet i Grunnloven. Departementet har i lovutkastet valgt å ta inn en egen bestemmelse om at innsatte skal gis mulighet til utøvelse av religion og livssyn. Adgangen må imidlertid kunne begrenses som en konsekvens av at innsatte oppholder seg i en lukket institusjon.

3.7 Ytringsfriheten

Artikkel 10 gir enhver rett til ytringsfrihet, herunder å ha meninger og motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet. Retten innskrenkes imidlertid blant annet for å forebygge uorden og kriminalitet. Dette er blitt tolket relativt vidt, særlig i forhold til innsattes adgang til å kommunisere med pressen. I en uttalelse fra Den europeiske menneskerettighetskommisjonen ble det fastslått at et generelt forbud mot å sende vitenskapelige arbeider ut av fengselet og å motta aviser innebar en krenkelse av artikkel 10. Gjennomlesning av klagerens arbeid og nektelse av å bruke biblioteket ble imidlertid ikke vurdert som en krenkelse. Departementet har nå valgt å lovfeste innsattes rett til å la seg intervjue og fotografere under fengselsoppholdet og mener å være innenfor de kravene som stilles. For innsatte i varetekt er det imidlertid politiet som avgjør hvilken kontakt den domfelte skal ha med omverdenen når domstolen har besluttet at det skal være restriksjoner på den innsattes kontakt med omverdenen.

3.8 Forsamlings- og foreningsfriheten

Artikkel 11 gir enhver rett til fritt å delta i fredelige forsamlinger og frihet til forening med andre, herunder rett til å danne og slutte seg til fagforeninger for å verne sine interesser. Innskrenkninger i retten kan imidlertid begrunnes med hensynet til hva som er nødvendig for å forebygge uorden og kriminalitet. Fengselslovutvalget delte seg i synet på om loven burde ha en bestemmelse om organisasjons- og forsamlingsfrihet (NOU 1988: 37 Ny fengselslov). En fraksjon foreslo en bestemmelse om at innsatte skulle ha forsamlings- og

organisasjonsfrihet, men ikke forhandlings- eller streikerett. Departementet finner det ikke nødvendig å ta inn en egen lovhjemmel om forsamlings- og organisasjonsfrihet, men påpeker at de alminnelig anerkjente prinsipper også gjelder innsatte. Innsatte gis imidlertid ikke forhandlings- eller streikerett. Lovutkastet gir innsatte (unntatt innsatte i lukket avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå) adgang til fellesskap så langt det er praktisk mulig under arbeid, opplæring, program, andre tiltak og i fritiden. I tillegg er det tatt inn en bestemmelse om samarbeidsorganer som sier at forholdene bør legges til rette for etablering av samarbeidsorganer med representanter for innsatte og tilsatte.

3.9 Beskyttelsen av eiendomsretten

Den første tilleggsprotokollen til EMK gir i artikkel 1 enhver rett til å få nyte sin eiendom i fred. Retten kan imidlertid begrenses når det er i samfunnets interesse, eksempelvis når det er nødvendig for å ivareta ro, orden og sikkerhet i fengslet. Utkastet til lov om straffegjennomføring regulerer imidlertid ikke nærmere hvilke eiendeler innsatte kan ha rådighet over i fengslet. Dette vil bli regulert i forskrift.

3.10 Barnekonvensjonen

FNs Barnekonvensjon regulerer barns rettigheter når den ene eller begge foreldrene er fengslet. Blant annet heter det i artikkel 2 nr 1 at ingen barn skal diskrimineres på grunn av foreldres status. Artikkel 9 nr 3 pålegger staten å respektere barns rett til samvær med foreldrene. Både EMK artikkel 8 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 17 har bestemmelser om beskyttelse av familielivet. Etter EMKs artikkel 8 nr 2 kan imidlertid staten begrense denne retten når sikkerhetsmessige hensyn gjør det nødvendig. Dagens fengselslov har ikke særlige regler om barns rettsstilling når én eller begge foreldrene sitter i fengsel. I februar 1994 avga en intern arbeidsgruppe i Justisdepartementet en rapport hvor barnas situasjon ble kartlagt og vurdert. I kjølvannet av denne rapporten har det på flere områder vært fokusert på mulighetene for å ivareta barns behov for kontakt med fengslede foreldre. Det er gjennomført ulike tiltak for å legge forholdene bedre til rette, herunder åpnet for hyppigere fremstillinger, fremskutt permisjonstid, utvidet permisjonskvote, utvidet telefontid og hyppigere besøk og utvidet besøkstid der dette er mulig og hensiktsmessig. I St meld nr 27 (1997-98) avviste departementet å opprette et eget soningsalternativ for foreldre og små barn, men viste til at domfelte med små barn kan sone straffen i «mødrehjem» eller andre institusjoner med familieavdelinger etter fengselsloven § 12. I tillegg mente man at behovet kunne dekkes ved aktiv bruk av den foreslåtte progresjonsordningen. Departementet anbefalte heller ikke at det ble etablert særordninger for innsatte med barn. Barns rett til samvær med fengslede foreldre er ivaretatt ved en uttrykkelig bestemmelse i lovutkastet. I utkastets § 3, annet ledd fastslås det at barns rett til samvær skal tillegges betydelig vekt ved alle typer fengselsmessige beslutninger.

I tillegg vil det være en stor utfordring for kriminalomsorgen å kunne håndtere svært unge mennesker som kommer i fengsel enten dette er dom eller varetekt. Kriminalitetsutviklingen, særlig i de store byene, indikerer at

det kan bli en voksende gruppe ungdommer som vil begå til dels alvorlig kriminalitet og ende opp med ganske lange straffedommer.

Innenfor den regelrammen som er foreslått i dette lovutkastet, vil det være nødvendig å utvikle virkemidler som tar hensyn til at en større gruppe straffedømte vil være i aldersgruppen 15 - 20 år. Allerede i dagens straffegjennomføringssystem vektlegges særlig ung alder og det gis betydelig fleksibilitet for å kunne etablere hensiktsmessige soningsregimer som reduserer skadevirkningene for de helt unge straffedømte. Blant annet forsøker en ut et eget fengsel for unge førstegangsdømte.

Denne muligheten for fleksibilitet må forsterkes når gruppen helt unge straffedømte øker i antall. Det vil bli nødvendig med egne reglementsbestemmelser om plassering i fengsler, og det vil være nødvendig med egne program- og oppfølgingsopplegg. Dette vil bli ivaretatt ved utforming av forskrifter og reglementer som følge av dette lovutkastet.

4 Rettsstillingen i Sverige og Danmark

4.1 Sverige

4.1.1 Innledning

I Sverige er det etablert et eget direktorat (Kriminalvårdsstyrelsen) som blant annet har ansvaret for gjennomføringen av fengselsstraff, samfunnsstraff og varetekt. Under direktoratet sorterer fem regiondirektører og 37 myndighetsjefer som er ansvarlige for både kriminalomsorg i anstalt og i frihet. Det er gitt en egen lov om kriminalomsorg i anstalt og en om varetekt (häkten). Den nye reaksjonsformen «intensivövervakning med elektronisk kontroll» ble i 1994 hjemlet i en egen lov. Skyddstillsyn og betinget dom er regulert i straffeloven (Brottsbalken).

4.1.2 Lovens anvendelsesområde og generelle prinsipper for straffegjennomføring

Lovens formålsparagraf sier at kriminalvården skal fremme de innsattes tilpasning til samfunnet og motvirke skadelige følger av frihetsberøvelsen. Virksomheten bør allerede fra starten rettes mot å forberede den domfelte på en tilværelse utenfor anstalten, så fremt dette kan skje samtidig som man ivaretar samfunnets krav på beskyttelse.

4.1.3 Administrative bestemmelser

De administrative bestemmelsene som regulerer den svenske kriminalomsorgen finnes i Verksforordningen (1995: 1322) som er supplert med en egen forordning (instruksjon) for Kriminalvårdsverket. Verksforordningen av 1995 er generell og angir de ytre rammene for alle direktorater i Sverige. Instruksjonen for Kriminalvårdsverket inneholder blant annet bestemmelser om hvilke oppgaver Kriminalvårdstyrelsen skal utføre.

Kriminalvårdstyrelsen er den sentrale forvaltningsmyndigheten for kriminalomsorgen i Sverige og ledes av en generaldirektør. Hovedoppgaven for Kriminalvårdstyrelsen er å være sjefsmyndighet for ytre etat og transporttjenesten. Kriminalvårdstyrelsen er også administrativ sjefsmyndighet for Kriminalvårdsnämden og Övervakingsnämden. Det er opprettet et eget styre som skal påse at Kriminalvårdstyrelsen utfører sine oppgaver i tråd med forutsetningene for virksomheten. Styrets medlemmer oppnevnes av regjeringen, og Generaldirektøren er i kraft av sin stilling styrets ordfører. Instruksjonen for Kriminalvårdsverket inneholder for øvrig bestemmelser om de lokale kriminalvårdsmyndighetene, transporttjenesten, ansettelser og klagesaksbehandling. De administrative bestemmelsene om regionene ble opphevet i forordningen av 15. februar 2000, da det er besluttet at det regionale leddet ikke lenger skal være et eget myndighetsnivå.

4.1.4 Fengselsstraff og forvaring

Lov om kriminalvård i anstalt deler fengslene inn i åpne og lukkede. Det finnes egne sikkerhetsavdelinger hvor særlig farlige innsatte kan plasseres og stödavdelinger som har 6-7 psykisk syke innsatte som det ikke anses mulig å behandle. I spesielle tilfeller kan innsatte plasseres utenfor fengsel når dette kan fremme hans/hennes tilpasning til samfunnet. Dette kan være aktuelt i forbindelse med tilbud om behandling, botrening, internatskole, familiehjem eller avtjening av verneplikten. Det er i tillegg foreslått å åpne for at innsatte kan gjennomføre de siste fire månedene av straffen utenfor fengsel i form av intensivt tilsyn med elektronisk kontroll.

Hovedregelen for plasseringen av de innsatte er at de skal settes inn i åpent fengsel med mindre noe annet er nødvendig av hensyn til sikkerheten eller for at den innsatte skal få mulighet til å delta i arbeid, opplæring eller særskilt behandling som ikke er tilgjengelig i et åpent fengsel. Det er friomsorgen som beslutter hvor den domfelte skal plasseres. Menn som er dømt til mer enn fire års fengselsstraff settes inn i «Riksmottagningen», hvor man vurderer faren for tilbakefall, rømning og rusmiddelmisbruk i forhold til hvor han/hun senere bør overføres. Ved vurderingen av sikkerheten står faren for at den domfelte vil begå ny kriminalitet sentralt. Ved fordelingen av de innsatte mellom anstalter av samme slag skal den som har behov for opplæring eller behandling så langt mulig prioriteres i forhold til å bli plassert i en anstalt hvor dette er tilgjengelig. Nærheten til hjemstedet blir ikke sett på som viktigere enn andre hensyn.

Det er ikke noen tidsbegrensning i forhold til når en innsatt kan overføres til en mindre restriktiv gjennomføringsform. Det sentrale i den sammenhengen er om det vurderes som sikkerhetsmessig ubetenkelig med en slik overføring. Innsatte kan overføres til et annet fengsel hvis dette er nødvendig på grunn av ro, orden eller sikkerhet. Det er imidlertid ikke anledning til å overføre den innsatte mot hans/hennes vilje på grunn av fengselsmessige forhold som plassmangel.

De innsatte skal gis mulighet til å delta i arbeid, opplæring, arbeidstrening, særskilt tilpasset virksomhet med sikte på å motvirke ny kriminalitet eller rusmiddelmisbruk eller annen sysselsetting som kan fremme hans/hennes muligheter for å tilpasse seg samfunnet. Innsatte som har behov for behandling skal så vidt mulig få denne i løpet av arbeidstiden.

For å lette tilpasningen til samfunnet kan innsatte få oppholde seg utenfor fengslet i arbeidstiden for å utføre arbeidet, delta i opplæring, behandling eller annen særskilt tilpasset aktivitet (frigang). Det skal imidlertid foretas en vurdering av sikkerheten før dette tillates.

Forsvarere og diplomater kan ikke undersøkes ved adkomst til fengslet. Det er ingen egen hjemmel for bruk av hund i forbindelse med undersøkelser av personer. Hunder brukes derfor bare til å undersøke rom og gjenstander.

Innsatte skal avgi blod-, urin- eller utåndingsprøver uten at det foreligger noen konkret mistanke, i forbindelse med kontroll av at han/hun ikke er påvirket av beroligende midler, ulovlige dopingmidler eller stoff som omfattes av lovene om forbud mot visse helsefarlige varer. Det kan foretas kroppslig undersøkelse av den innsatte når det er grunn til å anta at han/hun skjuler en ulovlig gjenstand. I lukkede fengsler kan slik undersøkelse også foretas uten begrunnet mistanke, når det vurderes som nødvendig.

Kriminalomsorgen vurderer i forkant hvem som får besøke den innsatte og kan i den forbindelse sette vilkår om at besøkende skal gjennomgå en ytre visitasjon. Det er hjemmel for å avlytte telefonsamtaler, men samtalepartene må godkjenne avlyttingen i forkant. Alternativet til en slik aksept er å nekte samtalen.

Permisjonene er delt inn i «normalpermisjoner» og «særskilte permisjoner». For å få permisjon må den innsatte ha gjennomført 1/4 straffen. I tillegg kan innsatte gis tillatelse til å forlate fengslet i forbindelse med fritidsaktiviteter og få «luftehullspermisjon» med tjenestemann (fremstilling) noen timer hver sjette måned. Det settes vilkår for permisjonen etter en individuell vurdering av behovet, herunder et forbud mot å bruke alkohol. Det er imidlertid foreslått at alkoholforbud skal være obligatorisk i forbindelse med permisjoner.

Innsatte kan plasseres i enerom hvis det er nødvendig av nærmere spesifiserte grunner, herunder at det er fare for den innsattes eller andres liv eller helse eller skadeverk på fengslets eiendom. Innsatte med lengre enn to års dom som er plassert i lukket fengsel kan settes i enerom blant annet hvis det er grunn til å anta at han planlegger å rømme. I tillegg kan innsatte velge å være plassert i enerom. Beslutningen om å plassere den innsatte i enerom skal overprøves så ofte som nødvendig, men minst hver tiende dag. Innsatte som opptrer voldsomt eller som er påvirket av alkohol eller annet berusende middel kan plasseres i enerom så lenge det er nødvendig.

Hvis andre tiltak er utilstrekkelige for å hindre en voldsom oppførsel kan det anvendes tvangsmidler.

I dag er de eneste reaksjonene på brudd å gi den innsatte en advarsel eller å utsette løslatelsen. I tillegg vil de fleste lovbrudd bli anmeldt. (Bruk av hasj og besittelse av mindre enn 0,2 gram hasj anmeldes imidlertid ikke, men fører til at løslatelsen utsettes i 10 dager). Svenskene fjernet nylig adgangen til å benytte tillegg i tid som en reaksjon på brudd under gjennomføringen. Brudd kan føre til at den innsatte blir overført til et strengere gjennomføringsalternativ, men dette er ikke en disiplinærreaksjon.

I Brottsbalken kapittel 26 § 6 angis det som hovedregel at den domfelte kan løslates etter å ha gjennomført en viss tid av straffen. Om straffetiden er inntil ett år kan domfelte tidligst løslates etter å ha gjennomført to tredjedeler av straffetiden, men minst to måneder. Hvis straffetiden er mellom ett og to år kan domfelte tidligst løslates når åtte måneder (to tredjedeler av ett år) pluss en tredjedel av den straffetiden som overstiger ett år er gjennomført. Er straffetiden over to år kan domfelte (med unntak av de som har begått særlig alvorlige lovbrudd) tidligst løslates når halve straffetiden er gjennomført. Ved vurderingen av om den innsatte bør løslates skal det legges vekt på den innsattes mulighet til å tilpasse seg samfunnet, oppførselen under oppholdet i fengslet og andre særlige omstendigheter. Utsettelse av løslatelsen brukes, som tidligere nevnt, som en reaksjon på brudd under oppholdet i fengslet. Livstidsdømte har mulighet for å bli benådet til en tidsbestemt straff. I perioden fra 1985-1997 har 21 livstidsdommer blitt omgjort. Den tidsbestemte straffen er blitt satt fra 14 - 18 år. Disse har deretter blitt vurdert for løslatelse på prøve på lik linje med andre innsatte.

Prøvetiden blir satt til minst ett år, men kan være opp til tre år ved lengre dommer. Det kan settes vilkår om at den domfelte skal stå under tilsyn. Det kan videre settes vilkår om oppholdssted eller bosted, arbeid, utdanning og behandling. Hvis den løslatte bryter betingelsene for løslatelsen kan Övervakningsnämden endre vilkårene, sette nye vilkår, gi den løslatte en advarsel eller forlenge tilsynstiden innenfor prøvetidens utløp. Ved alvorlig brudd kan Övervakningsnämden beslutte at den løslatte skal gjeninnsettes i én måned. Som et prosessuelt virkemiddel i forbindelse med en reaksjon på brudd kan Övervakningsnämden beslutte at den løslatte midlertidig (høyst to uker) skal fengsles (omhändertas) til beslutningen om reaksjon på bruddet er fattet. Hvis den domfelte begår ny kriminalitet går bruddsaken gjennom påtalemyndigheten til domstolen.

4.1.5 Intensivt tilsyn med elektronisk kontroll

Personer som er dømt til fengselsstraff i inntil tre måneder kan søke om å få omgjort dommen til intensivt tilsyn med elektronisk kontroll. Det er et vilkår at det har gått minst tre år siden den domfelte har gjennomført en tilsvarende dom og at han/hun ikke har begått ny kriminalitet som har ført til en strengere reaksjon enn bøter i løpet av denne perioden. Den elektroniske kontrollen består av en fotbøyle som sender signaler til en overvåkings- og kommunikasjonsenhet koblet til telefonkontakten. Den gjennomsnittlige tiden de domfelte gis tillatelse til å forlate boligen sin er under 50 timer pr uke. For å kunne delta i ordningen må den domfelte ha en passende bolig, delta i arbeid, undervisning, behandling eller lignende i 20-40 timer pr uke, ha telefon, ikke være dømt for vold mot samboer og ikke begå ny kriminalitet før tilsynet blir iverksatt. Ektefellen/samboeren må akseptere ordningen. Den domfelte må medvirke til en personundersøkelse, akseptere uanmeldt besøk i hjemmet, alkoholforbud med kontroll ved utåndingsprøver, delta i programvirksomhet 3-4 timer i uka og betale 50 kroner pr dag til et fond for kriminalitetsofre, hvis han/hun er i stand til det.

4.1.6 Varetekt

I motsetning til i Norge er varetektsinnsatte i Sverige plassert i egne varetektsfengsler. Behandlingen av de varetektsinnsatte er regulert i «Lag om behandlingen av häktade og anhållna mfl.» av 1976. Kriminalvårdsverket har utarbeidet en omfattende forskrift om behandlingen av varetektsinnsatte. Lovens utgangspunkt er at den varetektsfengslede ikke skal underkastes mer omfattende innskrenkninger i friheten enn det som er nødvendig ut i fra formålet med fengslingen eller av hensyn til ro, orden og sikkerhet. Myndighetene er pålagt å gi den personlige støtte og hjelp som den innsatte i varetekt behøver for å motvirke skadelige følger av frihetsberøvelsen.

Loven inneholder bestemmelser om visitasjon, hjemmel for å ta blod-, urin- og utåndingsprøver, kontakt med omverdenen i form av brev, telefon, besøk, samt en bestemmelse om innholdet. Hovedregelen er at alle varetektsinnsatte blir kroppsvisitert i forbindelse med innsettelsen. I bestemmelsen om kontrolltiltak i form av urinprøver mv kreves det skjellig grunn til mistanke om at den innsatte er påvirket for at det skal kunne tas prøver. Når det gjelder kontakt med omverdenen gir loven adgang til å motta/sende brev, telefonere og motta besøk. Denne adgangen kan innskrenkes hvor det er fare for bevisfor-

spillelse, og det kan iverksettes kontrolltiltak for eksempel i forbindelse med besøk. Når det gjelder innholdet i varetektsoppholdet pålegger loven myndighetene å skaffe arbeid eller egnet sysselsetting hvor det er mulig.

4.1.7 Skyddstillsyn

4.1.7.1 Innledning

Skyddstillsyn er en hovedstraff som innebærer at den domfelte blir satt under tilsyn (övervakning) av friomsorgen (frivården). Straffen kan kombineres med samfunnstjeneste (samhällstjänst) eller kontraktsvård, som da blir satt som særlige vilkår for straffen. Brottsbalken kapittel 28 § 1 fastslår at skyddstillsyn kan idømmes når det ikke er tilstrekkelig med bot. Videre sies det i kapittel 30 § 1 at fengsel skal regnes som en strengere straff enn betinget dom og skyddstillsyn. Skyddstillsyn kombinert med kontraktsvård eller samfunnstjeneste kan imidlertid anvendes som et alternativ til fengsel, for kontraktsvården kan det dreie seg om fengselsstraffer helt opp til to år. Betinget dom og skyddstillsyn blir ikke gradert i forhold til hverandre på samme måte. I de tilfellene hvor lovbruddet kan tilsi en betinget dom eller skyddstillsyn vil valget avhenge av om domstolen anser at et skyddstillsyn kan bidra til at den domfelte unnlater å begå ny kriminalitet.

Skyddstillsyn innebærer at den domfelte har en prøvetid på tre år og står under tilsyn det første året. Retten kan i tillegg sette vilkår om oppholdssted, arbeid og alkoholforbud. Tilsynstiden kan forlenges. Den domfelte skal holde tilsynsføreren underrettet om sitt bosted, arbeidsforhold og andre forhold som har betydning for tilsynet. Den domfelte skal videre møte etter innkalling hos tilsynsføreren og ellers opprettholde forbindelsen etter tilsynsførerens anvisning.

Brottsbalken kapittel 28 § 6 jf kapittel 26 § 14 sier at den domfelte skal:

> «... iakttaga skötsamhet, efter förmåga söka försörja sig samt i övrigt ställa sig till efterrättelse vad som åligger honnom enligt denna balk eller enligt föreskrift eller anvisning som meddelas med stöd derav. Han er skyldig att på kallelse inställa sig hos frivårdsmyndigheten. Har han forpliktas ersätta genom brottet uppkommen skada, skall han göra vad i hans förmåga står att fullgöra denna skyldighet.
>
> När den frigivna står under övervakning, skall frivårdsmyndigheten genom tillsyn och förmedling av stöd och hjälp verka för att denne inte återfaller i brott och för att hans anpassning i samhället även i övrigt främjas.»

Domstolen kan ilegge særskilte «föreskrifter» i form av bestemmelser om:

1. oppholdssted eller bosted for en viss periode, høyst ett år om gangen,
2. arbeid eller utdanning,
3. behandling av lege, rusavvenning, behandling i eller utenfor sykehus eller annen behandling,
4. avgivelse av blod-, urin-, eller utåndingsprøver for kontroll av rusmiddelmisbruk og/eller
5. tid og måte for å betale erstatning.

Av de som var idømt skyddstillsyn i 1991 ble 45% ilagt et av disse vilkårene (det dreide seg stort sett om en eller annen form for behandling).

Övervakningsnämden kan endre eller oppheve en «föreskrift» gitt av domstolen. Hvis domfelte bryter forutsetningene for straffen kan övervakningsnämden beslutte at den domfelte skal gis en advarsel eller forlenge tilsynstiden. Övervakningsnämden kan beslutte at den domfelte skal «omhändertas» (korttidsfengsles) i inntil én uke, med mulighet for å forlenge perioden med ytterligere én uke i påvente av bruddreaksjonen når:

1. det er aktuelt å gi den domfelte en advarsel,
2. det er aktuelt å forlenge tiden for tilsynet,
3. det er aktuelt å omgjøre dommen,
4. det er aktuelt å iverksette tiltak for at den domfelte skal underkaste seg en form for behandling eller
5. den domfelte har unndratt seg tilsynet.

Dette er i prinsippet ikke en bruddreaksjon, men et prosessuelt virkemiddel som blir brukt i påvente av reaksjonen. I praksis har det imidlertid vist seg å være en effektiv reaksjon på brudd i seg selv.

Dersom den domfelte alvorlig bryter forutsetningene, og de tiltakene som nämden kan iverksette ikke anses å være tilstrekkelige, kan den oversende saken til påtalemyndigheten som bringer den til retten med spørsmål om omgjøring.

Ved ny kriminalitet kan domstolen:

1. beslutte at den tidligere idømte reaksjonen også skal omfatte det nye lovbruddet,
2. ilegge en særskilt straff for det nye lovbruddet eller
3. omgjøre den tidligere dommen.

4.1.7.2 Kontraktsvård

Kontraktsvård retter seg mot rusmiddelmisbrukere som har begått lovbrudd som er motivert av misbruksproblemet. Hvis den tiltalte sier seg villig til å følge en individuelt tilrettelagt behandlingsplan kan han/hun dømmes til skyddstillsyn med vilkår om kontraktsvård. Dersom vilkåret om kontraktsvård har vært utslagsgivende for at domstolen valgte skyddstillsyn framfor fengselsstraff, skal domstolen utmåle en alternativ ubetinget fengselsstraff. Den institusjonen som påtar seg ansvaret for behandlingen må forplikte seg til å melde fra til påtalemyndigheten dersom den domfelte bryter forutsetningene.

4.1.7.3 Samfunnstjeneste

Skyddstillsyn med vilkår om samfunnstjeneste ble lovfestet som en permanent ordning på landsbasis 1. januar 1999. Det kan idømmes i saker som ellers ville medført fengselsstraff. Det er ikke satt noen absolutt grense for hvor lang den alternative fengselsstraffen kan være, men forarbeidene tilsier at samfunnstjeneste bare unntaksvis skal kunne idømmes der fengselsstraffen ville oversteget ett år. Det kreves at den domfelte samtykker. I tillegg skal domstolen legge vekt på lovbruddets art og grovhet og siktedes alder. Det skal legges vekt på om den domfelte vil klare å gjennomføre en slik reaksjon, men det er ikke noe eksplisitt krav om at den domfelte skal være egnet til å gjennomføre straffen. Domstolen fastsetter straffen til mellom 40 og 240 timer avhengig av lovbruddets straffverdighet. I tillegg til å utføre det idømte antallet timer sam-

funnstjeneste, står den domfelte under tilsyn etter de alminnelige reglene om skyddtillsyn.

4.1.8 Betinget dom (villkårlig dom)

4.1.8.1 Innledning

Brottsbalkens kapittel 27 § 1 fastslår at betinget dom, på samme måte som skyddstillsyn, kan idømmes når det ikke er tilstrekkelig med bot. En betinget dom innebærer, som hovedregelen i Norge, en prøvetid på to år. Til tross for at den domfelte ikke står under tilsyn eller at det foretas noen systematisk kontroll, er det i kapittel 27 § 4 satt krav om at han/hun skal «...iaktaga skötsamhet och efter förmåga försörja sig». Det sies videre at den domfelte skal gjøre sitt ytterste for å betale erstatningskrav som følge av lovbruddet. Retten kan også fastsette at den domfelte skal bistå den skadelidte (hvis skadelidte samtykker) med arbeid som godtgjør skaden. Dersom den domfelte bryter forutsetningene for straffen kan påtalemyndigheten bringe saken inn for retten med sikte på:

1. advarsel,
2. fastsette vilkår om erstatning eller arbeidsplikt overfor skadelidte eller endre tidligere fastsatte vilkår om dette eller
3. omgjøre dommen.

I praksis er det svært sjelden at en dom omgjøres på bakgrunn av brudd på forutsetningene, uten at det foreligger ny kriminalitet. Ved ny kriminalitet kan domstolen (som ved skyddstillsyn):

1. beslutte at den tidligere idømte reaksjonen også skal omfatte det nye lovbruddet,
2. ilegge en særskilt straff for det nye lovbruddet eller
3. omgjøre den tidligere dommen.

4.1.8.2 Samfunnstjeneste

Samfunnstjeneste knyttet til betinget dom er en ordning som helt nylig er innført i Sverige, og som allerede blir brukt svært hyppig. I motsetning til den samfunnstjenesten som er knyttet til skyddstillsynet står ikke den domfelte under tilsyn i forbindelse med dommen. På denne måten er anvendelsesområdet for samfunnstjenesten blitt utvidet til også å omfatte personer som retten ikke vurderer å ha behov for tilsyn.

4.2 Danmark

4.2.1 Innledning

Som i Norge og Sverige sorterer den danske kriminalomsorgen under Justisdepartementet. I Danmark har man i tillegg, som i Sverige, et eget direktorat. Det danske folketinget vedtok den 26. mai 2000 Justisdepartementets forslag til lov om fullbyrdelse av straff mv. Inntil den nye loven trer i kraft 1. juli 2001 vil kriminalomsorgens virksomhet fortsatt i stor utstrekning være regulert gjennom bekjentgjørelser utstedt av Justisministeren og cirkulærer utstedt av Direktoratet for Kriminalforsorgen. Lovreguleringen er med andre ord svært

begrenset, og består i hovedsak av fullmaktsbestemmelser i straffeloven og straffeprosessloven.

I mars 1998 avga Differentieringsudvalget en innstilling som tar opp behovet for å endre dagens vilkår for fordeling av innsatte og spørsmålet om en ytterligere differensiering.

4.2.2 Administrative bestemmelser

De administrative bestemmelsene som gjelder for Direktoratet for Kriminalforsorgen er gitt i sirkulærer utgitt av Justisdepartementet. Sirkulærene regulerer organiseringen av Direktoratet for Kriminalforsorgen, kompetansen til direktøren for Kriminalforsorgen, overføring av saksfelt fra Justisdepartementet til direktoratet og et sirkulære som omhandler organisasjonsendringer i etaten.

Direktøren for Direktoratet for Kriminalforsorgen er gitt selvstendig myndighet på personalområdet, og til å fatte enkeltvedtak og gi forskrifter i kurante saker om domfelte og innsatte i varetekt. I saker av prinsipiell betydning eller saker som har eller kan få betydelige økonomiske konsekvenser er direktøren underlagt Justisministeren.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har en seksjon med ansvar for administrative saker som budsjett/personale, organisasjonsutvikling og EDB, og en seksjon som har ansvar for klientsaker herunder innholdet i reaksjonen. Ytre etat består av 15 fengsler, 36 arresthus, et utdannelsessenter, 7 pensjoner og 23 avdelinger av friomsorgen. Alle enhetene er direkte underlagt Direktoratet for Kriminalforsorgen. Administrasjonen av Kriminalforsorgen i frihet ble 1. april 1973 overført til det daværende «direktoratet for fængselsvæsenet». Direktoratet for Kriminalforsorgen er derfor den sentrale ledelsen for både fengselsvesenet og friomsorgen.

4.2.3 Fengselsstraff og forvaring

Den danske kriminalomsorgen har ikke egne avdelinger med høyt sikkerhetsnivå. I 1989 ble det imidlertid etablert et begrenset antall særlig sikrede celler hvor innsatte som blir ansett som særlig rømningsfarlige kan plasseres. Cellene har blitt benyttet i et svært begrenset omfang. Det er planlagt å sikre en del avdelinger ytterligere, slik at særlig rømningsfarlige innsatte kan plasseres der, og ha mer fellesskap enn i en særlig sikret celle. I tillegg planlegges det et nytt fengsel med svært høy ytre sikkerhet.

Danskene bygger på et prinsipp om at frihetsberøvelsen ikke må være mer inngripende enn formålet tilsier. Dette har medført at hovedregelen er den samme som i Sverige, nemlig at fengselsstraff gjennomføres i åpent fengsel. Ved den individuelle vurderingen legges det vekt på straffetidens lengde, den domfeltes farlighet, faren for rømning og den domfeltes evne til å tilpasse seg forholdene i et åpent fengsel. Domfelte med straffer på over fem år vil normalt bli plassert i et lukket fengsel. Straffer på opp til 3-4 måneder gjennomføres som regel i arresthus. Domfelte plasseres så langt mulig og hensiktsmessig i nærheten av sitt bosted. I 1998 ble 20% (inkludert varetekt) plassert i lukket fengsel, 36% i åpent fengsel og 44% i arresthus.

Domfelte kan midlertidig eller for resten av straffetiden gjennomføre straffen i sykehus eller egnet hjem eller institusjon. Overføringen må begrunnes i

den domfeltes alder, helse eller andre særlige omstendigheter. Bestemmelsen har i økende grad blitt brukt i forbindelse med narkotikamisbruk og ung alder. I den nye loven har man utvidet muligheten for denne type overføring for innsatte under 18 år.

Domfelte kan overføres mot sin vilje til et fengsel med tilsvarende eller høyere sikkerhetsnivå. Det er en videre adgang til å overføre domfelte til et fengsel med tilsvarende sikkerhetsnivå enn til en mer restriktiv gjennomføringsform. Det første kan blant annet skje ut fra hensynet til kapasiteten. Innsatte som misbruker sin makt til å utnytte andre innsatte kan overføres til særlige avdelinger.

Innsatte kan undersøkes (visiteres) i forbindelse med spesielle situasjoner som før og etter permisjoner, før og etter besøk og ved plassering i enerom eller straffecelle. I tillegg kan det skje etter konkret mistanke om urettmessig besittelse av effekter. Dersom det er en begrunnet formodning om at den innsatte urettmessig besitter effekter kan en lege foreta en kroppslig undersøkelse. Innsattes rom kan undersøkes rutinemessig eller når det er grunn til å anta at ordensbestemmelser eller andre regler ikke overholdes eller når det synes nødvendig av sikkerhetsgrunner.

Innsattes rett til å sende eller motta brev kan begrenses hvis det synes nødvendig av ordens- eller sikkerhetshensyn, for å forebygge en straffbar handling eller av hensyn til offeret for lovbruddet. Brevene kan gjennomleses hvis det i det enkelte tilfelle synes nødvendig av ordens- og sikkerhetshensyn eller for å forebygge en straffbar handling. Det kan også foretas stikkprøver. Ellers kan brev åpnes i den innsattes påsyn. Brev kan holdes tilbake hvis det synes uegnet for utsendelse av hensyn til orden og sikkerhet, for å forebygge eller oppklare et straffbart forhold eller av hensyn til offeret. Brev til og fra offentlige myndigheter må ikke gjennomleses og brev fra domstolen, sivilombudsmannen, forsvareren, diplomater mv må ikke åpnes så fremt det anses som sikkert at avsenderen er riktig.

Innsatte har rett til å motta besøk, men besøk fra bestemte personer kan forbys, blant annet når det synes nødvendig på grunn av ordens- og sikkerhetshensyn eller for å forebygge et straffbart forhold. I lukkede fengsler kan tilsatte undersøke den besøkendes yttertøy enten som stikkprøve eller hvis det synes nødvendig. Besøket kan kontrolleres i form av påsyn og overhøring av samtalen hvis det er nødvendig av ordens- eller sikkerhetshensyn eller for å forebygge et straffbart forhold. Besøk fra forsvareren skjer alltid uten kontroll.

Den innsatte kan gis anledning til å føre telefonsamtaler. Telefonsamtalen kan overhøres hvis det finnes nødvendig av ordens- og sikkerhensyn eller for å forebygge et straffbart forhold. Det bør i alminnelighet gis anledning til å føre telefonsamtale med forsvareren. I praksis gis innsatte en videre anledning til å telefonere. I de åpne anstaltene har de innsatte fri adgang til å benytte telefonautomater. Det er også besluttet å etablere korttelefonordninger i alminnelige fellesskapsavdelinger i lukkede fengsler hvor misbruk kontrolleres i form av stikkprøvemessig avlytting eller etter mistanke.

Fengslene kan ta urinprøver i forbindelse med permisjoner, spørsmål om overføring mv og etter konkret mistanke om rusmiddelmisbruk. Det kan imid-

lertid ikke foretas stikkprøver, unntatt i kontraktsavdelingene hvor urinprøver inngår som en del av kontrakten.

Etter straffeloven § 36 kan innsatte gis permisjon når særlige omstendigheter taler for det. Innsatte med lengre dommer kan gis permisjon når det anses formålstjenlig blant annet i forbindelse med forberedelse til løslatelse. Lengre dommer har blitt fastsatt å være dommer på over fem måneder. Innsatte skal imidlertid ikke gis permisjon når det er fare for misbruk. Etter straffeloven § 35 annet ledd kan innsatte gis tillatelse til opphold utenfor anstalten i forbindelse med arbeid eller opplæring når det anses formålstjenlig og det ikke er fare for misbruk. Denne brukes både til frigang og til heldøgns opphold utenfor fengslet.

Bruddreaksjonene er bøter og innsettelse i straffecelle hvor den innsatte som hovedregel er utelukket fra alt fellesskap med andre innsatte. I tillegg kan det besluttes andre foranstaltninger som permisjonskarantene, anbringelse i enerom og overføring til lukket anstalt.

Etter straffeloven § 38 første ledd kan innsatte løslates på prøve når han/hun har gjennomført to tredjedeler av straffen, dog etter minst to måneder. Når særlige omstendigheter taler for det kan den innsatte etter annet ledd løslates etter halv straffetid, dog minst to måneder. Løslatelsen forutsetter at den domfeltes forhold ikke gjør løslatelse utilrådelig. I praksis blir det lagt vekt på faren for ny kriminalitet, herunder antallet tidligere dommer, den innsattes forhold under tidligere perioder med tilsyn og dagens situasjon. I tillegg skal det legges vekt på at han/hun er sikret et passende opphold og arbeid eller annet underhold og erklærer å ville overholde vilkårene for løslatelsen. Livstidsdømte kan benådes. I praksis behandles spørsmålet om benådning når det er gått 12 år fra den domfelte ble pågrepet. I perioden fra 1985-1997 har 12 personer blitt benådet. Den gjennomsnittlige varigheten av frihetsberøvelsen var 15 år og 4 måneder.

Prøvetiden fastsettes som utgangspunkt til to år. Det kan settes vilkår i forbindelse med løslatelsen, blant annet om at den løslatte skal stå under tilsyn. Det skal fastsettes vilkår om tilsyn når det er et konkret behov. Dersom den innsatte motsetter seg tilsyn eller det synes formålsløst, bør konsekvensen være avslag på prøveløslatelse. Tilsynstiden fastsettes i alminnelighet til ett år. Særvilkår skal fastsettes når dette er hensiktsmessig for å forhindre ny kriminalitet.

Konsekvensene av brudd på vilkårene under prøveløslatelsen kan være advarsel, endring av fastsatte vilkår, forlengelse av tilsynsperioden eller gjeninnsetting. Stort sett vil det bare bli snakk om å reagere på brudd hvis den løslatte overhodet ikke møter, slik at kontakten ikke kan etableres/opprettholdes. Kriminalomsorgen skal da anmode politiet om å pågripe den prøveløslatte slik at tilsynet kan (gjen) etableres.

4.2.4 Promillekjørere

Siden juli 1990 har promillekjørere, som har et behandlingstrengende alkoholmisbruk, kunnet få utsatt iverksettingen av en ubetinget frihetsstraff ved å følge behandling for alkoholmisbruket i minst ett år under kontroll av kriminalomsorg i frihet. Etter ett års behandling betaler den domfelte en bot og blir benådet for frihetsstraffen. Det er et vilkår at den domfelte ikke begår nye

straffbare handlinger i to år fra beslutningen om å utsette soningen. Den 30. mars 2000 vedtok Folketinget en lovendring som åpner for å gi en betinget dom med samfunnstjeneste for det som ellers ville gitt en kortere ubetinget fengselsstraff i forbindelse med promillekjøring. Dette skal avløse dagens ordning med benådning.

4.2.5 Forsterket behandlingsinnsats overfor seksualforbrytere

I 1997 ble det satt i gang en forsøksordning med behandling knyttet til en betinget dom som alternativ til en ubetinget fengselsstraff for seksualforbrytere, primært personer som er domfelt for incest. Lengden på den alternative fengselsstraffen kan være fra 4 måneder til 1 $^{1}/_{2}$ år.

4.2.6 Behandling av kriminelle stoffmisbrukere

I 1995 trådte en forsøksordning med behandling knyttet til en betinget dom i kraft. Ordningen skulle være et alternativ til ubetinget fengselsstraff på mellom seks måneder og ett år. Målgruppen er vinningskriminelle stoffmisbrukere, med en betydelig kriminalitets- og misbrukskarriere bak seg.

4.2.7 Varetekt

I Danmark reguleres behandlingen av varetektsinnsatte av sirkulærer gitt av Direktoratet for Kriminalforsorgen. Innsatte i varetekt blir plassert i arresthus eller fengsel og utgangspunktet er plassering i det distrikt hvor lovbruddet blir etterforsket. Det finnes i alt 36 arresthus i tillegg til 2 arrestavdelinger i fengslene Horsens og Nyborg. I tilknytning til arresthuset Københavns Fængsler er det etablert en egen forsorgsavdeling og et landsdekkende sykehus. Den daglige ledelsen av arresthusene ivaretas av en arrestforvarer, mens den stedlige politimesteren har det overordnede ansvaret som arrestinspektør. I de arrestavdelingene som er tilknyttet ordinære fengsler har fengselsinspektøren det overordnede ansvaret.

Det kan gjøres unntak fra utgangspunktet for plassering hvis den varetektsfengslede har spesielle behov, helseproblemer eller hvor etterforskningsmessige eller eventuelt sikkerhetsmessige forhold tilsier det. Eksempler på dette kan være at den fengslede blir plassert i Vestre hospital, ved anstalten Herstedvester eller et arresthus med spesielt høyt sikkerhetsnivå. Det er også vanlig at faren for innsmugling av narkotika blir vurdert ved valg av arresthus eller fengsel. Det er bare retten som kan beslutte plassering av den varetektsfengslede i vanlig fengsel.

Det er utgitt et eget sirkulær for arresthusene som regulerer behandlingen av de varetektsfengslede. Fengselsmyndighetene har en forpliktelse til å skaffe arbeid eller utdanning til de varetektsfengslede og de innsatte har adgang til å ha fellesskap med andre, såfremt retten ikke har besluttet hel eller delvis isolasjon av hensyn til etterforskningen. Det er også adgang til å brevveksle, telefonere eller motta besøk under oppholdet. Innskrenkinger i denne adgangen kan gjøres av etterforskningsmessige grunner eller hvor sikkerheten tilsier det. I forbindelse med opphold i arresthus har de varetektsfengslede adgang til ha barn under ett år hos seg. Ettårsgrensen kan fravikes av inspektøren.

Varetektsfengslede som etter rettens beslutning er plassert i vanlig fengsel, blir i hovedsak behandlet på samme måte som domsinnsatte i det aktuelle fengslet.

4.2.8 Betinget dom med tilsyn

Den danske reguleringen av betinget dom med tilsyn ligner svært på den norske. Det er ikke gitt noen nærmere bestemmelser om når betinget dom skal anvendes, utover at retten finner at det ikke er nødvendig at straffen fullbyrdes. Prøvetiden fastsettes av retten og skal i alminnelighet ikke gå ut over tre år. Retten kan bestemme at den domfelte skal stå under tilsyn i hele eller deler av prøvetiden. Retten kan også sette andre vilkår, på samme måte som etter den norske straffeloven. Retten står relativt fritt i sin vurdering av om det skal settes vilkår om tilsyn mv. Vurderingen vil imidlertid ofte bygge på de opplysningene og forslagene som kommer fram gjennom personundersøkelsen. Når retten har satt vilkår om tilsyn skal tilsynsmyndigheten, med hjemmel i straffeloven § 59, fastsette bestemmelser som er nødvendige for gjennomføringen av tilsynet og de øvrige vilkårene. Bestemmelser som går utover det å beholde kontakten kan imidlertid ikke møtes med noen reaksjon dersom de brytes.

Retten kan på begjæring av påtalemyndigheten eller den domfelte endre eller oppheve vilkår, herunder skjerpe dem, uten at den domfelte har brutt vilkårene. Hvis den domfelte bryter vilkårene kan retten:

1. gi en advarsel,
2. endre vilkårene eller forlenge prøvetiden innenfor lengstetiden eller
3. fastsette straff for det tidligere begåtte forholdet der dette ikke allerede er fastsatt, eller beslutte at den fastsatte straffen skal fullbyrdes.

Ved mindre alvorlige brudd på vilkårene har tilsynsmyndigheten en viss mulighet til å avgjøre saken med en irettesetting. I praksis blir domfelte svært sjelden innberettet på grunn av vilkårsbrudd, og praksisen spriker.

Hvis den domfelte blir siktet for et nytt straffbart forhold i løpet av prøvetiden kan retten omgjøre dommen.

4.2.9 Betinget dom med samfunnstjeneste

I Danmark ble samfunnstjeneste lovfestet som en permanent ordning i 1992. Som i Sverige er ikke samfunnstjeneste en hovedstraff, men blir satt som et særvilkår i forbindelse med en betinget dom. Loven setter ingen begrensninger på hvor lang den alternative ubetingete fengselsstraffen kan være, men i praksis er samfunnstjeneste benyttet som et alternativ til fengsel opp til halvannet år, avhengig av lovbruddets art. Det er imidlertid et vilkår at retten finner den domfelte egnet til å gjennomføre en slik straff og at betinget dom ikke er tilstrekkelig. Domstolen fastsetter et bestemt timetall som kan ligge mellom 40 og 240, en lengstetid som utmåles i forhold til timetallet og en prøvetid som vanligvis svarer til lengstetiden, men kan være lengre (inntil ett år). Det er ikke angitt noen norm for hvor mange timer den domfelte skal gjennomføre pr måned. I 1997 ble det i knapt 75% av dommene på samfunnstjeneste satt en gjennomføringstid på 10-20 timer pr måned. Det blir alltid utarbeidet en personundersøkelse for å vurdere den siktedes egnethet for en slik straff i forkant av dommen.

Den domfelte står under tilsyn i prøvetiden og det kan fastsettes andre særvilkår som at den domfelte skal gjennomgå poliklinisk behandling for rus-

middelmisbruk eller psykiatrisk behandling. Samfunnstjenesten innebærer en utvidet plikt til å kontrollere at den domfelte overholder vilkårene i forhold til ved en betinget dom med tilsyn.

Hvis den domfelte bryter vilkåret om samfunnstjeneste eller andre vilkår, kan retten enten omgjøre dommen helt eller delvis til ubetinget fengselsstraff eller forlenge lengstetiden og prøvetiden.

5 Generelle prinsipper for straffegjennomføringen

5.1 Formålet ved straffegjennomføringen

5.1.1 Innledning

Fengselsloven av 1958 har ikke en egen formålsparagraf for straffegjennomføring i fengselsvesenet. Det nærmeste man kommer en formålsuttalelse er fengselsloven § 14 som sier at:

> «De innsatte skal behandles med fasthet og alvor og slik at deres muligheter for tilpasning i samfunnet fremmes. Skadelige virkninger av frihetsberøvelsen skal så vidt mulig forebygges eller bøtes på.»

5.1.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget la i NOU 1988:37 et «normaliseringsprinsipp» til grunn som utgangspunkt for den nærmere utforming av fengselsstraffens innhold. Utgangspunktet måtte, etter utvalgets oppfatning, være at den innsatte i størst mulig grad skulle leve en normalisert tilværelse under sikkerhetsmessige forsvarlige rammer. Samtidig var Fengselslovutvalget opptatt av å behandle de innsatte mer individuelt ved å etablere et bredt spekter av soningsalternativer. Utvalget var av den oppfatning at et:

> «videre spekter av soningsalternativer ville gi et bredere grunnlag for en individuell tilpasning og utgangspunktet for vurdering av de restriksjoner som måtte være nødvendig i forhold til en normal tilværelse.»

Fengselslovutvalget foreslo ikke en egen formålsbestemmelse i lovutkastet.

I St meld nr 27 (1997-98) ble det fremholdt at «kriminalomsorgens formål under gjennomføring av straffen» ikke kan sees isolert fra den nærmere utforming av innholdet. Blant annet ble det vist til at det jevnlig kan oppstå situasjoner hvor individualpreventive hensyn står i motstrid til hensynet til samfunnets sikkerhet. I stortingsmeldingen ble det sagt følgende om avveiningen av disse hensynene:

> «Kriminalomsorgens primære oppgave er å sørge for at de straffereaksjoner som er fastsatt blir gjennomført innen gjeldende rettslige rammer, uten at domfelte begår nye straffbare handlinger eller unndrar seg gjennomføringen ved å rømme fra fengslet eller utebli fra tilsynet. Innholdet i fullbyrdingen og tiltak av rehabiliterende art må tilpasses dette overordnede hensynet.»

Kriminalomsorgens bidrag til å forebygge kriminalitet ivaretas også gjennom å tilføre domfelte kunnskaper og ferdigheter som et ledd i å dyktiggjøre vedkommende for en kriminalitetsfri tilværelse. Til dette uttalte departementet i St meld nr 27 (1997-98) følgende:

> «Det er derfor en av kriminalomsorgens hovedutfordringer å finne frem til tiltak og metoder som kan bidra til å motvirke fremtidig kriminalitet, og derved øke tryggheten i samfunnet.»

5.1.3 Høringsutkastet

I høringsutkastet foreslo departementet en bestemmelse i § 2 som generelt angir formålene ved kriminalomsorgens gjennomføring av straff. Etter bestemmelsen ble kriminalomsorgen ved gjennomføring av straffen pålagt å ta hensyn til «formålet» med straffen og se til at gjennomføringen skjer på en måte som er betryggende for samfunnet. Gjennomføringen av straffen skulle også være et bidrag til å motvirke ny kriminalitet. I bestemmelsens siste ledd ble kriminalomsorgen pålagt å sikre varetektsinnsatte tilfredstillende forhold.

Forslaget la opp til at det er flere typer formål som må knyttes til kriminalomsorgens straffegjennomføring. Det ene er hensynet til den «alminnelige rettsoppfatningen» som i enkelte situasjoner vil kunne sette begrensninger for eksempel i forhold til valg av gjennomføringsalternativ. Andre typer formål er hensynet til samfunnets sikkerhet og ambisjonen om å motvirke ny kriminalitet. Å ta hensyn til samfunnets sikkerhet innebærer at kriminalomsorgen alltid må vurdere faren for svikt i form av nye straffbare handlinger, brudd på vilkår eller unndragelse av straffen i forbindelse med de beslutninger som tas under straffegjennomføringen.

5.1.4 Høringsinstansenes syn

Med unntak av Norsk Forening for Kriminalreform (KROM), er de høringsinstansene som har uttalt seg generelt positive til den foreslåtte formålsbestemmelsen i høringsutkastet § 2. Grunnlaget for KROMs skepsis er at foreningen mener at bestemmelsen i for stor grad betoner hensynet til samfunnets sikkerhet, på bekostning av domfeltes og innsattes rettigheter.

Oslo politidistrikt, Bergen landsfengsel, Østre fengselsdistrikt, Den Norske Advokatforening og Utenriksdepartementet uttaler imidlertid at det er viktig med en generell formålsbestemmelse for virksomheten.

I sin høringsuttalelse uttaler Oslo politidistrikt:

> «Oslo politidistrikt støtter etablering av ordninger som gir større fleksibilitet i fullbyrdelsen av fengselsstraffer og som kan tilpasses individuelt til den enkelte straffedømte i hensikt å motvirke fremtidig kriminalitet. En progresjonsrettet gjennomføring vil for de fleste innsatte være med på å nå det målet...
>
> ...Disse ordninger må allikevel ikke komme i konflikt med den alminnelige rettsfølelse eller sette sikkerheten i fare. Det er derfor viktig at den foreslåtte formålsbestemmelse i straffegjennomføringslovens § 2 understreker at gjennomføringen skal skje på en for samfunnet betryggende måte.»

Bergen landsfengsel uttaler følgende om den foreslåtte formålsbestemmelsen:

> «Fraværet av en formålsparagraf anses mangelfullt ved gjeldende lov. Vi er derfor positive til at det foreslås innføring av en formålsparagraf, og ser at denne vil bli et viktig redskap for gjennomføring av straffen.»

Den Norske Advokatforening (utvalget for strafferett og straffeprosess) er også opptatt av situasjonen for varetektsinnsatte og uttaler:

> «Straffegjennomføringsloven gis en paraplybestemmelse i formålsparagrafen i § 2. Denne bestemmelsen understreker en økt tilpasning til enkeltindividet både for varetektsinnsatte og for domfelte.»

5.1.5 Departementets merknader

Departementet fastslår at hensynet til samfunnets sikkerhet skal ivaretas både når det gjelder gjennomføring av fengselsstraff og samfunnsstraff. Ved fengselsstraffen er hensynet blant annet ivaretatt ved at det kreves en sikkerhetsmessig vurdering ved alle overføringer fra fengsler med høyt sikkerhetsnivå til fengsler med lavere sikkerhetsnivå. En sikkerhetsmessig vurdering vil være det vesentligste elementet i den avveining som foretas ved valg av hvilket fengsel domfelte skal påbegynne gjennomføring av straffen. Ved gjennomføring av samfunnsstraff vil hensynet bli ivaretatt gjennom oppfølging av de kravene som stilles til domfelte og reaksjoner på brudd på disse og eventuelle individuelle vilkår.

Enkelte høringsinstanser har etterlyst en nærmere presisering av begrepet «formålet» med straffen. Å ta hensyn til formålet med straffen innebærer etter departementets oppfatning at kriminalomsorgen også må ta hensyn til den alminnelige rettsoppfatningen, og ikke sikkerhetsmessige forhold alene, ved vurdering av hvordan straffen skal gjennomføres. Dette hensynet blir spesielt viktig i et system med stor fleksibilitet og muligheter for individuell tilpasning av straffegjennomføringen. Departementet viser for øvrig til de generelle merknadene til lovens kapittel 3, herunder til lovutkastet § 16.

Formålsbestemmelsen vil stille store krav til etatens evne til å balansere de sikkerhetsmessige hensyn mot hensynet til den enkeltes individuelle behov. Det forutsettes at hensynet til formålet med straffen, til samfunnets sikkerhet og det forebyggende aspekt blir ivaretatt ved alle beslutninger som tas under straffegjennomføringen.

Departementet fastholder i hovedsak det materielle innholdet i formålsbestemmelsen i lovutkastet § 2 da tilbakemeldingene fra høringsinstansene ikke gir grunnlag for endringer. Man har imidlertid inntatt en forutsetning om at innsatte skal sikres «tilfredstillende forhold» innenfor de rammene som lovutkastet § 2 ellers setter i bestemmelsens første ledd. Dette innebærer at hva som er «tilfredstillende forhold» må vurderes i lys av det sikkerhetsnivå som gjelder for den enkelte innsatte og i forhold til hvilken gjennomføringsform vedkommende befinner seg i. Departementet er av den oppfatning at en slik forutsetning må gjelde alle innsatte, og ikke bare for varetektsinsatte som foreslått i høringsutkastet. I tillegg er bestemmelsen endret noe i den språklige utformingen.

5.2 Tilbakeføring til samfunnet

5.2.1 Innledning

Kriminalomsorgen har i dag et bredt spekter av fengsler med ulikt sikkerhetsnivå og innhold. Når det gjelder tilbud i form av arbeid, opplæring, program og andre tiltak varierer det, også innenfor samme gjennomføringsform. Både ved valg av gjennomføringsform og ved overføring til andre alternativer er utgangspunktet at plasseringen skal være sikkerhetsmessig forsvarlig. Etter dagens system er utgangspunktet for plasseringen dommens lengde. Det vil si at domfelte med de lengste dommene påbegynner straffen i landsfengsler og domfelte med korte dommer påbegynner i kretsfengsler og fengsler med lavere sikkerhetsnivå. I den senere tid med større vektlegging på straffens innhold gjøres det ofte individuelle unntak fra utgangspunktet. Friomsorgens

straffegjennomføring består i dag av gjennomføring av samfunnstjeneste, betinget dom med tilsyn og tilsyn i forbindelse med prøveløslatelse.

5.2.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget var i NOU 1988:37 opptatt av at det skulle være et bredt spekter av gjennomføringsalternativer, slik at det kunne skje en gradvis tilpasning fra opphold i fengsel til et liv i frihet. Utvalget foreslo derfor en egen bestemmelse i sitt utkast til ny fengselslov § 1-2 som skulle ivareta denne gradvise tilbakeføringen. Samtidig foreslo Fengselslovutvalget at friomsorgens hybelhus ble integrert i fengselsvesenet som et eget fullbyrdelsesalternativ, samt at det ble etablert en mulighet for å fullbyrde fengselsstraff utenfor anstalt.

St meld nr 27 (1997-98) fulgte opp synspunktene fra fengselslovutvalget og pekte også på betydningen av et bredt spekter av fullbyrdelsesalternativer. Departementet var opptatt av å se fengselsvesenet og friomsorgen i sammenheng, og foreslo å slå sammen de to etatene også lokalt gjennom etablering av kriminalomsorgsregioner.

5.2.3 Høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsutkastet § 3 tredje ledd at det så vidt mulig skal skje en gradvis overgang fra fengsel til full frihet ved gjennomføring av fengselsstraff og forvaring. Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende rett og innebærer at man gjennom hele gjennomføringstiden skal arbeide for å reintegrere domfelte i samfunnet.

5.2.4 Høringsinstansenes syn

Bare to høringsinstanser, Østre fengselsdistrikt og Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), har kommentert den nye bestemmelsen med prinsippet om «tilbakeføring til samfunnet» i høringsutkastet § 3 tredje ledd.

Østre fengselsdistrikt har for så vidt ingen motforestillinger mot at loven har en slik bestemmelse, men etterlyser en nærmere presisering av om dette skal gjelde domsinnsatte generelt.

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) gir i sin høringsuttalelse positiv tilslutning til prinsippet om en gradvis utslusing med å uttale følgende:

> «JURK er positiv til en mer konkret lovhjemmel av prinsippet om en gradvis tilnærming til samfunnet ved en gradvis overgang til åpnere og mer ansvarskrevende soningsforhold.»

5.2.5 Departementets merknader

Departementet er av den oppfatning at en mer individuelt tilpasset straffegjennomføring og en gradvis tilbakeføring til samfunnet er av avgjørende betydning for å kunne bidra til å motvirke ny kriminalitet. Det er i dag vanlig praksis at man forsøker å forberede den enkelte på et liv i frihet gjennom et gradvis lavere sikkerhetsnivå og mer ansvarskrevende gjennomføringsformer. Denne praksisen er ikke lovfestet i den eksisterende fengselslovgivningen men det antas at tiden nå er moden for å lovfeste dette prinsippet.

For å oppnå formålet med en gradvis utslusing bør det som hovedregel utarbeides planer for fengselsoppholdet og løslatelsesperioden. I dette planleggingsarbeidet vil kontaktbetjenten ha en viktig funksjon som koordinator og bindeledd mellom domfelte, fengselsledelsen og andre samarbeidspartnere.

At så få høringsinstanser (2 av totalt 62) har kommentert lovutkastet § 3 fjerde ledd skyldes antagelig at prinsippet om gradvis tilnærming til samfunnet er blitt allment akseptert. Departementet opplever at det er bred forståelse for at dette er en fornuftig strategi såfremt det skjer under sikkerhetsmessig forsvarlige rammer. Departementet opprettholder derfor forslaget i lovutkastet § 3 fjerde ledd.

Etter departementets oppfatning skal prinsippet om en gradvis tilpasning til samfunnet gjelde alle som er domfelt til fengselsstraff eller en strafferettslig særreaksjon. Dette må derfor ikke forveksles med progresjonsrettet gjennomføring som omtales nærmere i merknadene til lovens kapittel 3. Departementet har gjort en teknisk endring i lovutkastet § 3 fjerde ledd ved at begrepet forvaring er byttet ut med strafferettslig særreaksjoner. Grunnen til dette er at strafferettslige særreaksjoner er et mer generelt begrep som også dekker særreaksjonen sikring.

I lovutkastet er prinsippet om en gradvis utslusing ikke foreslått lovfestet for domfelte til samfunnsstraff. Årsaken til dette er at det ikke er naturlig å si at domfelte til samfunnsstraff tilbakeføres til samfunnet, da straffen i sin helhet gjennomføres utenfor fengsel.

5.3 Innholdet i straffen

5.3.1 Innledning

Arbeid og opplæring har inntil nå vært hovedpilarene når det gjelder innholdet i fengselsstraffen. I fengselsloven av 1958 § 17 gis det utrykk for at: «De innsatte skal gis passende arbeid.» Opplæring derimot skal bare gis hvor det «finnes formålstjenlig» etter § 19. I praksis har arbeid og opplæring vært ansett som likeverdige aktiviteter i fengselsvesenet de senere årene. Fengselsloven er blitt oppfattet slik at den innsatte både har rett og plikt til å utføre arbeid under fullbyrdingen av straffen. Unntak fra retten til arbeid er gjort for innsatte som skal utholde kortvarig frihetsberøvelse.

I friomsorgen har tilsynssamtaler i mange år vært et sentralt element i virksomheten. Arbeid har også fått en plass i friomsorgen gjennom innføring av samfunnstjenesten.

5.3.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget drøftet både arbeidets og undervisningens plass under fullbyrdingen av straffen i sin innstilling NOU 1988: 37. Utvalget foreslo at fangenes plikt til beskjeftigelse under fullbyrdelsen ble opprettholdt, men slik at arbeid og undervisning ble likestilt i den nye loven.

I St meld nr 27 (1997-98) gikk departementet enda lengre enn Fengselslovutvalget når det gjelder nyansering av arbeidsplikten gjennom likestilling med andre aktiviteter. Blant annet ble det uttalt følgende om innholdet:

> «Dagens lov og regelverk gir en bred adgang til å sette i verk tiltak av rehabiliterende karakter. De forslagene til endringer som fremmes i denne meldingen jamfør kapittel fire, vil gi ytterligere adgang til å utforme et differensiert og individuelt tilpasset innhold.»

Departementet gikk i stortingsmeldingen inn for å likestille arbeid, undervisning og programmer for å få til en mer målrettet straffegjennomføring. Hensikten med dette var i større grad å kunne sette inn tiltak som kan bidra til å motvirke ny kriminalitet.

5.3.3 Høringsutkastet

En overordnet rammebetingelse for utformingen av innholdet skulle etter høringsutkastet være at gjennomføringen av straffen er sikkerhetsmessig forsvarlig. Dette innebærer at kriminalomsorgen alltid må vurdere risikoen for at domfelte vil begå nye straffbare handlinger, bryte fastsatte vilkår eller unndra seg straffen ved utformingen av innholdet i reaksjonen. Hvis det anses fare for svikt skal alltid andre alternativer velges. I utkastet § 3 annet ledd gikk departementet inn for at programmer og andre tiltak skulle være fullverdige aktiviteter på lik linje med arbeid og opplæring under gjennomføring av straff. Dagens tilsynssamtaler i friomsorgen er et eksempel på tiltak som kan gå inn under betegnelsen «andre tiltak». Bestemmelsens første ledd viste, foruten hensynet til samfunnets sikkerhet, til at domfelte skal stimuleres til å yte en egen innsats for å motvirke kriminalitet.

5.3.4 Høringsinstansenes syn

Østre fengselsdistrikt, Vestre fengselsdistrikt, Bergen landsfengsel og Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) har uttalt seg om høringsutkastet § 3 første og annet ledd. Med unntak av Østre fengselsdistrikt er høringsinstansene generelt sett positive til den likestilling av arbeid, undervisning, programmer og andre tiltak departementet går inn for.

Østre fengselsdistrikt er bekymret for at den økte satsning på programmer og andre tiltak man nå ser i fengselsvesenet er med på å redusere betydningen av arbeid, og at det vil føre til et redusert behov for verksbetjenter. Distriktet er også uenig i at programvirksomhet skal likestilles med arbeid og undervisning.

Bergen landsfengsel uttaler på den annen side følgende om samme problemstilling:

> «Vi merker oss her at arbeidsplikten kan erstattes med opplæring, programmer og andre tiltak. En likestilling vil innebære at fengslene kan satse aktivt på formålstjenlig programvirksomhet og at en formalisering og en likestilling av programvirksomhet er viktig for at vi kan nå fastsatte mål.»

Videre uttaler Vestre fengselsdistrikt følgende:

> «§ 3 har i tredje ledd en bestemmelse om arbeidsplikt. Etter vår oppfatning bør dette noe alderstegne begrepet erstattes med et mer moderne og hensiktsmessig begrep som omfatter de øvrige områdene som nevnes i paragrafen som likestilte.»

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), som naturlig nok er opptatt av kvinnenes soningsforhold, uttaler at:

> «JURK stiller seg meget positiv til en lovhjemling av at også andre aktiviteter og program enn arbeidsplikten kan velges. Spesielt i forhold til arbeidstilbud for kvinnelige innsatte er det lite å velge mellom.»

5.3.5 Departementets merknader

Departementet fastholder at hensynet til samfunnets sikkerhet må være en overordnet målsetting ved utformingen av innholdet i straffen. Departementet går i likhet med Fengselslovutvalget inn for at man fortsatt skal ha aktivitetsplikt under gjennomføring av straff. I høringsutkastet formulerte man dette som en arbeidsplikt som kunne erstattes av de andre aktivitetene. Vestre fengselsdistrikt har påpekt at en slik måte å regulere innholdet på gir et skinn av at arbeidsplikten er hovedregelen, og at de andre aktivitetene fremstår som subsidiære. Departementet er enig i dette og har derfor erstattet begrepet arbeidsplikt med en aktivitetsplikt som blir nærmere definert i bestemmelsen. På denne måten oppnår man at de ulike aktivitetene får en likeverdig status.

Likestilling av arbeid, undervisning, programmer eller andre tiltak, som er egnet til å motvirke ny kriminalitet, er i tråd med stortingsmeldingen som likestiller deltakelse i programvirksomhet med deltakelse i opplæring eller arbeid. Programmene kan bygge på ulik metodikk, foregå i gruppe eller individuelt og ledes av fagfolk fra kriminalomsorgen, andre forvaltningsorganer eller privatpraktiserende eksperter. Programmenes overordnede mål er å motvirke ny kriminalitet eller en økt kriminell aktivitet. Tiltakene skal bygge på det verdigrunnlag St meld nr 27 (1997-98) bygger på. Programutviklingen skal bygge på nasjonal og internasjonal forskning og evaluering.

Arbeid, opplæring, program eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet representerer hovedinnholdet i reaksjonen både når det gjelder gjennomføring av fengselsstraff, strafferettslige særreaksjoner og samfunnsstraff. Lovutkastet gir rammer for en fleksibel bruk av de ulike tiltakene. Departementet ønsker å bli mer mål- og resultatorientert og utvikle et bedre faglig innhold i straffegjennomføringen. I den forbindelse er det spesielt viktig med et lovverk som gir rom for individuelle opplegg. Samtidig er det vesentlig å sikre et godt grunntilbud for innsatte og domfelte flest. I lovutkastet har departementet tatt inn samfunnsnyttig tjeneste som en aktivitet i § 3 tredje ledd. Grunnen til dette er at samfunnsnyttig tjeneste er en mer egnet betegnelse på det «arbeidet» som vil kunne bli pålagt som en del av innholdet i samfunnsstraffen.

Det er viktig at innholdet under straffegjennomføringen blir tilrettelagt slik at domfelte kan ha en rimelig grad av kontakt med sine pårørende. Pårørende og annet nettverk kan være en viktig ressurs i det arbeid som må gjøres for å fremme domfeltes tilpasning til samfunnet. Domfelte og innsattes barn har også spesielle rettigheter i forhold til kontakt med sine foreldre. Både barneloven og FNs barnekonvensjon gir barnet rett til samvær med begge foreldre, selv om foreldrene lever atskilt fra barnet. Å gjennomføre samvær med barn vil i praksis være vanskeligst for domfelte som utholder fengselsstraff. Domfelte med samfunnsstraff vil utholde straffen i samfunnet med god anledning til å pleie kontakt med familie og nettverk. For å styrke barnas rettsstil-

ling, i forhold til mulighetene for samvær / kontakt med fengslede foreldre, har departementet tatt inn et eget ledd om dette i lovutkastet § 3. Innenfor sikkerhetsmessig forsvarlige rammer skal kriminalomsorgen ta spesielt hensyn til barns rett til samvær med sine foreldre ved tilrettelegging av innholdet i reaksjonen. Dette betyr at kriminalomsorgen må ta hensyn til barns samværsrett i forbindelse med ulike avgjørelser som tas under gjennomføring av reaksjonen. I den grad det er sikkerhetsmessig forsvarlig skal for eksempel hensynet til domfeltes barn tillegges vekt i forbindelse med vurdering av saker om overføring til andre gjennomføringsalternativ, permisjoner, besøk, bruk av telefon og spørsmål om løslatelse. Departementet understreker at forutsetningen for at ovennevnte hensyn skal tillegges vekt er at domfelte har en lovlig samværsrett med det aktuelle barnet.

5.4 Forvaltningssamarbeid

5.4.1 Innledning

Fengselsloven av 1958 har ingen generell bestemmelse om samarbeid med andre offentlige etater. I de senere år har det utviklet seg et utstrakt forvaltningssamarbeid som innebærer at sosiale tjenester, helsetjenester, undervisning, kulturtilbud mv. ytes av de offentlige etatene som ellers har ansvaret for dette i samfunnet. Sosialdepartementet og Justisdepartementet kom allerede i 1973 frem til en prinsipiell enighet om at fengselshelsetjenesten skulle integreres i det alminnelige helsevesenet. Ansvaret for helsetjenesten i fengslene ble derfor 1.4.1987 overført fra Justisdepartementet til Sosial- og helsedepartementet.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har det sentrale faglige og økonomiske ansvaret for fengselsundervisningen innen rammen av den ordinære skolelovgivningen. Undervisningstilbudet er regulert i lov om grunnskolen og lov om videregående opplæring. Undervisningen organiseres gjennom filialer av skolene, og foregår både i fengsler og i oppfølgingsklasser utenfor fengslene. Prestetjenesten i fengslene ble underlagt Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet fra 1.1.2000.

Sosial- og helsedepartementet har det overordnede ansvaret for oppfølgingen av sosiallovgivningen. Tjenester og tiltak etter lov om sosiale tjenester påhviler i hovedsak kommunen etter lov om sosiale tjenester. § 1 i sosialtjenesteloven fastslår at:

> «Lovens bestemmelser om tjenester og tiltak gjelder for alle som oppholder seg i riket.»

5.4.2 Tidligere utredninger

I NOU 1988: 37 viste Fengselslovutvalget til at fangene gjennomgående har et stort behov for opplæring, noe som blant annet henger sammen med at mange har avbrutt skolegang. Utvalget konkluderte med at undervisningstilbudet er et svært viktig tiltak i forbindelse med gjennomføring av straff. Når det gjaldt den nærmere organiseringen av undervisningstilbudet var utvalget av den oppfatning at de ordinære skolemyndighetene fortsatt bør ha ansvaret for undervisningen.

Fengselslovutvalget mente også at fengselshelsetjenesten skal være en del av det ordinære helsetilbudet og viste på dette området til de målsettingene som ble uttalt i forbindelse med omorganiseringen av helsetjenesten i fengsel. I forhold til sosialtjenesten i fengsel uttalte utvalget følgende:

> «Utvalget finner at det er til beste for fangene at den ordinære kommunale sosialomsorg i sin helhet overtar sosialtjenesten i fengslene.»

St meld nr 27 (1997-98) sa følgende om viktigheten av forvaltningssamarbeid:

> «Bekjempelse av kriminalitet er ikke et eneansvar for etatene i justissektoren, men et samfunnsansvar som forutsetter medvirkning fra ulike forvaltningsnivåer og sektorer. Regjeringen har et overordnet ansvar for å etablere hensiktsmessige ordninger for slikt forvaltningssamarbeid og koordinere innsatsen mot kriminalitet.»

Når det gjelder sosialtjenesten i fengslene ble det uttalt i stortingsmeldingen at:

> «Det er Justisdepartementets prinsipielle utgangspunkt at tjenester etter sosiallovgivningen bør ytes av den kommunale sosialomsorg. Spørsmålet om organiseringen av sosiale tjenester i fengslene må imidlertid utredes nærmere for å skaffe klarhet i de økonomiske og administrative konsekvenser for de impliserte instanser.»

5.4.3 Høringsutkastet

I høringsutkastet foreslo departementet en egen bestemmelse om forvaltningssamarbeid i § 4. I bestemmelsen ble kriminalomsorgen pålagt å samarbeide med andre offentlige etater slik at domfelte og innsatte ytes de tjenester de har krav på også etter annen lovgivning.

5.4.4 Høringsinstansenes syn

Bare tre høringsinstanser uttaler seg om § 4 i høringsutkastet. Det er Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO), Kriminalomsorg i frihet i Nordland og Kriminalomsorg i frihet i Nord-Trøndelag. FO uttaler følgende om samarbeidet mellom kriminalomsorgen og andre etater:

> «Ut i fra målsettingen om habilitering av den enkelte innsatte vil det fortsatt være stort behov for sosialfaglig kompetanse innenfor friomsorgen. For å utvikle et hensiktsmessig samarbeid mellom fengselsvesenet og sosialtjenesten i hjemkommunene er den sosialfaglige kompetansen i friomsorgen nødvendig.»

Kriminalomsorg i frihet i Nord-Trøndelag er svært opptatt av å videreutvikle forvaltningssamarbeidet og uttaler at:

> «I praksis må en bare erkjenne at den målgruppen kriminalomsorgen arbeider med alt for ofte blir nedprioritert av den offentlige forvaltning, eller at den fungerer vilkårlig fra sted til sted.
>
> For at et forvaltningssamarbeid skal gi mening for kriminalomsorgen i det arbeidet vi driver må det lovreguleres som en forpliktelse i den enkelte etats lovgivning. Særlig aktuelt blir det med bindende samarbeid mellom forvaltningsapparatet for å kunne utvikle og utvide bruken av samfunnsstraffer.»

5.4.5 Departementets merknader

Departementet fastholder at en egen lovbestemmelse om forvaltningssamarbeid vil bidra til å styrke dette samarbeidet og signalisere viktigheten av helhetlige løsninger. Departementet går inn for å videreutvikle forvaltningssamarbeidet som modell for tjenesteyting til domfelte og varetektsinnsatte. Utgangspunktet er at domfelte og varetektsinnsatte har samme rett til tjenester og tilbud og de samme forpliktelsene og ansvar som befolkningen for øvrig. At forvaltningssamarbeidet fungerer godt er av vesentlig betydning. Kriminalomsorgen er helt avhengig av at de andre offentlige etatene bidrar på sine områder for å oppnå en optimal straffegjennomføring. Målet er å reintegrere domfelte i samfunnet, et mål som bare kan nås gjennom et felles løft. I lovutkastet § 4 pålegges kriminalomsorgen å samarbeide med andre offentlige etater, slik at domfelte og varetektsinnsatte ytes de tjenester de etter lovgivningen har krav på. Å forbedre forvaltningssamarbeidet er en av de store utfordringene kriminalomsorgen står overfor.

En videreutvikling av forvaltningssamarbeidet innebærer ingen endring i fagdepartementets kontroll over egne budsjettrammer, men forutsetter et nært samarbeid mellom departementene i den løpende budsjettprosessen.

6 Administrative bestemmelser

6.1 Kriminalomsorgens fremtidige organisasjon

6.1.1 Innledning

Dagens organisering av fengselsvesenet er hjemlet i fengselsloven av 12 desember 1958 nr. 7. Den øverste faglige ledelsen av fengselsvesenet er lagt til Fengselsstyret (en direktoratsfunksjon), som er en del av Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet. Fengselsloven med forskrifter og reglement regulerer Fengselsstyrets virksomhet som klageorgan og faglig ledelse av fengselsvesenet. Fengselsloven gir også Fengselsstyret kompetanse til å gi nærmere regler om tjenesten. I tillegg til dette har loven enkeltbestemmelser rettet mot tilsatte når det gjelder kvalifikasjonskrav og taushetsplikt. Fengselsvesenets ytre etat består i dag av fem landsfengsler og et stort antall krets- og hjelpefengsler.

1. januar 1980 overtok staten friomsorgen som inntil da var en privat organisasjon drevet av vernelagene. Kriminalomsorg i frihet består i dag av 21 fylkesenheter med underkontorer. Den faglige og administrative ledelsen av friomsorgen ble ved den statlige overtagelsen lagt til Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet.

6.1.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget foreslo i sin utredning NOU 1988: 37 å oppheve Fengselsstyret som direktorat og å legge organet inn som en del av Kriminalomsorgsavdelingen. Utvalget uttaler følgende om den administrative oppbyggingen:

> «Utvalget har etter nærmere drøftelser foreslått at denne organisasjonsform bringes til opphør og at Fengselsstyret legges inn under Justisdepartementet som en ordinær departementsavdeling. Gjennom dette forslag tar Utvalget sikte på å eliminere den uklarhet om kompetansefordelingen som har rådet mellom Justisdepartementet og Fengselsstyret og å sikre departementets politiske ledelse den styring og kontroll som anses vesentlig i kriminalpolitiske spørsmål.»

Det var imidlertid ikke Fengselslovutvalgets mening at enkeltsaker vedrørende innsatte skulle behandles av departementsavdelingen. Når det gjelder klagesaksbehandlingen uttalte utvalget følgende:

> «For blant annet å unngå at arbeidsgiverrollen og klagesakskompetansen forenes på en hånd, i Justisdepartementet, har Utvalget foreslått opprettet en selvstendig og uavhengig klagenemnd. Nemnda forutsettes arbeidsmessig og organisasjonsmessig å være adskilt fra det ordinære forvaltningsapparat.»

I St meld nr 27 (1997-98) gikk departementet inn for å opprette seks kriminalomsorgsregioner som blant annet skulle avlaste departementet for klagesaker. Med hensyn til den sentrale organiseringen i departementet ble det uttalt følgende i meldingen:

> «Den skisserte organisasjonsform medfører inntil videre ingen endringer i den sentrale ledelsen. En klarere grensedragning mellom departementsavdelingens og Fengselsstyrets kompetanse som direktorat er mulig innenfor dagens ordning.»

I desember 1998 ble det på oppdrag fra Justisministeren igangsatt et prosjekt som skulle vurdere departementets oppgaver og organisering. Målet for prosjektet var å få belyst hvilke hovedoppgaver Justisdepartementet bør ha i fremtiden, og hvordan departementet og justissektoren bør være organisert for å håndtere oppgavene på en best mulig måte. Styringsgruppen for prosjektet la frem sin utredning den 1. september 1999.

Når det gjelder Fengselsstyrets rolle i Kriminalomsorgsavdelingen ble det uttalt følgende i styringsgruppens utredning:

> «Dagens ordning med Fengselsstyret som et direktorat i departementet er hjemlet i Fengselsloven av 1958. I løpet av de 40 år som har gått har samtlige tilsvarende ordninger i andre departementer blitt avviklet under henvisning til behovet for klarhet i styringsforholdene. Det er derfor styringsgruppens syn at denne ordningen bør vurderes avviklet i forbindelse med fremleggelsen av det forslag til ny kriminalomsorgslov som er under utarbeidelse i departementet.»

6.1.3 Høringsutkastet

Departementet foreslo en organisasjon bestående av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, regionalt nivå og lokalt nivå i høringsutkastet § 5. Den sentrale direktoratsfunksjonen ble foreslått opprettholdt som en felles faglig og administrativ ledelse for fengselsvesenet og friomsorgen. Det regionale leddet ble foreslått å omfatte den faglige og administrative ledelsen av fengsler og friomsorgskontorer i regionen. Departementet gikk også inn for at personalforvaltningen i sin helhet, som en del av den administrative ledelsen, ble lagt inn under Kriminalomsorgens sentrale forvaltning.

6.1.4 Høringsinstansenes syn

Det er bare seks av høringsinstansene som uttaler seg om den sentrale organiseringen av kriminalomsorgen. To av høringsinstansene, Juss-Buss og Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), ønsker et helt annet system enn det foreslåtte, idet de ønsker etablert en sentral og uavhengig klagenemnd for behandling av saker fra domfelte og innsatte. Disse høringsinstansene er bekymret for at man ved foreliggende forslag ikke får en sentral klageinstans i tillegg til at de ønsker en klageordning som er uavhengig av kriminalomsorgen.

Av de fire andre som har uttalt seg er det bare Politiembetsmennenes Landsforening (PEL) som uttaler seg kritisk til den foreslåtte organiseringen. Foreningen uttaler at:

> «PEL er enig i at dagens ordning med et Fengselsstyre innen departementet, med noen funksjoner som formelt er tillagt fengselsstyret, mens andre hører inn under departementet fremstår som uhensiktsmessig. PEL er derfor av den oppfatning at departementets forslag om å opprettholde denne kompetansefordelingen er uheldig.»

Riksadvokaten, Oslo Politidistrikt og Advokatforeningen har på sin side ingen motforestillinger mot den foreslåtte organiseringen. Oslo Politidistrikt sier følgende om den sentrale organiseringen:

> «Oslo politidistrikt støtter forslaget til fremtidig organisasjonsmodell hvor departementsavdelingen står for utforming av politikken, mens Kriminalomsorgens sentrale forvaltning utfører den som ansvarlig for den faglige og administrative ledelse av etaten. Når det gjelder hvilke enkeltsaker som bør behandles i departementet og hvilke saker som bør avgjøres av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, bør alle saker med unntak av benådningssakene etter Oslo politidistrikts syn tillegges sist nevnte.»

Den Norske Advokatforenings utvalg for strafferett og straffeprosess sier om samme problemstilling at:

> «Forholdet mellom avgjørelsesmyndighet i departementet og kriminalomsorgens sentrale forvaltning, i enkeltsaker, ble allerede på 50-tallet diskutert med tanke på revisjon. Utvalget for strafferett og straffeprosess støtter departementets syn i at alle saker vedrørende straffegjennomføring eller innsattes situasjon bør avgjøres av kriminalomsorgens sentrale forvaltning, med unntak av benådningssakene. Kriminalomsorgens rolle og plassering i systemet tilsier at den domfelte/innsattes interesser blir best ivaretatt ved en slik organisering.»

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg om opprettelsen av et regionalt ledd i kriminalomsorgen.

6.1.5 Departementets merknader

Departementet har vurdert nærmere om direktoratsfunksjonen i Kriminalomsorgsavdelingen skal opprettholdes eller om denne organisasjonsformen bør avvikles gjennom vedtagelse av den nye straffegjennomføringsloven. Man har også vurdert om det er forsvarlig å legge ut alle enkeltsaker til ytre etat for å avlaste departementet for enkeltsaker i tråd med de føringer som legges i strategiprosjektets utredning.

Man kan tenke seg flere alternative modeller til dagens organisering. Et alternativ som har vært vurdert er å etablere et frittstående kriminalomsorgsdirektorat alene eller i tillegg til et regionalt nivå. Det har også vært drøftet om man i tillegg til regionene bør etablere en sentral klagenemnd eller at klagesaker sentralt legges til departementsavdelingen, eventuelt et blandingsdirektorat etter mønster av Fengselsstyret.

Et frittstående kriminalomsorgsdirektorat uten regioner vil kunne avlaste departementsorganisasjonen for enkeltsaker og fungere som en sentral klageinstans. En slik organisasjonsmodell ville også være i tråd med utviklingen i Justisdepartementet, hvor man i stadig større grad ønsker å rendyrke departementet som politisk sekretariat og redusere enkeltsaksmengden. Da Stortinget under behandlingen av St meld nr 27 (1997-98) gikk inn for å etablere et regionalt ledd i kriminalomsorgen antar imidlertid departementet at å etablere et frittstående direktorat alene ikke er noen aktuell løsning. Det er også departementets oppfatning at regionene på en bedre måte enn et direktorat vil kunne forbedre den faglige virksomheten i kriminalomsorgen og koordinere virkemidlene i straffegjennomføringen mer hensiktsmessig. Regionadmi-

nistrasjonene vil ha større nærhet til lokalt nivå enn et sentralt direktorat og dermed fremstå som en desentralisering av etaten. En felles ledelse for fengselsvesenet og friomsorgen på distriktsnivå er også en viktig forutsetning for å kunne se sammenhenger og utnytte ressursene mer hensiktsmessig enn i dag.

Under behandling av St meld nr 27 (1997-98) gikk et mindretall i Justiskomiteen inn for at man i tillegg til regioner skulle etablere et frittstående kriminalomsorgsdirektorat. Dersom man etablerer et regionalt ledd i tillegg til et direktorat, vil det for kriminalomsorgen innebære at man vil få en etatsstruktur med fire ledd. Som nevnt ovenfor, vil direktoratet og regionene ivareta ulike funksjoner noe som kan tale for en slik løsning. En slik modell vil også gjøre det forsvarlig å delegere samtlige saker vedrørende domfelte/innsatte, med unntak av benådningssaker, til ytre etat. På den annen side kan det hevdes at denne modellen vil innebære at det blir for mange ledd i en så liten organisasjon som kriminalomsorgen. Det kan også stilles spørsmål ved en slik modell ut i fra et økonomisk synspunkt. Et regionalt nivå i tillegg til et frittstående direktorat, vil nødvendigvis kreve mer ressurser og en langt høyere bemanning enn den organisasjonsmodell som er foreslått i lovutkastet. På bakgrunn av dette finner departementet derfor ikke grunn til å foreslå en løsning i tråd med forslaget til mindretallet i Justiskomiteen.

I forbindelse med utarbeidelse av foreliggende lovforslag har departementet også vurdert om Fengselslovutvalgets organisasjonsmodell kunne være aktuell. Momenter som taler for denne organisasjonsmodellen er at en slik løsning vil skape klarhet i ansvarsforholdene på sentralt nivå og samtidig ivareta behovet for en sentral klageinstans når det gjelder de mest inngripende beslutningene. Departementet forutsetter da at det blir etablert en sentral klagenemnd for behandling av klagesaker fra domfelte/innsatte. Det som imidlertid taler mot en slik løsning, er at det vil være kostnadskrevende og til dels upraktisk å etablere en sentral klagenemnd i en situasjon hvor det skal opprettes et regionalt nivå. Det er en forutsetning at regionene også skal ta klagesaker og man vil da sitte med to ulike klagesystemer såfremt Fengselslovutvalgets forslag ble fulgt opp. Her vises blant annet til at man etter hvert tar sikte på å legge hovedtyngden av klagesaksbehandlingen til regionalt nivå. Et annet viktig moment er at utviklingen i retning av å etablere direktorater i justissektoren taler for at man ikke etablerer en sentral klagenemnd for saker vedrørende domfelte/innsatte i kriminalomsorgen.

Da det på det nåværende tidspunkt synes uhensiktsmessig å etablere et frittstående direktorat eller en sentral klagenemnd for kriminalomsorgen står man igjen med to aktuelle organisasjonsmodeller. Den ene modellen er at man avvikler Fengselsstyret og legger forvaltningen av enkeltsaker inn under departementsavdelingen. Den andre modellen er at man inntil videre beholder dagens organisatoriske modell med en direktoratsfunksjon i Kriminalomsorgsavdelingen.

Hvis departementet kunne legge alle enkeltsaker vedrørende domfelte/innsatte til ytre etat, ville det fremstå som naturlig å avvikle direktoratsfunksjonen i departementet. Da ville departementet bli sittende igjen med typiske departementsoppgaver i tillegg til etatsledelsen. Man hadde gjennom en slik reform ryddet opp i styringsforholdene, rendyrket departementsoppgavene i

Kriminalomsorgsavdelingen og fått en organisasjon i tråd med de føringer som blir gitt av Justisdepartementets strategiprosjekt. Som tidligere nevnt, var styringsgruppen for strategiprosjektet opptatt av at blandingsdirektorater kan skape uklare styringsforhold, og det ble i den forbindelse vist til Fengselsstyret som er det eneste blandingsdirektoratet som fortsatt eksisterer i sentralforvaltningen.

Det som imidlertid kompliserer valget av organisasjonsmodell er at departementet ikke finner det forsvarlig å delegere all enkeltsaksbehandling til ytre etat på det nåværende tidspunkt. Det vises her blant annet til at Justiskomiteen under behandling av St meld nr 27 (1997-98) utrykte bekymring for at mange sakstyper ikke lenger får en sentral klageinstans. Etter en grundig gjennomgang av hele saksfeltet er departementet også kommet til at en del sakstyper er av en så alvorlig og inngripende karakter at man ikke finner det forsvarlig at alle beslutninger tas på lokalt nivå. Lovforslaget legger derfor opp til at en del klagesaker fortsatt skal gå til departementet. Hvorvidt man skal oppheve direktoratsfunksjonen i Kriminalomsorgsavdelingen må derfor ses i lys av det perspektiv at man på sentralt nivå fortsatt vil ha ansvar for enkeltsaksbehandling. Hensynet til mer ryddige styringsforhold må derfor avveies mot hva som er den naturlige organisasjonsformen for behandling av enkeltsaker. Samtidig må hensynet til arbeidsforholdene for politisk ledelse være et viktig moment i denne avveiningen.

Å legge ned direktoratsfunksjonen i Kriminalomsorgsavdelingen samtidig som en del av enkeltsakene fortsatt skal behandles sentralt, vil bety en økt belastning på departementets politiske ledelse. Enkeltsakene vil i en slik situasjon bli departementssaker slik utlendingssakene hittil har vært, og det vil antagelig medføre at politisk nivå blir mer involvert i enkeltsaker. Dette vil være i strid med den senere tids utvikling hvor man også på politisk nivå ønsker å dreie fokus mer over på de generelle problemstillingene. Politisk ledelses arbeidsbelastning har økt sterkt de senere årene, og det er derfor viktig å velge en organisatorisk løsning som gir ledelsen arbeidsro til å konsentrere seg om spørsmål av generell karakter.

Det vises videre til at hovedtyngden av enkeltsakene vedrørende domfelte/innsatte er av elementær karakter samtidig som saksbehandlingen er sterkt regelstyrt. Dette innebærer at behovet for politisk styring er godt ivaretatt gjennom den lovgivningen med forskrifter som er basis for de beslutningene som tas. Her vises spesielt til at departementet i foreliggende lovutkast setter langt strammere rammer for behandlingen av domfelte/innsatte enn dagens fengselslov, som langt på vei må karakteriseres som en fullmaktslov. Loven, slik den er utformet i utkastet, vil derfor ivareta politisk ledelses behov for styring og kontroll på en langt bedre måte enn dagens lovgivning.

Det at man fortsatt vil ha en del enkeltsaker vedrørende domfelte/innsatte sentralt, og hensynet til arbeidsforholdene for politisk ledelse, har vært de viktigste argumentene for forslaget om å beholde direktoratsfunksjonen i Kriminalomsorgsavdelingen. Behandling av enkeltsaker er en typisk direktoratsoppgave, og det ville harmonere dårlig med utviklingen i forvaltningen for øvrig å legge enkeltsaker vedrørende straffegjennomføring til en ordinær departementsavdeling. Her vises blant annet til den siste utviklingen når det gjelder behandling av saker etter utlendingslovgivningen. På dette området er

det nå vedtatt å opprette en sentral klagenemnd. Opprettelse av en slik nemnd begrunnes som følger på side 7 i Ot prp nr 17 Om lov om endringer i utlendingsloven og enkelte andre lover (klagenemnd for utlendingssaker mv.):

> «Det er i utakt med den generelle forvaltningspolitiske utviklingen at et så stort antall vedtak i enkeltsaker som det her er tale om, treffes av et departement. I følge St meld nr 35 (1991-92) om statens forvaltnings og personalpolitikk skal departementene i hovedsak være sekretariater for politisk ledelse og utøve ledelse av sektorpolitikken på departementets ansvarsområde. Faglige spesialfunksjoner og enkeltsaksbehandling skal i hovedsak håndteres av forvaltningsorganer utenfor departementene.»

De enkeltsakene som Fengselsstyret behandler i dag kan sammenliknes med utlendingssakene, selv om de generelt sett ikke er fullt så inngripende for den enkelte. Departementet er derfor av den oppfatning at en avvikling av direktoratsfunksjonen i Kriminalomsorgsavdelingen vil skape et behov for etablering av en sentral klagenemnd. Å opprette en sentral klagenemnd for saker vedrørende straffegjennomføringen synes, som tidligere nevnt, både ressurskrevende og upraktisk i den situasjon kriminalomsorgen nå står i. Da fremstår det som en mer praktisk løsning å videreføre Fengselsstyret i en noe annen form, og trekke en klarere grense mellom departementets og direktoratets oppgaver.

Et annet moment er at en videreføring av dagens organisasjon vil gjøre det enklere å etablere et eventuelt direktorat utenfor departementet på et senere tidspunkt. Departementet har tatt hensyn til muligheten for en slik utvikling på sikt i det foreliggende lovutkastet.

På bakgrunn av det ovenstående fastholder departementet forslaget om å opprettholde en sentral direktoratsfunksjon i departementet samtidig som noen direktoratsoppgaver legges til regionene.

Det understrekes at departementet har kommet frem til en slik konklusjon under betydelig tvi,l og at utviklingen fremover vil kunne føre til behov for en endret organisasjonsform. Det vises her blant annet til at departementet vil arbeide aktivt for å få lagt mest mulig av enkeltsaksbehandlingen til ytre etat. En slik utvikling vil naturligvis føre til at behovet for å beholde en direktoratsfunksjon sentralt vil bli mindre. Hvis utviklingen går i retning av å etablere et frittstående direktorat vil det imidlertid kunne gjøres innenfor rammen av det foreliggende lovforslaget. Den foreslåtte reguleringen av myndigheten til å ta avgjørelser i lovutkastet § 6 innebærer heller ikke at det vil være nødvendig med lovendring hvis man, på et senere tidspunkt, ønsker å flytte flere enkeltsaker ut av departementet. Regionalt nivå har instruksjonsmyndighet overfor driftsenhetene og avgjørelsesmyndigheten vil derfor kunne delegeres hvis det anses hensiktsmessig. Departementet antar at en eventuell delegasjon av avgjørelsesmyndighet må skje ved Kgl. res. etter utkastet § 5 siste ledd. Lovutkastet slik det er utformet i §§ 5 og 6 vil derfor ivareta den utviklingen man kan se for seg i kriminalomsorgen både på kort og lengre sikt.

Den nye linjeorganisasjonen i kriminalomsorgen vil, etter lovforslaget, bestå av sentralt nivå (Justisdepartementet og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning), regionalt nivå og lokalt nivå bestående av det enkelte fengsel eller friomsorgskontor. Fra januar 2001 vil det bli opprettet seks regioner

bestående av de fengsler og friomsorgsenheter som ligger innen regionenes grenser. Regionen skal være felles ledelse for driftsenhetene i friomsorgen og fengselsvesenet.

Departementet ønsker imidlertid å trekke klarere grenser for departementets og direktoratets myndighetsområder etter de linjer som skisseres nedenfor.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning

At fengselsloven av 1958 avgrenset direktoratsfunksjonen til å omfatte bare den faglige ledelsen skyldes antagelig en oppfatning av at den myndighetsutøvelsen som omfatter de innsatte står i en særstilling, og at det er et område som stiller store krav til rettssikkerhet og nøytralitet. Disse hensynene mente man ble best ivaretatt ved at hovedtyngden av enkeltsaksbehandlingen på dette feltet ble skilt ut som en direktoratsoppgave.

Departementet er av den oppfatning at det i dag ikke fremstår som naturlig å skille mellom faglig og administrativ ledelse. Oppgaver man tradisjonelt har regnet som administrative, som fagutvikling, personalforvaltning og personalpolitikk (som alle er en del av etatsledelsen) har i aller høyeste grad innvirkning på forholdene for domfelte og varetektsinnsatte. Betydningen av disse forholdene vil også bli større med den utviklingen man nå er inne i. Å skille mellom faglig og administrativ ledelse gjør også grensen mellom departements- og direktoratsfunksjonen mer uklar enn nødvendig.

Departementets oppfatning er at skillet mellom departementsavdelingen og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning bør trekkes etter følgende hovedlinjer: Departementsavdelingen har ansvar for politikkutforming gjennom politisk sekretariatsfunksjonen, arbeid med lovgivning og rammene for ressurstildelingen. Oppgavene til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning blir å utføre politikken som forvaltningsorgan i form av myndighetsutøvelse, forvaltning av personale og gjennom etatsledelsen. Når det gjelder personalpolitikken vedrørende tilsatte i kriminalomsorgen kan det diskuteres hvorvidt dette bør være en departementsoppgave eller en oppgave for Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. Departementet mener prinsipielt at etatens personalpolitikk bør være en direktoratsoppgave. Personalpolitikken er et av flere virkemidler for å gjennomføre virksomhetens overordnede målsettinger.

Hvilke enkeltsaker skal behandles i departementet og hvilke saker bør behandles av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning

Etter fengselsloven av 1958 er kompetansen til å utøve myndighet i de fleste sakene vedrørende innsatte lagt til Fengselsstyret. På viktige områder som sikringssaker, overføring av domfelte til/fra utlandet og benådningssaker er imidlertid beslutningskompetansen lagt til Justisdepartementet. Departementet har også myndigheten til å fatte vedtak i saker som gjelder straffegjennomføring i friomsorgen etter straffeloven §§ 28 b og 53.

Alle saker som i dag er departementssaker er imidlertid saker som etter sin art er svært like saker som behandles av Fengselsstyret. Departementet er av den oppfatning at det ikke lenger er noen legitim grunn til å opprettholde en slik forskjellsbehandling, med unntak av benådningssakene. Allerede på

begynnelsen av femtitallet var Fengselsreformkomiteen, som utarbeidet utkastet til dagens fengselslov, opptatt av dette problemet. I komiteens innstilling uttales det følgende om ovennevnte forhold:

> «Komiteen vil bemerke at når det gjelder myndigheten til å treffe visse avgjørelser om fullbyrdelse av straff, sikring, m v er reglene ganske uensartede, til dels også uklare. Komiteen skal ikke gå i detaljer på dette punkt, men vil innskrenke seg til å peke på at enkelte avgjørelser etter loven er tillagt departementet, i andre tilfeller er departementet bemyndiget til å avgjøre sakene, og atter i andre tilfelle delegert til Fengselsstyret. Det er særlig saker om sikring, forvaring m.v. at avgjørelsesmyndigheten er lagt til departementet. De avgjørelser det her er tale om, kan imidlertid ikke sies å være av så forskjellig art at det er naturlig å ha forskjellige regler om hvilken myndighet som skal treffe avgjørelsen. Det synes derfor å være grunn til å ta reglene opp til revisjon.»

Det ble som kjent ikke ryddet opp i forholdene ved vedtagelse av fengselsloven. Departementet er av den oppfatning at alle saker vedrørende straffegjennomføring eller innsatte skal behandles av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, såfremt avgjørelsesmyndigheten ligger på sentralt nivå, med unntak av benådningssaker. Man vil imidlertid vurdere om ikke forberedelse av benådningssakene kan legges til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning.

Den nye loven vil etablere en felles ledelse for friomsorgen og fengselsvesenet på sentralt og regionalt nivå. Det innebærer at saker vedrørende domfelte til samfunnsstraff også skal behandles av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning og regionalt nivå, når avgjørelsesmyndigheten er lagt til et av de to nivåene.

I forhold til enkeltsaksbehandlingen i ytre etat vil Kriminalomsorgens sentrale forvaltning få en viktig etatslederfunksjon. Den vil bestå av veiledning og samkjøring av praksis i forbindelse med de seks regionenes funksjon som klageorgan. Dette vil bli nærmere berørt nedenfor under avsnittet som omhandler saksbehandlingen.

6.2 Myndighet til å treffe avgjørelser

6.2.1 Innledning

Et overordnet mål for Justisdepartementet er å delegere flest mulig enkeltsaker til ytre etater. Tanken er at departementet først og fremst skal konsentrere seg om typiske departementsoppgaver som budsjettrammer, lovgivningsarbeid og utforming av politikk.

6.2.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget foreslo i NOU 1988: 37 etablert en sentral klagenemnd for behandling av fangesaker i forbindelse med at Fengselsstyret ble foreslått avviklet. Klagenemnden ble forutsatt å skulle være et sentralt klageorgan av domstolsliknende karakter.

I St meld nr 27 (1997-98) ble det lagt opp til desentralisering av beslutningsmyndighet og oppgaver, ved opprettelse av en organisasjon med tre nivåer. Dette vil innebære at de fleste førstegangsavgjørelser i enkeltsaker leg-

ges til fengslene og friomsorgskontorene. I slike tilfeller vil regionalt nivå bli klageinstans samtidig som det vil bli førsteinstans i saker som delegeres fra departementet. Når det gjelder personalsaker ble det ansett hensiktsmessig å delegere alle enkeltsaker til driftsenhetsnivå med klageadgang til region.

I Justiskomiteens innstilling til stortingsmelding Innst. S. nr. 6 (1998-99), ble delegasjon av enkeltsaker kommentert på følgende måte:

> «Komiteen er i utgangspunktet positiv til den foreslåtte delegering, men ser hensyn som taler mot en omfattende delegering, og da særlig hensynet til den enkeltes rettssikkerhet. Faren for forskjellsbehandling mellom regionene kan være til stede, blant annet fordi det på noen sentrale saksområder ikke lenger legges opp til en sentral klageinstans...
>
> ...Komiteen ser at opprettelse av tre nivå strukturen kan gjøre en slik delegasjon hensiktsmessig, samtidig med at særlig progresjonssoningen forutsetter en større grad av nærhet mellom beslutningstakeren og den beslutningen gjelder. Ved at en rekke spørsmål avgjøres på anstalt- eller regionnivå, kan man få en smidig gjennomføring av den nye soningsformen, noe som igjen kan gi en mer effektiv straffullbyrdelse.»

Justiskomiteen var i utgangspunktet positiv til den foreslåtte delegasjonen av enkeltsaker, men nærte en viss bekymring for rettssikkerheten, fordi det ikke legges opp til et sentralt nivå for klagesaksbehandlingen. Komiteen avsluttet derfor redegjørelsen for sitt syn med følgende oppfordring:

> «Komiteen ber derfor departementet foreta en klarere grenseoppgang når det gjelder den foreslåtte delegering, og komme tilbake til Stortinget med dette i forbindelse med spørsmålet om lovendringer.»

I styringsgruppen for strategiprosjektet sin utredning av 1. september 1999 ble det uttalt følgende om ovennevnte problemstilling:

> «Styringsgruppen er av den oppfatning at departementet bør forbedre både sin evne til utforming av en overordnet politikk for justissektoren og en utmeisling av denne til konkrete resultatkrav. En forbedring på disse områder innebærer at departementets evne til å ivareta rollen som sekretariat for politisk ledelse må styrkes. Dersom dette skal gjennomføres uten at den samlede arbeidsbyrde økes, vil en nødvendig konsekvens være at man må redusere oppgavene knyttet til daglig drift av underliggende virksomheter og håndtering av løpende forvaltningssaker.»

6.2.3 Høringsutkastet

Den desentralisering departementet legger opp til ved omorganiseringen av kriminalomsorgen vil som tidligere omtalt føre til at noen saksfelt ikke lenger får en sentral klageinstans. Klagene vil i stedet gå til seks regioner. I høringsutkastet § 6 foreslo departementet at de viktigste sakene vedrørende høyrisikoinnsatte skulle behandles av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. Når det gjelder domfelte med fengselsstraff på over ti år og domfelte med særreaksjon, ble det foreslått at sakene skulle behandles av regionalt nivå som førsteinstans med klageadgang til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. Alle saker fra domfelte med fengselsstraff til og med ti år, samt domfelte med sam-

funnsstraff, skulle etter forslaget behandles av lokalt nivå med klageadgang til region.

6.2.4 Høringsinstansenes syn

Syv høringsinstanser uttaler seg om kompetansefordelingen mellom de tre nivåene i kriminalomsorgen. Ingen av høringsinstansene er uenig i at det er viktig å legge saker ut fra departementet. I den grad høringsinstansene er uenige, dreier uenigheten seg om hvor langt man skal gå. Juss Buss utrykker i sin høringsuttalelse bekymring for innsattes rettssikkerhet, da viktige avgjørelser som for eksempel prøveløslatelse, foreslås lagt til lokalt nivå. Nordre og Østre fengselsdistrikter er bekymret over at en så stor del av sakene legges til lokalt nivå. Søndre fengselsdistrikt, Vestre fengselsdistrikt og Ringerike kretsfengsel er derimot svært positive til den foreslåtte desentraliseringen av saksbehandlingen.

Søndre fengselsdistrikt synes også å ville gå lengre enn departementet i desentralisering, da distriktet uttaler:

> «Vi er enig i intensjonen om at flest mulig avgjørelser treffes på lokalt nivå og regionen i størst mulig grad blir klageorgan i enkeltsaker. I tillegg bør ikke beslutningsmyndighet legges til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. Dette fordi det etter vår vurdering ikke er hensiktsmessig at Kongen i statsråd er klageorgan for denne type saker.»

Om langtidsdømte/særreaksjonsdømte uttaler distriktet:

> «Grensen på 10 år sier ikke noe om kompleksiteten i saksbehandlingen og bør vurderes sløyfet/hevet. Av samme grunn bør det også vurderes å legge behandlingen av særreaksjonsdømte på lokalt nivå.»

De to andre høringsinstansene som har uttalt seg om desentralisering av saksbehandling er Riksadvokaten og Politiembetsmennenes Landsforening (PEL). Riksadvokaten er generelt positiv til departementets forslag til kompetansefordeling mellom nivåene, men uttaler følgende om høyrisikoinnsatte:

> «Riksadvokaten har i det store og hele ikke bemerkninger til den foreslåtte kompetansefordeling innen kriminalomsorgen. Det er likevel grunn til å knytte noen få bemerkninger til bestemmelsen i utkastet § 6 tredje ledd som legger primærkompetansen til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) for en rekke avgjørelser knyttet til innsatte som er plassert i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Som høringsnotatet selv nevner på s. 29, vil saker avgjort av KSF ha Kongen i statsråd som første og eneste klageinstans. Dette innebærer at et politisk organ i stor grad vil bli direkte ansvarlig for hvordan soningen gjennomføres for denne gruppen. Det er grunn til å reise spørsmål om det er heldig at denne del av fangeforvaltningen i så stor grad blir «politisert.»

Riksadvokaten uttaler videre at:

> «En alternativ kompetansefordeling i § 6 er å styrke det regionale ledd, og legge avgjørelsesmyndigheten også for innsatte i avdelinger med høyt sikkerhetsnivå på dette nivå.»

6.2.5 Departementets merknader

Ved vurderingen av hvor avgjørelsesmyndigheten bør ligge for ulike grupper av domfelte og innsatte har departementet vært opptatt av flere forhold. Det overordnede hensynet har vært å finne løsninger som ivaretar samfunnets sikkerhet og domfeltes rettssikkerhet på en betryggende måte. Samtidig har departementet prøvd å finne en kompetansefordeling som gjør det mulig å delegere en betydelig andel saker til ytre etat.

For å ivareta samfunnets sikkerhet og rettssikkerheten til de som er underlagt de strengeste restriksjonene, foreslår departementet å legge beslutningskompetansen for saker vedrørende høyrisikoinnsatte, særreaksjonsdømte (sikring) og langtidsdømte på et høyt nivå. Når det gjelder høyrisikoinnsatte foreslo departementet i høringsutkastet, at viktige beslutninger som innsettelse, forlengelse av oppholdet, overføring til annet fengsel, utganger og løslatelse skulle tas av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. På bakgrunn av tilbakemeldingene fra viktige høringsinstanser, blant annet Riksadvokaten og flere enheter i fengselsvesenet, har departementet revurdert sitt syn på dette og foreslår i lovutkastet at ovennevnte beslutninger vedrørende høyrisikoinnsatte skal tas på regionalt nivå. Departementet deler Riksadvokatens syn på hensiktsmessigheten av å unngå klagebehandling av Kongen i statsråd i disse sakene, og at det derfor vil være en bedre løsning med en klageadgang til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. Dette vil også være mer i tråd med saksbehandlingssystemet i kriminalomsorgen for øvrig, slik det er utformet i foreliggende lovutkast. Departementet understreker at det å bli plassert i fengselsavdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå representerer et betydelig inngrep, og at det er viktig å sikre både likebehandling og en sentral behandling av klagesaker for denne gruppen innsatte. Beslutninger i saker om kontrolltiltak ved post/besøk/telefon, bruk av tvangsmidler eller avkreving av prøver i forbindelse med mistanke om rusbruk mv skal imidlertid tas av lokalt nivå.

Når det gjelder langtidsdømte med mer enn ti års fengselsstraff og særreaksjonsdømte fastholder departementet forslaget om at kompetansen til å fatte de viktigste beslutningene legges til regionalt nivå. Dette er kommet til utrykk i lovutkastet § 6 annet ledd. Dette innebærer at beslutninger om innsettelse, overføring til behandlingsinstitusjon/sykehus, overføringer mellom gjennomføringsformer, permisjoner, straffavbrudd og prøveløslatelse skal tas av regionalt nivå. Begrunnelsen for dette er at departementet antar at regionalt nivå vil sitte med et bedre erfaringsgrunnlag til å behandle de vanskeligste sakene. Regionadministrasjonene vil behandle et høyt antall enkeltsaker, ikke minst i egenskap av klageinstans, og vil derfor måtte bygge opp en omfattende saksbehandlingskompetanse. Å legge beslutningskompetansen for saker vedrørende disse gruppene til regionalt nivå vil også ha den fordel at det blir en sentral klageinstans (Kriminalomsorgens sentrale forvaltning) for de mest inngripende avgjørelsene. Særreaksjonsdømte og innsatte med lange dommer vil ofte være underlagt de strengeste restriksjonene, og ovennevnte type avgjørelser vil regelmessig bety mer for denne gruppen enn andre grupper av innsatte.

Med den avgrensningen det legges opp til i lovutkastet vil de fleste domfelte og innsatte få sine saker behandlet av lokalt nivå. Dette vil gjelde alle domfelte som er dømt til fengsel i ti år eller mindre og personer som er dømt

til samfunnsstraff. Dette innebærer at blant annet saker om overføring mellom gjennomføringsformer, overføring til behandlingsinstitusjon eller sykehus, straffavbrudd, permisjoner og løslatelsessaker skal behandles av lokalt nivå. Departementet har vurdert det slik at det er sikkerhetsmessig forsvarlig å legge avgjørelsesmyndigheten til lokalt nivå etter ovennevnte retningslinjer. Det vises her til at det er gjort unntak fra hovedregelen når det gjelder høyrisikoinnsatte, særreaksjonsdømte (sikring/forvaring) og langtidsdømte som antas å representere den største risikoen i forhold til samfunnets sikkerhet. Ovennevnte løsning vil imidlertid innebære at hovedtyngden av klagesakene fra domfelte og innsatte ikke vil få en sentral klageinstans, da klagene vil gå til seks regioner.

Departementet har forståelse for at enkelte kan være bekymret for rettssikkerheten ved at en del inngripende avgjørelser ikke lenger får en sentral klageinstans. Dette gjelder ikke minst i forhold til enkeltsaker vedrørende domfelte og varetektsinnsatte, hvor det er spesielt viktig at det er tillit til systemet og stor grad av likebehandling.

Departementet er imidlertid av den oppfatning at rettssikkerheten og prinsippene om likebehandling kan ivaretas på andre måter enn ved å ha en sentral klageinstans. I utkastet til straffegjennomføringslov settes langt klarere rammer for behandling av domfelte og varetektsinnsatte enn hva som er tilfellet etter dagens fengselslov, som har sterkt skjønnspregede bestemmelser. Spesielt er restriktive tiltak og tiltak som representerer inngrep for den enkelte utførlig regulert. I tillegg tar departementet sikte på å lage sentrale retningslinjer for saksbehandlingen til bruk i ytre etat. Det vil bli utarbeidet et omfattende reglement til loven og retningslinjer for skjønnsutøvelsen på de ulike saksområdene. Målet med retningslinjene vil være å få en mest mulig lik saksbehandling både på lokalt og på regionalt nivå. En utstrakt delegasjon av enkeltsaker fra sentralt nivå, vil også sette Kriminalomsorgens sentrale forvaltning i bedre posisjon til å utøve etatslederfunksjonen ved at ledelsen slipper å bruke så mye tid på enkeltsaker. Sentralt nivås rolle vil etter dette bli behandling av klagesaker, utarbeidelse av forskrift, generelle retningslinjer, instruksjon, veiledning og opplæring av ytre etat.

Regionalt nivå vil etter dette bli den sentrale klageinstansen for enkeltsaker vedrørende domfelte/innsatte og i forbindelse med behandling av personalsaker. Departementet tar derfor sikte på å bemanne regionalt nivå med høyt kvalifisert personale på disse viktige områdene. Utgangspunktet skal være at regionalt nivå skal ha juridisk og metodefaglig kompetanse på samme nivå som Kriminalomsorgens sentrale forvaltning.

6.3 Saksbehandlingsregler

6.3.1 Innledning

Som utgangspunkt gjelder reglene i forvaltningsloven ved behandling av enkeltsaker vedrørende domfelte og innsatte. Forvaltningsloven representerer en viktig rettssikkerhetsgaranti i saker av stor betydning for den enkelte. Departementet har derfor vært kritisk i forhold til hvilke unntak man foreslår fra en lov som har til hensikt å ivareta en forsvarlig behandling av personsaker.

Fengselsloven angir en rekke unntak fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler i § 1 a.

6.3.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget videreførte i sitt lovutkast bare enkelte av de unntakene fra forvaltningsloven som i dag er hjemlet i fengselsloven § 1 a. Et av unntakene som ble videreført var forbudet mot å bruke andre innsatte eller tilsatte som fullmektig i saker vedrørende gjennomføring av straff. I forhold til andre innsatte ble det foreslått å gjøre forbudet generelt. I tillegg ble klagefristen i refselsessaker økt fra 48 timer til syv dager.

St meld nr 27 (1997-98) gikk ikke nærmere inn på forholdet til forvaltningsloven i sin drøftelse av saksbehandlingen i fengselsvesenet og friomsorgen.

6.3.3 Høringsutkastet

I høringsutkastet § 7 foreslo departementet å videreføre mange av de unntakene fra forvaltningsloven som i dag er hjemlet i fengselsloven § 1 a. Den viktigste endringen fra gjeldende rett var at departementet gikk inn for en generell klagefrist i samtlige saker på syv dager. Det ble også inntatt et unntak i § 7 bokstav f om at kriminalomsorgens beslutning om å fremme bruddsaker for forhørsretten ikke kan påklages. Dette unntaket var et resultat av forslaget om at kriminalomsorgen skal kunne fremme sak for forhørsretten om gjeninnsettelse/eventuell gjennomføring av subsidiær fengselsstraff på grunnlag av brudd på særvilkår. I tillegg til dette ble det i utkastet § 9 foreslått en bestemmelse om taushetsplikt for tilsatte i kriminalomsorgen. Denne bestemmelsen var hovedsakelig en videreføring av dagens fengselslov § 7, men gav etter ordlyden en adgang til å kommunisere ellers taushetsbelagte opplysninger til politi/påtalemyndighet under bestemte forutsetninger.

6.3.4 Høringsinstansenes syn

Departementet har fått få tilbakemeldinger på utkastet § 7 som omhandler unntak fra forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandlingen. Den foreslåtte adgangen til å fatte muntlige vedtak og den generelle klagefristen på syv dager i utkastet § 7 bokstav e ble imidlertid omtalt av høringsinstansene. I forhold til den foreslåtte adgangen til å fatte muntlige vedtak i utkastet § 7 bokstav b uttaler Juss-Buss følgende:

> «Juss-Buss mener «praktiske grunner» i første punktum, bør erstattes med «der situasjonen krever det». Vi mener det alltid bør foreligge skriftlige vedtak. Der situasjonen krever unntak fra slik skriftlighet, bør vedtaket gjøres skriftlig i ettertid. Praktiske grunner berettiger ikke fullstendig utelatelse av skriftlig vedtak med begrunnelse overfor den innsatte.»

De fleste høringsinstansene som uttaler seg er positive til en felles klagefrist på syv dager. Det er imidlertid delte oppfatninger i fengselsvesenet om en syv dagers klagefrist også bør gjelde i refselsessaker. Bergen landsfengsel og Vestre fengselsdistrikt er av den oppfatning at en syv dagers klagefrist i refselsessaker er uproblematisk, mens Østre og Nordre fengselsdistrikter inntar

det motsatte standpunktet. Vestre fengselsdistrikt uttaler følgende om klagefristen i refselsessaker:

> «At klagefristen er utvidet fra nåværende 5 dager (48 timer for refselser) til 7 dager har i praksis liten betydning. Det vil ventelig fortsatt være slik at en foreløpig melding om klage vil bli inngitt innen tidsfristen, med et utdypende følgeskriv fra fullmektig/advokat i ettertid.»

Nordre fengselsdistrikt som inntar det motsatte standpunktet uttaler imidlertid følgende:

> «Her gis det en generell klagefrist i alle saker på 7 dager. I henhold til gjeldende regelverk har refselsessaker kun 48 timers klagefrist. Slik jeg ser det bør det være en kortere klagefrist i refselsessaker. Dette begrunnes med behovet for rask saksbehandling i de saker hvor det er kort tid frem til løslatelses tidspunktet, samtidig som en ennå ikke vet hvordan reglene for oppsettende virkning blir.»

6.3.5 Departementets merknader

Departementet har på bakgrunn av tilbakemeldingene fra høringsinstansene gjort noen endringer i lovutkastet. Til utkastet § 7 bokstav b har departementet fått tilbakemelding om at denne går for langt i å gi kriminalomsorgen adgang til å fatte muntlige vedtak. På denne bakgrunn har departementet innskrenket adgangen til å fatte muntlig vedtak i bokstav b til å gjelde for tilfeller når «tidsmessige grunner gjør det nødvendig». Departementet er enig med de høringsinstansene som har uttalt seg om at «når praktiske grunner tilsier det» er en for vid adgang til å fatte muntlige vedtak. Samtidig er det departementets oppfatning at det fortsatt er behov for en noe større adgang til å fatte muntlige vedtak enn det forvaltningsloven hjemler. Dette kan være praktisk ved vedtak om å anvende forebyggende tiltak, bruk av tvangsmidler og beslutninger om tvangsmessige overføringer til andre gjennomføringsalternativ. Et annet eksempel kan være beslutning om reaksjon på brudd (refselse) like før domfelte skal løslates. Departementet forutsetter for øvrig at kriminalomsorgen bekrefter eventuelle muntlige vedtak skriftlig så raskt som praktisk mulig. At dette alltid skal gjøres ble også forutsatt i Forvaltningskomiteens innstilling under utarbeidelse av forvaltningsloven. Skriftlig bekreftelse av vedtaket er svært viktig av rettsikkerhetsmessige hensyn, og ikke minst med tanke på en eventuell klage på vedtaket.

Når det gjelder adgangen til å nekte dokumentinnsyn, som i dag er regulert i fengselsloven § 1 a femte ledd, er den utvidet i forhold til gjeldende rett i utkastet § 7 bokstav c. I utkastet foreslås at innsyn kan nektes av hensyn til enhver person, av hensyn til etterforskning av straffbare handlinger eller av hensyn til sikkerhetsmessige forhold. Enkelte har hatt motforestillinger til forslaget om å begrense adgangen til dokumentinnsyn i så stor grad som det her legges opp til. Departementet er imidlertid av den oppfatning at det er behov for å beskytte en så vid personkrets, og at også hensynet til etterforskning av straffbare forhold og sikkerhet, kan være legitime grunner til å nekte innsyn. Departementet har endret bestemmelsen noe i den språklige utformingen i lovutkastet for å gjøre den bedre tilgjengelig for brukerne. Dette innebærer ingen materiell endring i forhold til forslaget i høringsutkastet.

Flere høringsinstanser fra fengselsvesenet er opptatt av klagefristen i bruddsaker. Departementets begrunnelse for å foreslå en felles klagefrist på

alle sakstyper i høringsutkastet § 7 bokstav e var at det ville innebære en forenkling av systemet. En kan imidlertid se at en klagefrist på syv dager kan være uhensiktsmessig når det gjelder reaksjoner på disiplinærbrudd, hvor det i mange tilfeller vil være viktig med en rask reaksjon. Klagefristen på vedtak om reaksjon på brudd må også sammenholdes med rettsvirkningene av at en klage er fremsatt. Forvaltningsloven § 42 forutsetter at vedtak skal kunne iverksettes uavhengig av om klage er fremsatt, men gir vedtaksmyndigheten en adgang til å beslutte utsatt iverksetting (oppsettende virkning). Etter dagens praksis i fengselsvesenet er hovedregelen, ved behandling av klager på refselser etter fengselsreglementet, at det fattes beslutning om utsatt iverksettelse. Departementet mener at denne hovedregelen bør opprettholdes av rettssikkermessige grunner. På bakgrunn av behovet for raske reaksjoner på disiplinærbrudd antar derfor departementet at en kortere klagefrist enn syv dager er mer hensiktsmessig når det gjelder reaksjoner på brudd. Departementet har derfor endret lovforslaget slik at dagens klagefrist på 48 timer, i saker som gjelder reaksjoner på brudd (refselsessaker), opprettholdes.

I lovutkastet § 7 bokstav f er klageretten unntatt når det gjelder kriminalomsorgens beslutning om å fremme bruddsak for forhørsretten etter §§ 44 annet ledd og 58 annet ledd. Begrunnelsen for dette er at det antas at en beslutning om å fremme bruddsak er et enkeltvedtak. Departementet viser til at forhørsretten i slike saker vil måtte ta standpunkt til realiteten i begjæringen slik at en eventuell klageadgang ville innebære en dobbeltbehandling.

En bestemmelse i § 7 er innsnevret i forhold til dagens rettstilstand. Det er utkastet § 7 bokstav g som regulerer adgangen for overordnet instans til å omgjøre vedtak til skade for den enkelte. Departementet er av den oppfatning at dagens omgjøringsadgang i fengselsloven er for vid, da adgangen gjelder uten begrensninger. I lovutkastet foreslår departementet at omgjøring til skade for domfelte/innsatte bare skal kunne skje hvis særlige grunner tilsier det.

6.4 Taushetsplikt

6.4.1 Innledning

Tilsatte i kriminalomsorgen har etter fengselsloven § 7 taushetsplikt med hensyn til det vedkommende i stillings medfør får vite om tjenesten, anstalten og de innsatte. Fengselsloven § 7 går foran bestemmelsene om taushetsplikt i forvaltningsloven, jf fengselsloven § 1 a og forvaltningsloven §§ 1 og 13 f, og utvider etter sitt innhold taushetsplikten i forhold til forvaltningsloven. Det er i medhold av fengselsloven gitt et eget taushetspliktreglement som i § 1 sier at enhver som arbeider i fengselsvesenets anstalter har taushetsplikt, altså også direktøren og distriktsdirektøren. Taushetsplikten omfatter først og fremst personlige forhold om innsatte og tidligere innsatte, men også forhold omkring tjenesten og fengslet.

Taushetsplikten for tilsatte i friomsorgen er behandlet i rundskriv G-36/92 av 26. februar 1992. Rundskrivet er i overensstemmelse med forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt.

6.4.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget foreslo i utkastet til ny fengselslov i NOU: 1988: 37 å beholde den samme regelen om taushetsplikt som står i dagens fengselslov § 7. Fengselslovutvalgets begrunnelse for å beholde en særregulering av taushetsplikten var at utvalget mente at forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt i §§ 13 følgende, ikke i tilstrekkelig grad ville ivareta de hensyn som gjør seg gjeldende ved tjeneste i fengselsvesenet. Et forhold som spesielt ble fremhevet var at hensyn til sikkerhetsmessige forhold i fengslene ikke ble beskyttet av forvaltningslovens bestemmelser.

I St meld nr 27 (1997-98) drøftet ikke departementet taushetspliktproblematikken spesielt. Imidlertid ble temaet forvaltningssamarbeid drøftet ganske inngående i meldingen, et område som er relevant å se i lys av hvilke muligheter kriminalomsorgen faktisk har til å utveksle informasjon med andre offentlige etater.

6.4.3 Høringsutkastet

I høringsutkastet foreslo departementet en egen bestemmelse om taushetsplikt i § 9. Denne bestemmelsen var i hovedsak en videreføring av fengselsloven § 7. En endring i forhold til gjeldende rett var imidlertid at det ble foreslått en adgang til å gi ellers taushetsbelagte opplysninger til politi og påtalemyndigheten for å forebygge/oppklare alvorlig kriminalitet, eller for å avverge en alvorlig trussel mot sikkerheten i fengslet.

6.4.4 Høringsinstansenes syn

Seks høringsinstanser uttaler seg til høringsutkastet § 9. To av høringsinstansene, Juss-Buss og Datatilsynet, er til dels sterkt kritiske til departementets forslag om å lovfeste en adgang til å kunne gi ellers taushetsbelagte opplysninger til politi/påtalemyndigheten under visse forutsetninger. De andre høringsinstansene som uttaler seg, Kriminalomsorgens Yrkesforbund (KY) og Østre fengselsdistrikt, er positive til departementets forslag. Positive er også Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter og Riksadvokaten, men disse høringsinstansene etterlyser en nærmere klargjøring av forholdet til forvaltningsloven.

Datatilsynet sier følgende i sin høringsuttalelse:

> «Datatilsynet er negative til forslagets § 9 annet punktum hvor det, for enkelte forhold, foreslås å oppheve taushetsplikten til personer som gjør tjeneste i kriminalomsorgen overfor politi og påtalemyndighet. Forslaget til § 9 annet punktum er en endring av vesentlig betydning i forhold til gjeldende rett og innebærer en betydelig svekkelse av taushetsplikten i kriminalomsorgen.»

Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter og Riksadvokaten mener derimot at departementet ikke går langt nok i å åpne opp for informasjonsutveksling mellom strafferettsetatene. Riksadvokaten sier i sin uttalelse følgende om utkastet:

> «Det er verken i lovteksten eller i motivene behandlet om taushetspliktreglene i forvaltningsloven (fvl) §§ 13 flg skal gjelde ved siden av utkastet § 9. Siden det ikke er gjort unntak for fvl. §§ 13 flg i utkastet § 7 følger det av fvl. § 1 at forvaltningslovens taushetspliktregler supple-

> rer utkastet § 9. Siden straffegjennomføringsloven i betydelig grad vil henvende seg til ikke jurister, bør det i § 9 positivt nevnes at forvaltningslovens regler gjelder som utfyllende regler.»

Det uttales videre at:

> «Den omstendighet at forvaltningslovens regler gjelder vil langt på vei myke opp den forholdsvis absolutte taushetsplikt som etter ordlyden følger av § 9. For opplysninger om innsatte vil for eksempel fvl § 13 b første ledd nr 2 og 5 hjemle adgang til å formidle opplysninger til andre organer og institusjoner slik straffegjennomføringsloven selv forutsetter. Det er likevel grunn til å gå gjennom utkastet og vurdere om § 9 sammenholdt med fvl §§ 13 a og 13 b gir hjemmel for å formidle opplysninger om innsatte i alle de tilfeller straffegjennomføringsloven legger opp til.
>
> På den annen side er det åpenbart også grunn til å vurdere om ikke forvaltningslovens bestemmelser om ytringsrett i andre tilfeller vil gå for langt.»

6.4.5 Departementets merknader

Det har i de senere år har vist seg å være et økt behov for å kunne kommunisere opplysninger om domfelte/innsatte til politi/påtalemyndigheten i forbindelse med forebygging/oppklaring av alvorlig kriminalitet, eller i forbindelse med alvorlige trusler mot sikkerheten. Kriminalomsorgen kan også ha behov for å motta opplysninger, fra for eksempel politiet, for å bli bedre i stand til å takle de sikkerhetsutfordringer man står overfor i fengslene som følge av et endret kriminalitetsbilde. Dette har ført til diskusjoner om behovet for lovendringer med henblikk på å gi tilsatte i kriminalomsorgen en større adgang enn i dag til å gi opplysninger om domfelte/innsatte i gitte situasjoner. Departementet antar at dette behovet vil kunne øke i årene fremover på bakgrunn av en tøffere kriminalitetsutvikling. Dette var bakgrunnen for departementets forslag om å lovfeste en adgang til å kommunisere ellers taushetsbelagte opplysninger til politiet/påtalemyndigheten i høringsutkastet § 9.

Når det gjelder reguleringen av taushetsplikten påpeker imidlertid flere høringsinstanser at departementet bør klargjøre forholdet mellom særlovgivningen og forvaltningsloven. Det er også påpekt at en egen bestemmelse om taushetsplikt i kapittel 2 er egnet til å forvirre, da de andre unntakene fra forvaltningsloven listes opp i lovutkastet § 7 følgende.

Etter en fornyet gjennomgang av lovutkastet ser departementet at den regulering av taushetsplikten, som ble foreslått i høringsutkastet, kan virke uklar og så tvil om omfanget av de tilsattes taushetsplikt. Departementet foreslår derfor en forenklet regulering ved i stedet å foreslå at forvaltningslovens taushetspliktregler skal gjelde for alle tilsatte i kriminalomsorgen. Når det gjelder den adgangen til å kommunisere opplysninger om domfelte/innsatte til politiet/påtalemyndigheten, som ble foreslått i høringsutkastet § 9, antas at forvaltningsloven § 13 gir nødvendig hjemmel til å kommunisere slike opplysninger. Forvaltningslovens bestemmelser må sammenholdes med den foreslåtte formålsbestemmelsen i lovutkastet § 2, hvor det gis utrykk for at kriminalomsorgen ved gjennomføringen av straffen skal ta hensyn til formålet med straffen, at gjennomføringen skal skje på en måte som er betryggende for samfunnet og at gjennomføringen skal ta sikte på å motvirke ny kriminalitet. Slik

kriminalomsorgens formål er utformet i lovutkastet vil kriminalomsorgen i stor utstrekning kunne gi opplysninger etter forvaltningsloven § 13 til andre offentlige etater, fordi slike opplysninger regelmessig vil ha betydning for kriminalomsorgens ulike formål ved straffegjennomføringen.

Det er svært viktig at det er en rimelig adgang til å utveksle opplysninger og informasjon mellom offentlige etater, ikke minst i forhold til oppklaring av straffbare forhold. Ved forslaget om å regulere taushetsplikten på denne måten har departementet lagt betydelig vekt på de synspunkter som riksadvokaten kom med i sin høringsuttalelse. Departementet antar, som også riksadvokaten påpeker i sin uttalelse, at forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt gir en større adgang til å kommunisere opplysninger til andre offentlige etater, enn den forholdsvis absolutte taushetsplikt som ble foreslått i høringsutkastet § 9.

Ved at forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt foreslås å gjelde både for fengselsvesenet og friomsorgen, antar departementet at det vil være behov for å lovfeste et unntak fra forvaltningsloven når det gjelder taushetsplikt. Dette anses nødvendig fordi forvaltningsloven ikke har en regel som dekker taushetsplikt om sikkerhetsmessige forhold i fengslene. Et slikt unntak er derfor tatt inn i lovutkastet § 7 bokstav h.

I lovutkastet § 7 bokstav i har departementet inntatt et annet unntak fra forvaltningslovens taushetspliktregler knyttet til lovutkastet §§ 36 tredje ledd og 42 syvende ledd. I §§ 36 og 42 foreslår departementet at fengselsmyndighetene, i visse situasjoner, kan gi opplysninger til fornærmet i straffesaken om innvilgelse av permisjon, straffavbrudd eller løslatelse. Den foreslåtte adgangen til å gi opplysninger til fornærmede i straffesaken krever etter departementets oppfatning lovhjemmel for å gjøre unntak fra taushetsplikten. Se også omtale under punkt 7.5.4.5 i proposisjonen.

Som nevnt ovenfor, innebærer foreliggende lovutkast en større adgang til å kunne utveksle informasjon mellom kriminalomsorgen og andre offentlige instanser (herunder politiet) enn høringsutkastet la opp til. Datatilsynet har i sin høringsuttalelse gitt utrykk for at det er betenkt over en utvidet adgang for tilsatte i kriminalomsorgen til å gi personopplysninger om domfelte/innsatte til andre offentlige instanser. Betenkelighetene er knyttet til hensynet til den domfelte/innsattes personvern. Departementet er enig med Datatilsynet i at hensynet til domfelte/innsattes personvern er viktig og alltid må veies opp i mot de øvrige hensynene som foreligger ved vurderingen av den enkelte sak. Det forutsettes derfor at det blir utarbeidet et eget rundskriv for praktisering av taushetsplikten for tilsatte i kriminalomsorgen.

6.5 Tilsynsråd

6.5.1 Innledning

Fengselsloven slår fast at det skal være et tilsynsråd ved de fengslene Kongen bestemmer. Rådet skal føre tilsyn med fengslet og behandlingen av de innsatte og det skal ledes av en dommer. Det er i dag oppnevnt tilsynsråd for samtlige fengsler. Tilsynsrådene er ment å være et tilsynsorgan uavhengig av fengselsvesenet.

6.5.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget foreslo i NOU 1988: nr 37 Ny fengselslov å oppheve ordningen med tilsynsråd som i dag er regulert av fengselsloven § 5. Utvalget uttalte:

> «Det er imidlertid spørsmål om det er behov for denne ordning også i dag. Ved vurderingen av dette spørsmål må man ha for øye at tilsynsordningen ble etablert før man fikk de rettssikkerhetsgarantier på forvaltningens område som ligger i klagereglene etter forvaltningsloven og Ombudsmannsordningen.»

I St meld nr 27 (1997-98) vurderte ikke departementet ordningen med tilsynsråd nærmere.

6.5.3 Høringsutkastet

I høringsutkastet foreslo ikke departementet lovfesting av en ordning med tilsynsråd. Det ble imidlertid antydet at ordningen burde videreføres i en eller annen form, men at dette kunne reguleres i forskrift. Høringsinstansene ble spesielt bedt om å gi tilbakemelding om behovet for fortsatt å ha en tilsynsordning for lukkede fengsler.

6.5.4 Høringsinstansenes syn

De fleste av høringsinstansene som har uttalt seg, er positive til å videreføre en ordning med tilsynsråd. Østre fengselsdistrikt, som er en av de kritiske høringsinstansene, gir utrykk for at:

> «På bakgrunn av Østre fengselsdistrikts erfaring med tilsynsrådene/tilsynsmennene, mener vi at ordningen bør avvikles. Slik ordningen fungerer i dag, kan vi ikke se at den hensiktsmessig ivaretar de innsattes rettssikkerhet. For å styrke de innsattes rettssikkerhet mener vi at ombudsmannsordningen samt bedre rutiner for saksbehandlingen i henhold til forvaltningsloven og en omfattende regulering av de tiltak og goder som er av betydning, er bedre egnet.»

Borgarting Lagmannsrett sier på den annen side følgende:

> «Etter lagmannsrettens syn bør ordningen med et uavhengig tilsynsråd videreføres. Det anses nødvendig med et tosporet kontrollsystem da det er en del kontrolltiltak etter fengselsloven som ikke fanges opp av forvaltningsloven og ordningen med klage til ombudsmannen. Ordningen bør lovfestes og det bør fremgå at lederen har dommerkompetanse/erfaring fra strafferettspleien.»

Departementet viste i høringsutkastet spesielt til ombudsmannsordningen som en rettssikkerhetsgaranti for innsatte. Sivilombudsmannen selv har uttalt følgende om ordningen med tilsynsråd:

> «I mitt avsluttende brev 10. desember 1999 til departementet i ombudsmannssak 1998-2079E (departementets ref 96/32-36D 623.5D IN) påpekte jeg den betydning tilsynsrådene har som uavhengig instans som innsatte kan henvende seg til i all fortrolighet. Samtidig viste jeg til at ordningen med tilsynsråd kan bidra til å opprettholde folks tillit til myndighetene ved at de ser at den virksomhet myndighetene driver,

> er undergitt kontroll. De hensyn som jeg her har pekt på, gjør seg gjeldende uavhengig av Justisdepartementet.»

Til spørsmålet om ordningen bør være lovfestet uttaler ombudsmannen:

> «Etter min oppfatning taler gode grunner for at ordningen fortsatt bør fremgå av loven. Dette vil kunne sikre at ordningen får en selvstendig og uavhengig stilling. Også for at tilsynsordningen skal kunne fremstå med den nødvendige troverdighet og autoritet, vil det være av verdi at den er forankret direkte i loven.»

6.5.5 Departementets merknader

Det har i den senere tid vært noe diskusjon om tilsynsrådenes fremtidige rolle. Rådene fungerer mange steder på en lite tilfredstillende måte, og departementet har også til dels hatt problemer med å besette tilsynsrådene med tilstrekkelig kvalifiserte medlemmer. Blant annet krever fengselsloven at rådene skal ha en dommer blant medlemmene. Departementet har på bakgrunn av dette, og de synspunktene Fengselslovutvalget kom med i 1988, vurdert om man bør oppheve tilsynsordningen eller om man bør videreføre ordningen i en noe endret form. Et forhold som taler for å oppheve ordningen er at rettssikkerhetsgarantiene for innsatte er blitt forbedret etter vedtagelsen av fengselsloven. På det rettslige planet har forvaltningsloven styrket den enkeltes rettsstilling, og departementet har lagt betydelig vekt på å forbedre den enkeltes rettssikkerhet ved at foreliggende lovutkast legger opp til en omfattende regulering av de mest inngripende tiltakene og godene som er av stor betydning. Stortingets ombudsmann for forvaltningen har også fått en viktig funksjon i forhold til saksbehandlingen på kriminalomsorgens område.

Et hensyn som taler for å opprettholde en ordning med tilsynsråd er at kriminalomsorgen utøver en myndighet som er svært inngripende i forhold til den enkelte. Spesielt gjelder dette i forhold til de som må utholde varetekt eller fengselsstraff i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Sammenlignbare etater som utøver tvangsmakt, som for eksempel psykiatrien, har også et uavhengig tilsynsorgan. Det er heller ikke alle innsatte som er like flinke til å orientere seg i systemet og bruke de muligheter de har til å fremme klager på vedtak de er uenig i. Spesielt ressurssvake innsatte antas derfor å være en gruppe som en tilsynsordning kan være med på å fange opp.

Det å oppheve ordningen med tilsynsråd for lukkede fengsler vil kunne komme i strid med internasjonale bestemmelser på området. I Europarådets rekommandasjon nr. R (87) 3 (de europeiske fengselsregler) uttales under del 1 «Grunnleggende prinsipper» at kvalifiserte og erfarne inspektører jevnlig skal inspisere fengselsanstalter og fengselstjeneste. Det antas at man her har ment personer som er uavhengig av fengselsadministrasjonen, slik at dette ikke umiddelbart kan dekkes opp av departementets inspeksjonstjeneste. Arbeidsoppgavene til ovennevnte inspektører skal i særlig grad, i følge de europeiske fengselsregler, være å undersøke hvorvidt fengslene ledes i samsvar med gjeldende lover og forskrifter.

Etter grundig vurdering har departementet kommet til at man ønsker å etablere et tilsynsråd tilknyttet hver region etter omorganiseringen. Ved denne vurderingen har man lagt betydelig vekt på tilbakemeldingen fra høringsinstansene, som nesten uten unntak går inn for å videreføre en ord-

ning med tilsynsråd. Da departementet går inn for at rådene skal ha tilknytning til hver enkelt region, vil det være naturlig at ordningen omfatter både fengselsvesenet og friomsorgen. En tilsynsordning tilknyttet hver region foreslås lovfestet i lovutkastet § 9.

7 Fengselsstraff og strafferettslige særreaksjoner

7.1 Gjennomføringsformer og innsettelsesregler

7.1.1 Gjennomføringsformer

7.1.1.1 Dagens fengselsstruktur

Fengselsvesenet består i dag av ni administrative enheter, hver ledet av en direktør. I dette tallet inngår fire fengselsdistrikter og fem landsfengsler. I distriktene er det til sammen 37 krets- og hjelpefengsler og arbeidskolonier. To av landsfengslene er også sikringsanstalter, en for menn og en for kvinner. Etaten disponerer to frigangshjem som er underavdelinger av to av landsfengslene. Antall fengselsplasser er totalt 2923 fordelt på 2026 lukkede og 897 åpne plasser. Av den totale kapasiteten er ca. 31% åpne plasser.

Fengslene har ulik grad av kontroll og sikkerhetsnivå. I lukkede fengsler treffes det særlige sikkerhetstiltak og føres særlig tilsyn med sikte på å hindre at de innsatte rømmer eller begår andre uregelmessigheter. Åpne fengsler er innrettet med lavere sikkerhetsforanstaltninger enn lukkede fengsler, og det legges stor vekt på muligheter til kontakt med det øvrige samfunn gjennom ulike typer utgang, besøksordninger og lempelige kontrolltiltak. Frigang skjer fra selvstendige enheter (frigangshjem) beregnet på langtidssonere som har forholdsvis kort tid igjen til løslatelse. De som overføres til frigang har arbeid eller skoletilbud utenfor fengselsvesenet. I friomsorgens fire hybelhus er de fleste beboere overført etter fengselsloven § 12 som åpner for gjennomføring av straff i institusjon utenfor fengsel. Beboerne skal være i arbeid eller gå på skole.

Fengselsstraff gjennomføres i dag i lukket eller åpent fengsel med mindre det i særtilfelle er gitt tillatelse til gjennomføring i behandlingsinstitusjon, sykehus eller ett av friomsorgens fire hybelhus. Sikring er en strafferettslig særreaksjon. Sikring gjennomføres normalt i sikringsanstalt, men også i andre fengsler og i friomsorgens hybelhus når det er sikkerhetsmessig forsvarlig og hensiktsmessig som ledd i overgang til åpnere sikringsformer.

7.1.1.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget foreslo i NOU 1988: 37 at de eksisterende fullbyrdelsesalternativene ble utvidet ved at noen lukkede fengsler ble etablert med særlige sikkerhetsforanstaltninger. De øvrige alternativene skulle bestå av lukkede fengsler, åpne fengsler og hybelhus. Utvalget foreslo videre at det ble innført adgang til straffullbyrdelse utenfor anstalt som et eget fullbyrdelsesalternativ.

I St meld nr 27 (1997-98) beskrev departementet hvordan fremtidens gjennomføringsformer bør utformes. Meldingen bygget på to viktige hovedmål for kriminalomsorgens straffegjennomføring. Straffen skal gjennomføres på en for samfunnet betryggende måte. Videre skal kriminalomsorgen tilrettelegge gjennomføringen slik at den straffedømte tilbys et individuelt tilpasset rehabiliteringstilbud for å motvirke ny kriminalitet etter løslatelse. For å oppnå disse

målene må visse grunnleggende forutsetninger være oppfylt. Etaten må ha et bredt utvalg av fengsler som er innrettet med ulik grad av sikkerhets- og kontrollnivå. Videre må man ha et bredt spekter av gjennomføringsalternativer som gjør det mulig å normalisere tilværelsen for straffedømte, gjennom utslusing og progresjon frem mot løslatelse, når dette er sikkerhetsmessig forsvarlig.

Departementet viste til at det kriminelle miljø internasjonalt og nasjonalt stadig blir hardere, og at kriminalomsorgen må være forberedt på å møte de sikkerhetsutfordringer innsatte med tilknytning til organiserte kriminelle grupperinger kan utgjøre. På denne bakgrunn foreslo departementet at fengselsavdelinger på kort tid skulle kunne endre regime fra et normalt til et ekstra høyt sikkerhetsnivå. Mange innsatte har videre store atferdsavvik som krever ekstra oppfølging og ressurser fra kriminalomsorgens side. For bedre å kunne dekke denne gruppens behov foreslo departementet at det i tilknytning til eksisterende fengsler ble opprettet særlige ressursavdelinger for de dårligst fungerende innsatte.

Departementet fastslo i meldingen at bruk av åpne fengsler er avgjørende for å kunne tilrettelegge for en tilbakeføring til samfunnet. Dagens svikttall er lave fra åpne fengsler. Dette indikerer at flere straffedømte gjennomfører straffen under strengere regimer i lukket fengsel enn det som rent sikkerhetsmessig er nødvendig. Det ble derfor foreslått en utvidet adgang til gjennomføring i åpent fengsel både ved direkte innsettelse og ved senere overføringer under gjennomføringen.

Som et ledd i normaliseringsprinsippet av straffedømte foreslo departementet at friomsorgens hybelhus burde likestilles med frigangshjem, slik at innsatte kan overføres fra fengsel til hybelhus i løpet av gjennomføringen.

For å bedre mulighetene for progresjon og tilbakeføring til samfunnet foreslo departementet at det ble vurdert å tilrettelegge for en progresjonsrettet gjennomføring av straffen for domfelte som er egnet til det og som under gjennomføringen har etterlevd forutsetningene for slik gjennomføring. Departementet foreslo at denne gruppen innsatte burde kunne gjennomføre siste del av straffen utenfor fengsel eller institusjon i en overgangsfase mot prøveløslatelse. Kontroll og oppfølgingsnivået skal være høyt i denne perioden og det skal være en lav terskel for tilbakeføring til fengsel.

Departementet foreslo også at tilsynet med prøveløslatte skulle gjøres obligatorisk i inntil tre måneder. Forslaget ble begrunnet med at den første tiden etter prøveløslatelse erfaringsmessig er den mest kritiske og at det derfor er et særskilt behov for kontroll og oppfølging i denne perioden for å motvirke ny kriminalitet.

Stortingets flertall støttet i Innst. S. nr. 6 (1998-99) forslaget om å opprette avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå og var positive til etablering av ressursavdelinger. Flertallet la videre til grunn at bruken av åpne fengsler er et ledd i en systematisk progresjon av straffedømte og at åpen soning er et hensiktsmessig virkemiddel for å forberede overgangen til frihet. Flertallet mente dessuten at bruk av frigang burde økes og ses i sammenheng med progresjonssoningen samtidig som oppfølgingen generelt måtte bli tettere. Departementet ble på denne bakgrunn bedt om å vurdere behovet for en økning av antall plasser ved frigangshjem og hybelhus. Flertallet støttet videre departe-

mentets forslag om at domfelte som er funnet egnet til en progresjonsrettet gjennomføring burde kunne gjennomføre straffen utenfor fengsel eller i institusjon i en overgangsfase mot løslatelse. Flertallet var også enig med departementet i at alle innsatte som prøveløslates skal ha tilsyn i inntil tre måneder. Departementet ble herunder bedt om å vurdere muligheten for at det i særlige tilfelle kan ilegges tilsyn i en lengre periode.

7.1.1.3 Høringsutkastet

I høringsutkastet § 10 foreslo departementet hvordan fremtidens gjennomføringsformer skal se ut. Alternativene var i overensstemmelse med de forslag som ble fremsatt i St meld nr 27 (1997-98). Oppregningen gjenspeilte at det normalt skal skje en overgang fra lukkede til åpne regimer under gjennomføringen som ledd i en normalisering. Alternativene gir grunnlag for en differensiert straffegjennomføring slik at den kan tilpasses individuelt for den enkelte domfelte.

Dagens bruk av lukkede og åpne fengsler ble foreslått videreført. Alternativene ble for øvrig foreslått utvidet ved forslaget om at noen lukkede avdelinger skal kunne etableres med et særlig høyt sikkerhetsnivå eller tilrettelegges for innsatte med særlige behov, herunder personer som er idømt en strafferettslig særreaksjon (ressursavdelinger).

Etter en sammenslåing av fengselsvesenet og friomsorgen vil hybelhusene bli enheter under kriminalomsorgen på linje med dagens fengsler. Hybelhus og frigangshjem ble derfor foreslått likestilt med et noe lavere sikkerhetsnivå enn åpne fengsler og ble gitt fellesbetegnelsen «overgangsfengsel».

Departementet foreslo i høringsutkastet lovfestet to nye selvstendige gjennomføringsformer.

Det ene forslaget er adgangen til å gjennomføre fengselsstraff utenfor fengsel med særlige vilkår. Gjennomføring av fengselsstraff utenfor fengsel er foreslått regulert i en egen bestemmelse fordi den skjer utenfor fengsel og derfor må reguleres særskilt. Domfelte vil formelt ikke bli prøveløslatt til dette alternativet, men overført fra et av de øvrige gjennomføringsalternativer. Domfelte vil bli pålagt spesielle vilkår som skal etterleves og kontrollnivået skal være høyt fra kriminalomsorgens side. Hvis vilkårene brytes skal det være en lav terskel for tilbakeføring til fengsel.

Det andre forslaget er at perioden med pålagte vilkår etter prøveløslatelse oppføres som en selvstendig gjennomføringsform. Forslaget har sin bakgrunn i at man sterkere ønsker å synliggjøre at prøveløslatelsen skal være en integrert del av straffen. Høringsutkastet hadde i denne sammenheng også forslag til tiltak som vil føre til at trusselen om gjeninnsettelse i fengsel ved brudd på særvilkår blir mer reell og følbar for prøveløslatte enn det som er tilfelle i dag. De foreslåtte tiltakene vil føre til at det kan reageres raskere og mer konsekvent ved brudd på prøveløslatelsesvilkårene.

Departementet foreslo ikke endringer i någjeldende bestemmelser ved brudd på grunnvilkåret om at det ikke skal begås nye straffbare handlinger i prøvetiden. I dag er det domstolene som tar stilling til hva rettsfølgen skal bli med hensyn til reststraffen etter prøveløslatelse hvis prøveløslatte begår nye straffbare handlinger. Sakene fremmes for domstolen av påtalemyndigheten.

Da oppfølgingen av dette grunnvilkåret tilligger etater utenfor kriminalomsorgen er perioden etter møtepliktens opphør ikke foreslått som en selvstendig integrert del av kriminalomsorgens straffegjennomføring.

Departementet foreslo videreført dagens adgang til å gjennomføre straff i institusjon eller sykehus i spesielle tilfelle.

7.1.1.4 Høringsinstansenes syn

Riksadvokaten bemerker at det er et gjennomgående trekk ved utkastet til ny straffegjennomføringslov at det åpnes for nye soningsformer i frihet, primært som ledd i å forberede den domfelte på og gjøre vedkommende i stand til å mestre et ordinært liv i frihet. Riksadvokaten viser til at denne hovedstrategi har tilslutning fra et flertall på Stortinget, men at flertallet gjentatte ganger har understreket at sikkerheten for samfunnet er det primære, og at beslutning om individualpreventivt begrunnede soningsalternativer bare kan treffes når dette er sikkerhetsmessig forsvarlig. Riksadvokaten fremholder at såkalt progresjonssoning, med gradvis friere soningsformer, gir grunnlag for følgende bemerkninger:

> «Selve straffullbyrdelsen er det siste ledd i straffeforfølgningen. Denne forfølgningen har i dagens samfunn to hovedformål. De allmennpreventive virkninger består i den mer umiddelbart virkende avskrekking og den langtidsvirkende etablering eller underbygging av moralske normer. Når «utslusingen» skal skje på en måte som er betryggende for samfunnet og som tar sikte på å motvirke ny kriminalitet (jf. utkastet § 2 første ledd) er det derfor av avgjørende betydning at kriminalomsorgen er seg bevisst at også fullbyrdingen har betydning for allmennprevensjonen. De allmennpreventive virkninger av straffen som middel til å forebygge kriminalitet, vil derfor utvilsomt påvirkes i negativ retning hvis soning i åpen anstalt eller soning i frihet får et slikt omfang - særlig ved alvorlig kriminalitet - at det reduserer forfølgningens avskrekkende virkning eller dens egenskap som markør av den verdi samfunnet setter på det angrepne rettsgode.
>
> Det andre hovedformål ved strafforfølgningen er dens bidrag til å bevare den sosiale ro. Vissheten om at lovovertrederen er straffet for sitt lovbrudd gjør at den forurettelse offeret opplever ikke lenger er like tung å bære, og forfølgningen bidrar til at befolkningen i sin alminnelighet føler seg beskyttet mot kriminalitet. Denne virkningen av strafforfølgningen er en videreføring av det en gjerne kaller den strafferettslige gjengjeldelses- eller gjenopprettingsteori. Hvordan fornærmede eller allmennheten oppfatter straffullbyrdelsen er i denne sammenheng viktig. Straffens evne til opprettholdelse av den sosiale ro, og derved hindre privat gjengjeldelse eller rettshåndhevelse i form av for eksempel borgervernlignende tiltak er blant annet avhengig av at den ilagte straff - regelmessig i form av frihetsberøvelse - oppfattes som tilstrekkelig. Dette er omstendigheter som kriminalomsorgsmyndighetene må ta i betraktning når de skal avgjøre hvor raskt en domfelt kan overføres til friere soningsformer.»

Flere høringsinstanser slutter seg uttrykkelig til at kriminalomsorgen får utvidede muligheter til å differensiere straffegjennomføringen og tilpasse fengselsoppholdet individuelt for den enkelte domfelte. Oslo politidistrikt uttaler:

> «Oslo politidistrikt støtter etablering av ordninger som gir større fleksibilitet i fullbyrdelsen av fengselsstraffer og som kan tilpasses indivi-

> duelt til den enkelte straffedømte i hensikt å motvirke fremtidig kriminalitet. En progresjonsrettet gjennomføring vil for de fleste innsatte være med på å nå dette målet. Disse ordninger må likevel ikke komme i konflikt med den alminnelige rettsfølelse eller sette sikkerheten i fare.»

Politiembetsmennenes Landsforening uttaler at:

> «PEL er enig i nødvendigheten og ønskeligheten av i størst mulig grad å kunne tilpasse et fengselsopphold til den straffedømte, som igjen skaper et behov for differensierte tilbud.»

Den Norske Advokatforening fremholder at forslaget til straffegjennomføringslov representerer en etterlengtet reform av et foreldet system fra et «forsvarer-ståsted» og at gjennomføringsformene er svært positivt utformet med tanke på enkeltindividet. Juss-Buss er positiv til inndelingen av fengsler med ulik grad av sikkerhets- og kontrollnivå og at den enkelte innsatte får et individuelt tilpasset rehabiliteringstilbud, men er samtidig kritiske til opprettelse av egne avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå. Direktøren for Vestre fengselsdistrikt og Stavanger politidistrikt er spesielt tilfreds med at prøveløslatelsestiden nå er definert som en del av straffegjennomføringen. Sosial- og helsedepartementet påpeker spesielt viktigheten av opprettelse av ressursavdelinger i enkelte fengsler hvor man kan tilrettelegge individuelle løsninger for innsatte med psykiske problemer.

De øvrige høringsinstanser har ikke uttrykkelig kommentert høringsutkastet § 10, men det synes som om de fleste i utgangspunktet slutter seg til hovedlinjene i forslaget selv om noen har kritiske bemerkninger til enkelte av bestemmelsene.

Flere enheter i friomsorgen, herunder KIF i Buskerud, Nordland og Sør-Trøndelag, uttrykker bekymring for at hybelhusene likestilles med fengslenes frigangshjem og endrer status til overgangsfengsel. De fremholder at noen klienter vil bli fratatt et godt tilbud, og stiller også spørsmål ved personalets fremtidige rolle, hybelhusenes fremtidige innhold og sikkerhetsmessige forhold. Bestyreren for hybelhuset i Bodø reiser spørsmål om kriminalomsorgen er tjent med organisatoriske endringer som begrenser utnyttelsen av kriminalomsorgens ressurser og om hybelhusene bør bli fengsler. Østre fengselsdistrikt påpeker at frigangshjem har fengselsfaglig utdannede tilsatte i motsetning til hybelhusene hvor tilsatte hovedsakelig er sosialsekretærer og miljøarbeidere.

Kriminalomsorgens yrkesforbund (KY) uttaler:

> «Vi støtter forslaget hva angår omgjøring av hybelhusene til såkalte overgangsfengsel, men er bekymret for at friomsorgen mister et viktig virkemiddel i oppfølgingsarbeidet med prøveløslatte, betinget dømte samt personer som er idømt samfunnsstraff når disse ikke lenger kan få opphold i hybelhusene.»

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF) peker på at det reiser seg en rekke spørsmål når departementet gir hybelhusene/frigangshjemmene status som overgangsfengsel med mulighet for å motta innsatte til ordinær soning av fengselsstraff. Forbundet viser til at det åpnes for at domfelte med opp til 2 års dom kan plasseres i overgangsfengslene og til at de også kan motta forvaringsdømte. NFF uttaler videre:

> «Forbundet mener at loven ikke kan iverksettes på dette punktet før det er foretatt en nærmere vurdering av om de forutsetninger/de ressurser disse overgangsfengslene har, er tilstrekkelige for å kunne bli definert som fengsler. Det samme gjelder for så vidt de åpne fengslene. Hybelhusene (ikke alle) har en bemanning som ikke dekker 24 timer gjennom hele uken. Både ved frigangshjemmene og i hybelhusene er det alenevakt store deler av døgnet. Forbundet forutsetter en oppgradering og ressurstilførsel ved disse nye fengslene før loven iverksettes.»

7.1.1.5 Departementets merknader

Departementet er spesielt tilfreds med at alle høringsinstansene prinsipielt synes å ha sluttet seg til at kriminalomsorgen må ha muligheter for en differensiert straffegjennomføring med individuelt tilpassede rehabiliteringstilbud. De gjennomføringsformer som er nevnt i lovutkastet § 10 vil gjøre en differensiert straffegjennomføring mulig, samtidig som prøveløslatelsen i sterkere grad enn i dag integreres som en selvstendig del av selve straffen.

Innledningsvis vil departementet påpeke at det etter høringsrunden er gjort en viktig endring i begrepsbruken og betegnelsen på lukket og åpent fengsel. Den sentrale forskjellen mellom lukket og åpent fengsel er graden av sikkerhetsnivå. I de lukkede fengsler treffes det særlige sikkerhetstiltak og føres særlig tilsyn med at de innsatte ikke rømmer eller begår andre uregelmessigheter. De åpne fengsler er innrettet med lavere sikkerhetsforanstaltninger enn lukkede fengsler, og det legges stor vekt på muligheter for kontakt med det øvrige samfunn ved ulike typer utgang. Departementet vil understreke at gjennomføring av straff i fengsel med lavere sikkerhetsnivå ikke automatisk medfører at det gis utganger i form av permisjoner eller frigang før de ordinære vilkår for dette er oppfylt. I lovutkastet og i proposisjonen er «lukket fengsel» nå betegnet som «fengsel med høyt sikkerhetsnivå», mens åpent fengsel er betegnet som «fengsel med lavere sikkerhetsnivå». De nye betegnelser er etter departementets oppfatning mer dekkende begreper og vil gi allmennheten en bedre og mer korrekt oppfatning av hva den reelle forskjellen på lukket og åpent fengsel er. Det foreslås ikke endringer i begrepene «avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå» eller «overgangsfengsel» og disse videreføres som nedfelt i høringsutkastet. Sammenlignet med åpne fengsler vil overgangsfengslene spesielt særtegnes ved at de innsatte gis frigang til arbeid eller opplæring i en overgangsfase mot løslatelse.

Hovedformålet med en differensiert gjennomføring er å styrke den domfeltes evne og muligheter til å leve et lovlydig liv etter løslatelse. Mulighet til differensiering og overføring fra fengsler med høyt sikkerhetsnivå til gjennomføringsformer med lavere sikkerhetsnivå er etter departementets oppfatning den metoden som på sikt vil gi den største samfunnsmessige trygghet. Gjennomføring i fengsel med høyt sikkerhetsnivå kan nok rent kortsiktig gi allmennheten den tro at samfunnsbeskyttelsen er best ivaretatt, men en gradvis overgang til mer ansvarskrevende gjennomføringsformer vil i større grad gi domfelte mestringsevne og derved kunne bidra til at faren for tilbakefall til ny kriminalitet reduseres.

Flere høringsinstanser fremhever uttrykkelig at straffegjennomføringen må være sikkerhetsmessig betryggende og ikke være i strid med publikums

alminnelige rettsfølelse. Departementet finner i denne sammenheng grunn til å presisere at samtlige beslutninger om innsettelse og senere overføringer mellom de forskjellige gjennomføringsformene alltid skal være betinget av at disse grunnleggende forutsetninger er oppfylt. Bestemmelsene som regulerer innsettelse og overføringer fastslår uttrykkelig at sikkerhetsmessige grunner ikke må tale mot innsettelse/overføringer. Det skal også legges vekt på at beslutningene ikke skal være i strid med den alminnelige rettsfølelse.

Flere høringsinstanser er spesielt kritiske til forslaget om gjennomføring av straff utenfor fengsel. Noen få går også imot forslaget om utvidet adgang til direkte innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Disse høringsuttalelsene og departementets vurderinger omtales nærmere under punktene 7.2.2. og 7.2.3 i proposisjonen.

Når det gjelder hybelhusenes fremtidige situasjon bemerker departementet at det ikke skal skje straffegjennomføring i hybelhus i tilfelle hvor det ikke er sikkerhetsmessig forsvarlig eller hvor det strider mot den alminnelige rettsoppfatning. Sammenslåingen av fengselsvesenet og friomsorgen regionalt gjør det hensiktsmessig å likestille hybelhusene med fengslenes frigangshjem og det er derfor hensiktsmessig med en felles betegnelse. I dag gir hybelhusene et meget verdifullt bidrag til rehabiliteringen av straffedømte. Den endrede status for hybelhusene innebærer ikke at det faglige innholdet og tilbudet tilsiktes forandret. Som ledd i regionaliseringen må imidlertid hybelhusene ses i sammenheng med det tilbud den enkelte region ellers kan gi de domfelte. Departementet er enig i at de sikkerhetsmessige forholdene, herunder hvordan hybelhusene skal bemannes, til enhver tid må være tilpasset de personer hybelhusene skal motta. Imidlertid må det her understrekes at hybelhusene allerede i dag mottar mange dømt til ubetinget fengsel for gjennomføring av straffen etter fengselsloven § 12. Hybelhusene gir også et tilbud til sikringsdømte som ledd i en overgang til friere sikringsformer. Med de begrensninger for straffegjennomføring i hybelhus som lovutkastet forutsetter antar departementet at mange av fremtidens innsatte i hybelhus vil være av tilnærmet samme kategori som de som allerede oppholder seg i hybelhusene i dag. Departementet vil imidlertid gjennomgå rutinene for hybelhusenes behandling/kontroll av innsatte i forbindelse med regionaliseringen.

Flere høringsinstanser påpeker at prøveløslatte og personer som er dømt til betinget fengsel eller samfunnsstraff ikke lenger kan ha opphold i hybelhusene hvis departementets lovforslag vedtas. Departementet kan se det uheldige i at noen på grunnlag av dette kan miste et positivt tilbud. Man vil her understreke at det ikke er kriminalomsorgens oppgave å skaffe bolig til personer som er ansett å være sikkerhetsmessig egnet til å gjennomføre straff ute i samfunnet, eller personer som er prøveløslatt. På dette området vil departementet tvert i mot understreke det ansvar det ordinære hjelpeapparat har etter sosiallovgivningen.

Departementet er ellers tilfreds med at ingen av høringsinstansene har uttrykt kritiske merknader til at perioden med møteplikt etter prøveløslatelse nå er lovfestet som en selvstendig gjennomføringsform.

7.1.2 Gjennomføring av straff i fengsel

7.1.2.1 Gjeldende rett

Fengselsloven kap. II og fengselsreglementet har bestemmelser om innsettelse i fengsel. Fengselsloven definerer hvem som kan innsettes i fengsel og sier at personer som er idømt sikring skal innsettes i sikringsanstalt. Noen anstalter kan innrettes uten særlige sikkerhetsforanstaltninger (åpne fengsler). Domfelte kan anbringes i åpen anstalt når de er egnet for anbringelse under friere forhold og dette antas å fremme tilpasningen til samfunnet og særlige grunner ikke taler mot det. Ved valg av anstalt skal det etter fengselsloven særlig tas hensyn til vedkommendes alder, kriminelle fortid, mottagelighet for opplæring/påvirkning og til lovbruddets art.

Fengselsreglementet gir utfyllende regler om hvilket fengsel domfelte skal innsettes i. Hovedregelen er at fengselsstraff gjennomføres i lukket fengsel og at straffetidens lengde er avgjørende for valg av type fengsel. Når det gjelder fengselsstraff for menn skal straff på til og med 30 dager gjennomføres i hjelpefengsel eller kretsfengsel. Fengselsstraff fra 14 dager til og med 6 måneder skal gjennomføres i kretsfengsel. I noen kretsfengsler kan det gjennomføres straff av lengre varighet, men vanligvis ikke straff på over 1 år og 6 måneder. Fengselsstraff over 6 måneder, eventuelt over 1 år og 6 måneder, fullbyrdes i landsfengsel. Fengselsstyret kan gjøre unntak fra disse bestemmelser ut fra en vurdering av den enkelte anstalts forutsetninger, den aktuelle plassituasjon og andre særlige forhold. Reglementet har også egne regler om innsettelse av kvinner, hvor innsettelse skal skje i spesifiserte fengsler eller avdelinger ut fra straffetidens lengde.

Når det gjelder adgang til direkte innsettelse i åpent fengsel fastsetter reglementet i § 22.16 at domfelte kan innsettes i åpent fengsel med mindre særlige grunner taler mot det. «Særlig grunn» kan for eksempel være alvorlig svikt eller annet vesentlig disiplinærbrudd under tidligere fengselsopphold som gir grunnlag for å anta at domfelte ikke vil tilpasse seg et opphold i åpent fengsel. Videre kan opplysninger fra politi, påtalemyndighet eller annen myndighet om at vedkommende har et aktivt narkotikamisbruk eller er under forfølgning for nye straffbare forhold være en «særlig grunn». Domfelte i frihet som er idømt fengselsstraff inntil 6 måneder skal som hovedregel innsettes i åpent fengsel hvis det ikke er begått nye straffbare handlinger etter siste dom. Bestemmelsen innebærer at straffedømte som er idømt straff på mer enn 6 måneders fengsel som hovedregel skal innsettes i lukket fengsel.

Gjeldende regelverk har ikke bestemmelser om direkte innsettelse i frigangshjem. Normalt gis frigang først mot slutten av straffetiden. Fengselsstyret kan dispensere fra denne bestemmelse, men dispensasjon gis uhyre sjelden. Direkte innsettelse i friomsorgens hybelhus kan skje hvis det gis tillatelse til dette etter fengselsloven § 12. I praksis er dette blitt gitt i kun et fåtall tilfelle de senere år.

Når det gjelder geografiske hensyn har verken fengselsloven eller fengselsreglementet uttrykkelige bestemmelser om dette. Utgangspunktet er at domfelte blir innkalt til soning av straffen i det fengselsdistrikt vedkommende hører inn under. I tilfelle hvor straffelengden kvalifiserer til innsettelse i hjelpe - eller kretsfengsel vil hensynet til nærhet til familie m.v. bli rimelig ivaretatt. Avstanden kan imidlertid bli stor ved innsettelse i ett av landsfengslene eller

hvor domfelte innsettes i et fengsel i en annen region på grunn av spesielle opplærings- og rehabiliteringstilbud.

I 1999 ble totalt 11 165 personer innsatt i fengsel.

7.1.2.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget foreslo i NOU 1988: 37 at dagens ordning med inndeling i lokalfengsler for gjennomføring av kortere dommer og sentralfengsler for soning av lengre dommer ble opphevet. Det ble også foreslått en bestemmelse om at straffen så langt mulig skal fullbyrdes i domfeltes hjemdistrikt. Når det gjaldt innsettelse i avdeling med særlige sikkerhetsforanstaltninger foreslo utvalget at kun sikkerhetsmessige hensyn kunne begrunne slik innsettelse og at det måtte være avgjørende at domfelte ble ansett som særlig rømningsfarlig. Det var også et krav at domfelte under en rømning måtte antas å begå nye alvorlige straffbare forhold.

Utvalget foreslo innført som hovedregel at straffen skulle påbegynnes i åpen anstalt og at det måtte begrunnes særskilt dersom fullbyrdelsen skulle skje i mer restriktive former. Utvalget foreslo et unntak fra denne hovedregel i tilfelle hvor det var ilagt straff i to år eller mer. I disse tilfelle skulle straffen påbegynnes i ordinær lukket anstalt. Det andre unntaket var tilfelle hvor det ble ansett å være en særlig rømningsrisiko.

Utvalget foreslo videre at det i særlige tilfelle ble gitt adgang til å påbegynne straffen i hybelhus dersom sikkerhetsmessige grunner eller straffetidens lengde ikke var til hinder for det og individuelle forhold tilsa det. Det ble også foreslått en unntaksvis adgang til å påbegynne straffen utenfor anstalt. Dette kunne skje i tilfeller hvor domfelte var soningsudyktig, hadde eneansvar for mindreårige barn eller hvor domfelte etter domsavsigelsen hadde vist en særlig positiv utvikling. Adgangen til direkte innsettelse i hybelhus eller påbegynnelse av straffen utenfor fengsel var etter utvalgets oppfatning særlig aktuelt for de kortere fengselsstraffer.

Justisdepartementet foreslo i St meld nr 27 (1997-98) at det innenfor hver kriminalomsorgsregion skulle opprettes avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå. I disse avdelinger foreslo departementet at det skulle innsettes domfelte eller varetektsinnsatte som ble ansett farlige på grunn av kriminalitetstype, eller fordi de utgjorde en særlig sikkerhetsrisiko. De sikkerhetsutfordringer disse representerer kan være: press/vold, gisseltaking, rømning/anslag utenfra, maktovertak, opptøyer, brannstiftelser, sabotasje og hærverk, mobbing, misjonering/rekruttering, selvbeskadigelse og fortsatt kriminalitet. For å kunne foreta en grundig vurdering foreslo departementet at det blir utarbeidet et system for vurdering av hvilke innsatte som har en slik farlighetsgrad at de omfattes.

Departementet foreslo også etablert særlige avdelinger (ressursavdelinger) for de dårligst fungerende innsatte. Disse avdelinger vil ha en annen organisering enn fengselsvesenet for øvrig, med færre innsatte, større arealer og større personaltetthet. Blant de innsatte som kan vurderes innsatt i slike avdelinger er eksempelvis innsatte med psykiske problemer, umoden ungdom dømt for alvorlig voldskriminalitet og innsatte med personlighetsforstyrrelser som kommer til uttrykk ved aggresjon eller isolasjon. Sikringsdømte kan også plasseres i disse avdelingene. En annen gruppe som kan innsettes i

ressursavdelingene er personer som blir dømt til forvaring når det nye særreaksjonssystemet trer i kraft.

Departementet foreslo en utvidet adgang til direkte innsettelse i åpent fengsel. Forslaget har sin bakgrunn i at det er et sentralt prinsipp at domfelte ikke skal gjennomføre straffen under strengere forhold enn det som er nødvendig for å sikre gjennomføringen. Stabile og lave svikttall og få disiplinærproblemer taler både for at flere domfelte kan gjennomføre straffen under åpnere forhold enn det som skjer i dag og at dagens sikkerhetsmessige forhåndsvurderinger er forsvarlige. Departementet fremholdt at domfelte som løslates etter en straffegjennomføring uten en målrettet utslusing måtte antas å ha dårligere forutsetninger for å klare en kriminalitetsfri tilværelse enn de som gjennom ulike gjennomføringsformer og individuelt tilrettelagte opplegg har bedret sine sosiale ferdigheter. På sikt vil derfor større bruk av åpent fengsel kunne styrke samfunnsbeskyttelsen. Gjennomføring i åpent fengsel har også andre fordeler. Innsatte må ta større ansvar for sin egen situasjon og progresjonssoningen bygger nettopp på denne ansvarliggjøringen. Åpne fengselsplasser er videre billigere enn lukkede plasser og en utvidet målgruppe vil åpne for større fleksibilitet. Departementet viste til at de korte dommene i Sverige og Danmark som hovedregel gjennomføres i åpent fengsel og at man i disse land også hadde tillatt innsatte med til dels lange dommer å påbegynne straffen i åpent fengsel. Departementet foreslo på denne bakgrunn at domfelte med dommer på inntil 2 år skal vurderes for direkte innsettelse i åpent fengsel, og at det ikke blir gitt generelle begrensninger i adgangen basert på lovbruddskategori. Frem til juli 1993 hadde fengselsreglementet begrensninger for innsatte som var dømt for vold eller grove sedelighetsforbrytelser. En slik begrensning mente departementet var overflødig fordi åpen gjennomføring uansett bare skal skje når det er sikkerhetsmessig forsvarlig og når det ikke vil stride mot den alminnelige rettsoppfatning.

Stortinget merket seg i Innst. S. nr. 6 (1998-99) at trekk ved det kriminelle miljø kan føre til situasjoner som krever at det raskt må stilles til rådighet varetekts- og soningsplasser med særlig høyt sikkerhetsnivå. Videre la Stortinget til grunn at det fortsatt er nødvendig å styrke arbeidet for å ivareta særskilte behov hos de dårligst fungerende innsatte, for eksempel innsatte med psykiske problemer. Når det gjaldt utvidelse av adgangen til direkte innsettelse i åpent fengsel støttet flertallet (alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre) departementets forslag om at domfelte med dommer på inntil 2 år bør kunne vurderes for direkte innsettelse i åpent fengsel. I tillegg til dette støttet flertallet at generelle begrensninger ut fra lovbruddskategori ikke bør gjeninnføres.

7.1.2.3 Høringsutkastet

Som følge av regionaliseringen foreslo departementet i høringsutkastet at dagens formelle skille mellom lands-, krets- og hjelpefengsler ble opphevet og at lengden på straffen nå bortfalt som kriterium for hvilket fengsel domfelte skal settes inn i. Det ble vist til at innsettingsreglene ofte fravikes i praksis fordi de er for firkantede, dels overlapper hverandre og hindrer en individuell vurdering av hvilket sikkerhetsregime som er nødvendig.

Departementet foreslo videreført dagens hovedregel om at domfelte skal innsettes i lukket fengsel med mindre annet er uttrykkelig bestemt med hjemmel i loven. Det ble også foreslått at domfelte, så langt det er praktisk mulig og formålstjenlig, skal innsettes i fengsel i nærheten av hjemstedet. Ved lengre straffedommer kan rehabiliteringshensyn tilsi andre plasseringer da fengselsvesenets tilbud vil variere geografisk.

Etter at rettskraftig dom foreligger er det i dag politiet som, etter at fengselsdistriktet har gitt tilsigelse om plass, innkaller domfelte til gjennomføring av straffen. Det er et spørsmål om effektivitetshensyn bør føre til at kriminalomsorgen overtar politiets innkallingsoppgaver. Departementet foreslo ikke dagens ordning endret, men mente i høringsutkastet at dette spørsmålet burde vurderes nærmere.

Departementet foreslo adgang til innsettelse i lukket avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå i tilfelle hvor sikkerhetsmessige grunner gjør det påkrevet. Sikkerhets- og kontrollnivået i slike avdelinger ble foreslått høyt, og plasseringen vil sterkt beskjære innsattes muligheter for kontakt med utenverdenen og fellesskap med medinnsatte.

Det ble videre foreslått at domfelte med særlige behov, herunder personer som er idømt en strafferettslig særreaksjon, bør innsettes i ressursavdeling. Forslaget innebærer adgang til innsettelse også i annet fengsel, noe som kan være hensiktsmessig hvis forholdene har endret seg etter domsavsigelsen.

Departementet foreslo at det skal vurderes direkte innsettelse i åpent fengsel for straffedømte som er idømt straff på to års fengsel eller mindre. Forslaget ble begrunnet med at ingen bør gjennomføre straffen under strengere forhold enn nødvendig. Forslaget innebærer at kriminalomsorgen har en plikt til å vurdere hvilken grad av sikkerhet som er nødvendig. Det ble foreslått kriterier for når innsettelse i åpent fengsel ikke skal skje. Dette skal ikke besluttes når sikkerhetsmessige grunner taler mot det, når det er fare for nye straffbare handlinger, eller hvis det er fare for at domfelte vil unndra seg gjennomføringen (rømme). Domfelte skal også være i stand til å mestre den ansvarskrevende frihet som åpen gjennomføring innebærer. Ved vurderingen skal kriminalomsorgen legge vekt på om direkte innsettelse i åpent fengsel kan stride mot den alminnelige rettsoppfatning. Departementet foreslo ikke begrensninger ut fra bestemte lovbruddskategorier.

Departementet foreslo en unntaksvis adgang for domfelte med lengre straff enn to år for innsettelse i åpent fengsel. Adgangen er tenkt benyttet i «særlige tilfeller» hvor for eksempel rehabiliteringshensyn veier tungt for unge innsatte. I praksis forekommer slike innsettelser unntaksvis etter dagens regler og det anses hensiktsmessig at adgangen til å beslutte dette har lovhjemmel. Det ble heller ikke her inntatt begrensninger i adgangen ut fra bestemte lovbruddskategorier.

Departementet foreslo videre at det åpnes for at straffedømte i særlige tilfelle kan innsettes direkte i overgangsfengsel (hybelhus eller frigangshjem) når individuelle hensyn taler for det og det er sikkerhetsmessig forsvarlig. Eksempelvis nevnes unge straffedømte som før innsettelse har påbegynt rehabiliteringstiltak det vil være særlig uheldig å avbryte. Disse straffedømte vil normalt bli vurdert for innsettelse i åpent fengsel, men et bestemt rehabiliteringstilbud kan av geografiske hensyn gjøre det mer hensiktsmessig med

plassering i et overgangsfengsel. Slike innsettelser skal være særlig begrunnet og kan anvendes i unntakstilfelle. Eventuelle begrensninger ut fra straffelengde eller lovbruddskategori er heller ikke her foreslått i høringsutkastet.

7.1.2.4 Høringsinstansenes syn

Det er særlig forslaget om utvidet adgang til direkte innsettelse i åpen anstalt og innsettelse i avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå som har foranlediget uttalelser fra høringsinstansene.

Riksadvokaten går imot at det skal vurderes innsetting i åpen anstalt for straffedømte med fengselsstraffer til og med to år. Riksadvokaten fremholder at:

> «For volds- og vinningsforbrytelser vil en straff på ubetinget fengsel i inntil to år representere en meget alvorlig eller omfattende kriminalitet, og som direkte eller indirekte har berørt en rekke personer. Etter riksadvokatens syn tilsier både hensynet til allmennprevensjonen og den sosiale ro at slike domfelte *ikke* settes direkte inn på åpen soning.»

Statsadvokatembetet i Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane viser til at det i Norge idømmes relativt korte fengselsstraffer for alvorlige forhold og at åpent fengsel derfor lett kan stride mot den alminnelige rettsoppfatning. Statsadvokatembetet foreslår derfor at dagens ordning der dette skal vurderes ved idømt straff på inntil seks måneders fengsel bør opprettholdes.

Politiembetsmennenes Landsforening (PEL) uttaler at den gradvise utviklingen av soningen mot mindre restriktive soningsformer som straffegjennomføringsloven legger opp til, kan bidra til å redusere den allmennpreventive effekt av straffen som middel til å forebygge kriminalitet, dersom soning i åpen anstalt eller soning i frihet får et visst omfang. PEL understreker at:

> «...tryggheten for borgerne er det primære hensyn, og at beslutning om individuelt begrunnede soningsalternativer bare kan treffes når dette er sikkerhetsmessig forsvarlig.»

Stavanger politidistrikt har i hovedsak sluttet seg til lovutkastet og har ikke kritiske bemerkninger til forslaget om utvidet adgang til innsettelse i åpen anstalt.

Oslo politidistrikt støtter generelt forslaget om å innføre en utvidet differensiering av straffegjennomføringen slik at de innsatte får en større motivasjon for en positiv utvikling. Politidistriktet har ikke bemerkninger til utvidet adgang til innsettelse i åpent fengsel. Trondheim byrett er i det alt vesentlige enig i lovutkastet og har ikke fremsatt kritiske merknader til dette forslaget. De øvrige domstolene har ikke uttrykkelig kommentert forslaget. Stavanger byrett har imidlertid rent prinsipielt reist spørsmål om det er riktig at en etterfølgende myndighet skal gjøre reelle endringer i straffen når det dreier seg om straff av kortere varighet.

Med ett unntak synes høringsinstansene fra fengselsvesenet å støtte forslaget om utvidet adgang til direkte innsettelse i åpent fengsel. Uttalelsene fra Vestre, Nordre, Søndre og Østre fengselsdistrikt, Bergen landsfengsel og Ringerike kretsfengsel har ikke kritiske merknader til forslaget. Bredtveit fengsel og sikringsanstalt fremholder imidlertid at toårsgrensen synes for høy.

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF) etterlyser en nærmere redegjørelse for hvilke innsatte som ikke bør sone i åpen anstalt.

Foreningen for Fangers pårørende (FFP), Norsk Forening for Kriminalreform (KROM), Juss Buss og Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) stiller seg positive til utvidet bruk av åpent fengsel.

Rettspolitisk forening fremholder at innsettelse i avdelinger med høyt sikkerhetsnivå er et inngripende tiltak der rettssikkerhetsmessige hensyn tilsier at det i loven oppstilles klare kriterier for når slik innsettelse kan skje. Juss-Buss er kritiske til opprettelse av slike avdelinger og stiller seg spørrende til kriteriene for innsettelse og om spesielle sikkerhetstiltak vil få en altfor inngripende konsekvens for de aktuelle innsatte. Juss-Buss etterlyser nærmere lovfestede retningslinjer dersom forslaget vedrørende høyrisikoinnsatte skal gjennomføres. For øvrig har ingen høringsinstanser uttalt seg kritisk til adgangen til å opprette avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå.

7.1.2.5 Departementets merknader

Departementet registrerer at ingen av høringsinstansene fremsetter kritikk mot forslaget om opphevelse av dagens formelle skille mellom lands-, krets- og hjelpefengsler.

Totalt sett synes også forslaget om utvidet adgang til direkte innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå å ha fått stor støtte blant høringsinstansene. Den kritikk som fremkommer fra påtalemyndigheten er begrunnet i allmennpreventive hensyn, herunder hensynet til den sosiale ro og den alminnelige rettsoppfatning, og ikke ut fra hensynet til samfunnets sikkerhet.

Bakgrunnen for forslaget er at ingen straffedømte bør gjennomføre straffen under strengere sikkerhets- og kontrollregimer enn det som ut fra rene sikkerhetsmessige grunner er påkrevet. Lovforslaget har kriterier for når innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå ikke skal skje. I tilfelle hvor sikkerhetsmessige grunner taler mot det eller hvor det anses fare for unndragelse av gjennomføringen, skal domfelte alltid innsettes i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Kriminalomsorgen skal på bakgrunn av sin kjennskap til domfelte fra tidligere opphold, eller ut fra sakens dokumenter foreta en sikkerhetsmessig vurdering av om gjennomføring i fengsel med lavere sikkerhetsnivå bør skje. Lave svikttall fra slike fengsler indikerer i dag at kriminalomsorgen generelt sett foretar gode sikkerhetsvurderinger. Innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå skal heller ikke skje hvor dette kan stride mot den alminnelige rettsfølelse. Ved alvorligere kriminalitet kan dette hensynet føre til at domfelte innsettes i fengsel med høyt sikkerhetsnivå på tross av at sikkerhetsvurderinger isolert sett kunne ha ført til plassering i fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Det er særlig fremholdt at fengselsstraffer på inntil to år vil omfatte personer som er dømt for alvorlige og til dels omfattende vinningsforbrytelser. Lovforslaget innebærer ikke at disse straffedømte automatisk vil bli innsatt i fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Det avgjørende vil alltid være om en forutgående vurdering av sviktfaren gjør slike innsettelser sikkerhetsmessig forsvarlig.

Departementet finner ellers grunn til å presisere at innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå ikke automatisk innebærer at det gis permisjoner, frigang eller andre utganger. Lovutkastet oppstiller her de samme krav og

tidsgrenser som gjelder for domfelte som gjennomfører straff i fengsler med høyt sikkerhetsmessig nivå. Fengsler med lavere sikkerhetsnivå har generelt et lavere fysisk sikkerhetsnivå enn fengsler med høyt sikkerhetsnivå, men har jevnlige rutiner for kontroll for å sikre at de innsatte oppholder seg på fengselsområdet. Etablerte rutiner gjør at rømninger oppdages raskt. Departementet finner grunn til å nevne at domfelte i Sverige og Danmark som hovedregel innsettes i fengsler med lavere sikkerhetsnivå med mindre sikkerhetsmessige hensyn gjør annen plassering nødvendig. I Sverige vil innsatte med straffedommer på mer enn fire års fengsel bli plassert i «Riksmottagningen» hvor det vurderes nærmere hvor domfelte bør plasseres ut fra en vurdering av tilbakefall, rømning eller rusproblemer. Dette innebærer at domfelte med mindre enn 4 års fengsel blir plassert direkte i fengsel med lavere sikkerhetsnivå når ikke sikkerhetsmessige grunner taler mot det. I Danmark plasseres normalt bare domfelte med straffedommer på over fem år i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Departementet har i lovforslaget ikke gått så langt som i Sverige og Danmark ved at man fortsatt opprettholder innsettelse i fengsel med høyt sikkerhetsnivå som hovedregel og ved at vurderingen er begrenset til domfelte med fengselsstraff på inntil to år. Departementet vil på denne bakgrunn opprettholde forslaget om utvidet adgang til innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå som fremsatt i høringsutkastet. Det samme gjelder den unntaksvise adgang til å kunne innsette domfelte med lengre straffer enn to år i fengsel med lavere sikkerhetsnivå.

Departementet har etter høringsrunden på ny vurdert forslaget om en unntaksvis adgang til direkte innsettelse i overgangsfengsel. Da adgangen til innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå nå er foreslått utvidet, anser departementet at det ikke lenger er behov for en adgang til direkte innsettelse i overgangsfengsel. Da lovforslaget nå inkluderer hybelhusene som en del av fengselsvesenets anstaltsstruktur, mener departementet at de ordinære overføringsregler vil kunne anvendes etter at domfelte først har gjennomført en del av straffen i ordinært fengsel.

Innsettelse i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå kan etter lovutkastet skje når spesielle sikkerhetsmessige grunner gjør det påkrevet. Departementet anser det mest hensiktsmessig at de nærmere kriterier nedfelles i forskrift. Innsettelse i høyrisikoavdeling kan eksempelvis skje i tilfelle hvor det foreligger en særlig rømningsfare, fare for anslag utenfra eller fare for gisseltaking. Andre vurderingskriterier kan være den domfeltes tilhørighet til organiserte kriminelle grupperinger, terrorister og politisk eller religiøst ekstreme grupper. Også politiinformasjon, type lovbrudd, domslengde og tidligere atferd kan tillegges vekt i en helhetsvurdering.

7.1.3 Gjennomføring av straff i institusjon og sykehus

7.1.3.1 Gjeldende rett

Mange straffedømte har rusproblemer, manglende sosiale ferdigheter og/eller psykiske lidelser, og kan derfor ha sterkt behov for behandling som ikke kan gis av kriminalomsorgen. Akutt sykdom kan videre gjøre det nødvendig med overføring fra fengsel til sykehus.

Etter fengselsloven § 12 kan domfelte overføres til hybelhus, kursted, behandlingsinstitusjon m.v. for den gjenstående del av straffetiden, hvis det finnes hensiktsmessig på grunn av vedkommendes helbred, sinnstilstand, arbeidsevne, tilpasningsevne eller andre særlige grunner. I særlige tilfelle kan det bestemmes at fullbyrdelsen skal ta til i behandlingsinstitusjon. I praksis besluttes det som hovedregel bare overføring til behandlingsinstitusjon på slutten av straffetiden. Rent unntaksvis gis det tillatelse til gjennomføring av hele dommen i institusjon. Dette kan forekomme i tilfelle hvor domfelte har et sterkt behandlingsbehov og/eller hvor vedkommende er innlagt i institusjon før dommen skal fullbyrdes. Det fastsettes alltid vilkår for overføringen og det er etablert rutiner for melding til fengslet hvis domfelte bryter vilkårene.

Av 11 165 personer som ble innsatt i fengsel i 1999 ble 309 personer besluttet overført til behandlingsinstitusjon m.v. etter fengselsloven § 12.

Etter fengselsloven § 32 kan en innsatt overføres til sykehus hvis vedkommende ikke kan få en hensiktsmessig behandling i fengslet. Tiden i sykehuset regnes med i straffetiden med mindre innsatte selv har voldt eller foregitt sykdommen for å avbryte fengselsoppholdet. I praksis blir bestemmelsen i første rekke benyttet ved innleggelse i somatisk sykehus, men kan også anvendes ved innleggelse i psykiatriske institusjoner.

7.1.3.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget foreslo i NOU 1988: 37 videreført adgangen til å fullbyrde straff i behandlingsinstitusjon. Utvalget pekte på at behovet for institusjonsopphold kunne bli mindre hvis gjeldende fullbyrdelsesalternativer ble utvidet. Utvalget anså også at adgangen til å fullbyrde hele straffen i institusjon bare burde være åpen for domfelte med kortere straffer. Utvalget foreslo ikke endringer i fengselslovens bestemmelse om overføring til sykehus.

Departementet foreslo i St meld nr 27 (1997-98) en endring i loven, slik at det ved institusjonsopphold ikke lenger skal være et krav at oppholdet må gjelde for den «gjenstående del av straffetiden». Det ble vist til at dette i praksis ble forstått slik at innsatte ikke kunne føres tilbake til fengsel etter endt behandling. Departementet anså at en slik begrensning ikke var hensiktsmessig, fordi behandling kan være påkrevet i løpet av gjennomføringen.

Stortinget støttet i Innst. S. nr. 6 (1998-99) departementets forslag og viste til at det må legges til rette for større grad av fleksibilitet og at den begrensning som ligger i at oppholdet må gjelde for resten av soningstiden bør endres.

7.1.3.3 Høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsutkastet i stor grad en videreføring av gjeldende rett. Opphold i institusjon kan i dag som hovedregel iverksettes for den «gjenstående del av straffetiden». Departementet foreslo dette endret slik at innleggelse i institusjon kan iverksettes på det tidspunkt hvor det er mest hensiktsmessig under straffegjennomføringen. I praksis vil dette innebære at domfelte kan tilbakeføres til fengsel etter endt behandling. For øvrig ble ordlyden endret for å samsvare bedre med dagens praksis, men materielle endringer ble ikke tilsiktet. Det ble foreslått at overføring kan besluttes «i særlige tilfeller» for bedre å presisere at det skal foreligge et sterkt behov for behandling som ikke kan gis eller gjennomføres i fengsel. Begrepet «behandlingsin-

stitusjon» ble foreslått erstattet med «institusjon» for å innbefatte institusjoner som ikke driver tradisjonell medisinsk eller psykiatrisk behandling. Det ble inntatt i høringsutkastet at innleggelsen skulle være på heldøgns-basis. Når det gjelder behovet for institusjonsopphold ble gjeldende kriterier foreslått endret til å være «når oppholdet anses å være nødvendig for å bedre domfeltes evne til å fungere sosialt og lovlydig eller når andre tungtveiende grunner taler for det». «Andre tungtveiende grunner» kan eksempelvis være tilfelle hvor innleggelse i alders eller pleiehjem er nødvendig, når det er nødvendig med behandlings/rekreasjonstilbud som ikke kan skje under et sykehusopphold, eller når sterke grunner taler for at en omsorgsperson bør få gjennomføre straffen sammen med barn i egnet institusjon.

Når det gjelder innleggelse i sykehus ble gjeldende rett foreslått videreført, med den endring at kriteriet om at tiden i sykehuset ikke skal regnes med i straffetiden i tilfelle hvor «han selv har voldt eller foregitt sykdommen for å avbryte fengselsoppholdet» ble tatt ut av lovteksten. I praksis har denne bestemmelsen ikke blitt brukt, fordi det ofte er vanskelig å vurdere om en skade er selvpåført. I de få tilfelle hvor spørsmålet har blitt satt på spissen er selvpåførte skader utført av innsatte i sterk psykisk ubalanse. Departementet foreslo derfor at dette kriteriet utgikk, men slik høringsutkastet ble utformet (ved bruk av begrepet «kan» gjennomføres) kan fengselsmyndighetene legge innleggelsesperioden til straffetiden i tilfelle hvor en motsatt løsning opplagt fremstår som klart urimelig.

7.1.3.4 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene er positive til den foreslåtte endring i bestemmelsen om gjennomføring av straff ved heldøgnsopphold i institusjon. Ingen fremsetter vesentlige innvendinger mot at oppholdet heretter kan skje på ethvert tidspunkt under gjennomføringen. Nordre fengselsdistrikt fremholder imidlertid at tilbakeføring til fengsel etter endt institusjonsopphold kan være uheldig. Norsk Forening for Kriminalreform (KROM) er av samme oppfatning, fordi dette i verste fall kan forverre fangens tilstand.

Sosial- og helsedepartementet uttaler:

> «Sosial- og helsedepartementet har også merket seg at forslaget til ny straffegjennomføringslov legger mer til rette for soning i institusjoner for rusmiddelmisbrukere enn den tidligere loven gjorde. Vi har ingen merknader til høringsnotatets forslag til lovbestemmelser angående dette. Vi vil likevel gjøre oppmerksom på at en del av de forhold som er foreslått regulert i straffegjennomføringsloven også er regulert i vårt lovverk for institusjoner for rusmiddelmisbrukere. Se lov om sosiale tjenester av 13. desember 1991 nr. 81 og spesielt forskrift til lov om sosiale tjenester av 4. desember 1992 nr. 915 kap 5 som regulerer kontroll av personer og gjenstander og kontakt med utenverdenen.»

Videre bemerker Sosial- og helsedepartementet at det kan oppstå uklarheter med hensyn til hvilket regelsett og hvilke rutiner som er gjeldende. Departementet ber Justisdepartementet om å markere forholdet mellom de to regelverk i merknadene til bestemmelsene og i eventuelle forskrifter og rundskriv.

Når det gjelder innleggelse i sykehus er Statsadvokatembetet i Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane av den oppfatning at innleggelse i sykehus som er et resultat av selvpåført skade ikke bør regnes som soning.

For øvrig har høringsinstansene ikke fremsatt bemerkninger til bestemmelsen.

7.1.3.5 Departementets merknader

Departementet opprettholder forslaget til endring i bestemmelsen om institusjonsopphold. Ved innleggelse i sykehus er det i lovutkastet ved bruk av kriteriet «kan» adgang til å legge innleggelsestiden til straffetiden i tilfelle hvor skaden er selvpåført og når det er urimelig at straffetiden løper.

7.2 Overføringer mellom gjennomføringsformer

7.2.1 Overføring til mer restriktiv eller samme gjennomføringsform

7.2.1.1 Gjeldende rett

Etter innsettelse kan det oppstå behov for overføring mot innsattes eget ønske til et annet fengsel. Behovet kan skyldes uønsket atferd eller handlinger fra innsattes side eller fengslets eget behov for å kunne styre bruken av fengselsplasser.

Fengselsloven har ingen særskilt bestemmelse om overføringer mellom fengsler. Etter fengselsreglementet § 22.15 kan imidlertid en innsatt overføres til annen anstalt når hensynet til innsatte eller andre grunner gjør det formålstjenlig. Grupper av innsatte kan også overføres for å oppnå en hensiktsmessig gruppering eller for å utnytte fengslenes kapasitet. Fengselsreglementet gir fengselsmyndighetene vid adgang til å bruke overføringer av innsatte som styringsmiddel. I tillegg til overføringer som følge av uønsket atferd besluttes det i praksis også overføringer som følge av behov for varetektsplasser, bygningsmessige utbedringer og bemanningsmessige forhold.

7.2.1.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget bemerket i NOU 1988: 37 at bestemmelsene om overføringer var for vage og overlot for stor grad av skjønnsmyndighet til fengselsmyndighetene. Etter utvalgets oppfatning måtte loven sette klare kriterier for når overføring innen systemet kunne skje, fordi spørsmålet om hvilken anstalt straffen skal gjennomføres i kan være viktig for innsatte. Utvalget foreslo kriterier for overføringer basert på hvilken type anstalt det skulle overføres til. Kriteriene ble utformet forskjellig for de ulike fullbyrdelsesalternativer. For overføring til et strengere fullbyrdelsesalternativ var kriteriet at innsatte hadde begått alvorlig eller gjentatt brudd på reglene for fullbyrdelsen, at det var grunn til å tro at innsatte hadde begått alvorlig straffbar handling eller særlig grunn til å frykte for at ny straffbar handling ville finne sted. Ved overføring til samme eller mindre restriktivt fullbyrdelsesalternativ foreslo utvalget at dette kunne skje hvor det var strengt nødvendig av bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold eller hvor det var begått brudd på reglene for fullbyrdelsen. Overføring til et strengere regime kunne etter utvalgets forslag ikke besluttes hvis iverksettelse av kortvarig forebyggende tiltak eller overføring innen samme fullbyrdelsesalternativ ble ansett tilstrekkelig. For overføring av domfelte som fullbyrder straffen utenfor anstalt foreslo utvalget at til-

bakeføring til anstalt bare kunne skje hvis endring av vilkårene ble ansett utilstrekkelig.

7.2.1.3 Høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsutkastet bestemte kriterier som må være oppfylt for at overføringer kan besluttes. Det ble foreslått at overføring kan besluttes når det er nødvendig for å opprettholde ro, orden og sikkerhet, når det er begått eller vil bli begått en straffbar handling, når det er fare for rømning eller når innsatte har en særlig negativ innflytelse på miljøet i fengslet. Videre ble det foreslått kriterier som dekker kriminalomsorgens eget behov for å bruke overføringer som styringsmiddel (bygningsmessige, bemanningsmessige eller plassmessige forhold). Innsattes eget ønske kan også begrunne overføring hvis dette er hensiktsmessig. Det skal etter forslaget ikke overføres til et mer restriktivt fengsel enn det som anses nødvendig. Departementet fulgte ikke opp fengselslovsutvalgets forslag til kriterier, fordi disse ble ansett for snevre til å dekke dagens behov for overføringer av innsatte ut fra kapasitetshensyn og behov for å få iverksatt for eksempel bygningsmessige forbedringer. Kriteriene ble videre foreslått likt utformet uansett om det overføres til et fengsel med samme eller et mer restriktivt sikkerhetsregime.

Departementet foreslo en særregel for innsatte i høyrisikoavdelinger, ved at overføringer kan besluttes selv om de ovennevnte kriterier ikke er oppfylt. I disse avdelinger kan det være en sikkerhetsrisiko i seg selv at innsatte etter en tid får detaljert kjennskap til fengslets sikkerhetsrutiner m.v. Ut fra hensynet til opprettholdelse av ro, orden og sikkerhet vil det derfor være behov for en helt generell adgang til å overføre denne gruppen innsatte.

Når det gjelder domfelte som gjennomfører straff utenfor fengsel med særlige vilkår foreslo departementet at det skal være en lav terskel for tilbakeføring til fengsel. Tilbakeføring ble blant annet foreslått å kunne skje hvis det er grunn til å tro at domfelte kan bryte fastsatte vilkår.

7.2.1.4 Høringsinstansenes syn

Få høringsinstanser har gitt kritiske merknader til bestemmelsen om overføring mellom gjennomføringsformer. Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) mener at adgangen til å tvangsflytte innsatte må brukes med stor forsiktighet fordi det kan være skadelig for den enkelte innsatte å bli flyttet på denne måten. JURK mener at innsatte i høyrisikoavdelinger bør flyttes etter de samme vilkår som gjelder for andre domfelte.

Juss-Buss ser behovet for at en innsatt overføres til et annet fengsel, men mener det skal sterke grunner til for en slik overføring. Juss-Buss viser til at tvangsflytting kan være en stor belastning og oppleves som svært inngripende for pårørende så vel som innsatte, og at de samme hensyn gjør seg gjeldende for overføring av innsatte ved høysikkerhetsavdelinger. Juss-Buss fremholder at overføring kun bør skje etter et skriftlig begrunnet vedtak som kan påklages og gis oppsettende virkning.

Ringerike kretsfengsel uttaler:

> «Det er viktig at anstaltene gis relativt vid adgang til å fatte vedtak om «tvangsoverføring». Det antas at oppregningen i pkt. a) til e) tilfredsstiller de viktigste alternativene.»

De øvrige høringsinstanser har ikke uttrykkelig kommentert bestemmelsen og synes derfor å støtte oppregningen av de situasjoner som kan berettige overføringer til andre fengsler mot den innsattes vilje.

7.2.1.5 Departementets merknader

Departementet anser at kriminalomsorgen har behov for å kunne foreta overføringer mot innsattes vilje i de situasjoner som er positivt nevnt i bestemmelsen. Departementet viser ellers til at overføringsvedtak er enkeltvedtak etter forvaltningsloven og derfor kan påklages. Situasjonen kan imidlertid tidsmessig være så akutt at overføring må skje etter muntlig vedtak med hjemmel i lovutkastet § 7 første ledd bokstav b. Det muntlige vedtaket skal imidlertid etterfølges av et skriftlig vedtak og etter forvaltningslovens regler vil klage som hovedregel ikke ha oppsettende virkning med mindre underinstansen eller klageinstansen har besluttet det. Departementet opprettholder derfor forslaget i lovutkastet.

Under henvisning til at straffegjennomføringen i høyrisikoavdelinger må tilrettelegges slik at den blir sikkerhetsmessig forsvarlig for både innsatte og tilsatte vil departementet også opprettholde særregelen for tvangsmessige overføringer av innsatte i slike avdelinger.

7.2.2 Overføring til mindre restriktive gjennomføringsformer

7.2.2.1 Gjeldende rett

Fengselsloven har ingen særskilt bestemmelse om overføringer av domfelte med unntak av en generell bestemmelse i § 11 annet ledd som sier at:

> «Domfelte som synes egnet for anbringelse under friere forhold, kan settes i åpen anstalt når dette antas å kunne fremme deres tilpasning i samfunnet, og særlige grunner ikke taler imot det.»

Dagens sentrale bestemmelse om overføring som ledd i tilbakeføring til samfunnet er fengselsreglementet § 22.16. Bestemmelsen ble endret ved Fengselsstyrets rundskriv Fst. 9/93 i 1993. Endringen tok sikte på å utvide muligheten for gjennomføring i åpent fengsel. Blant annet ble dagjeldende begrensning for enkelte lovbruddskategorier opphevet. Før endringen skulle innsatte som var dømt for vold eller grove sedelighetsforbrytelser vanligvis ikke anbringes i åpent fengsel før en betydelig del av straffen var utholdt. Etter endringen i 1993 kan innsatte overføres til åpent fengsel med mindre særlige grunner taler mot det. «Særlig grunn» kan være alvorlig svikt fra domfeltes side under nåværende eller tidligere fengselsopphold som gir grunnlag for å anta at domfelte ikke vil tilpasse seg et opphold i åpent fengsel. Det kan også være opplysninger fra politi/påtalemyndighet eller annen myndighet som gir grunn til å anta at vedkommende har et narkotikaproblem eller er under forfølgning for nye straffbare forhold. Oppregningen er ikke uttømmende og andre momenter kan tillegges vekt.

Straffedømte med dommer over tre år skal som regel ikke overføres til åpent fengsel før en betydelig del av straffen er gjennomført. «En betydelig del» skal normalt forstås slik at en tredjedel av straffen først må være utholdt, men det angis at bestemmelsen må praktiseres med lempe. I praksis er det også normalt en forutsetning at en eller flere permisjoner først er gjennomført uten svikt.

Fengselsreglementet § 22.16 fastsetter også at innsatte med gjenværende soningstid på fire måneder frem til forventet løslatelse skal vurderes overført til åpent fengsel. Bestemmelsen pålegger fengslet en plikt til å vurdere om vilkårene for åpen gjennomføring er oppfylt.

Kriteriene for å få frigang er nærmere omtalt under punkt 7.3.4 i proposisjonen. Frigang kan gis fra åpne fengsler, frigangshjem eller fra frigangsavdelinger i lukkede fengsler. Det avgjørende vurderingstema ved overføring til frigangshjem er at man har grunn til å tro at domfelte vil kunne klare å overholde de vilkår som blir satt for oppholdet og for frigang til arbeid og skole utenfor fengslet.

Tilsvarende vurderinger som ved frigang gjør seg gjeldende ved overføringer til friomsorgens hybelhus etter fengselsloven § 12. I praksis kan innsatte overføres til hybelhusene mot slutten av gjennomføringen hvis dette er sikkerhetsmessig forsvarlig og en hensiktsmessig plassering i forbindelse med tilbakeføring til samfunnet. Disse innsatte overføres etter fengselsloven § 12.

7.2.2.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget anså i NOU 1988: 37 at kriteriene for overføring til åpent fengsel var for restriktive. Utvalget viste til at det i en rekke tilfelle ble gjort unntak for langtidsdømte og volds- og sedelighetsdømte som etter en viss tid i lukket anstalt ble overført åpen anstalt. Utvalget understreket at det var et sterkt behov for et mer differensiert fullbyrdelsessystem som gir mulighet for en gradvis normalisering av fangens livssituasjon.

Utvalget foreslo en egen bestemmelse om utslusing av fanger, og en plikt til å overføre fanger til mindre restriktive fullbyrdelsesformer for å oppnå en utvikling frem mot full frihet. Utvalget foreslo at fangen skulle ha rett til å få vurdert overføring når 1/4 del av straffetiden (minimum 6 måneder) var gjennomført, og deretter at det skulle foretas en ny vurdering hver tredje måned. Utvalget foreslo at en del av straffetiden burde være fullbyrdet før overføring kunne skje. Ved overføring til åpent fengsel ble det foreslått at 1/4 del av straffen måtte være utholdt. For overføring til hybelhus og for fullbyrdelse utenfor fengsel ble tidsperiodene foreslått å være henholdsvis to-fjerdedeler og tre-fjerdedeler av straffetiden. Utvalgets forslag til kriterier må ses på bakgrunn av at utvalget foreslo et nytt fullbyrdelsessystem hvor også hybelhus og gjennomføring av straff utenfor fengsel var omfattet. Utvalget foreslo videre hvilke kriterier som kan tillegges vekt ved vurderingen av overføringsspørsmålet, blant annet om det er fare for unndragelse av straffen og fangens behov og egnethet.

Departementet har i St meld nr 27 (1997-98) fremsatt forslag til flere gjennomføringsformer for å øke dagens muligheter til en differensiert straffegjennomføring. Departementet fremhevet at gjennomføringen for den enkelte straffedømte ikke skulle foregå under strengere forhold enn nødvendig, men under sikkerhetsmessige betryggende forhold. Det ble vist til at det er en stor utfordring for kriminalomsorgen å bidra til redusert tilbakefall til kriminalitet. Dette kan skje ved påvirkning av den straffedømtes atferd, og virkemidlene må utformes slik at vedkommende blir i stand til å mestre fremtidige situasjoner uten å begå ny kriminalitet. For å klare dette må kriminalomsorgen ha virkemidler som kan bidra til at faren for ny kriminalitet blir lavest mulig. Virke-

midlene vil imidlertid måtte vike hvis sikkerhetsmessige vurderinger og likebehandlingshensyn gjør det nødvendig. Departementet viste til at soningsplanlegging og utvikling av påvirkningsprogrammer har stått sentralt de siste årene og at de domfeltes behov og forutsetninger krever ulike alternativer for gjennomføring av straffen.

Departementet foreslo opprettet avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå og avdelinger tilrettelagt for innsatte med særlige behov (ressursavdelinger). Det ble ikke uttrykkelig redegjort for når disse innsatte kan overføres til andre gjennomføringsformer, men forutsetningsvis må overføringer skje når grunnlaget for innsettelsen ikke lenger er oppfylt. Sikkerhetsmessige vurderinger og innsattes behov for oppfølging og rehabiliteringstilbud vil i praksis være avgjørende ved vurderingen av om overføring skal skje.

Departementet la i meldingen forutsetningsvis til grunn at fengselsstraff skal gjennomføres i lukket fengsel med mindre kriteriene for overføring til åpnere regimer er oppfylt. I dag blir domfelte med fengselsstraff på over 6 måneder normalt innsatt i lukket fengsel og vil først bli vurdert for overføring til åpent fengsel når det gjenstår fire måneder frem til forventet løslatelse. Domfelte med straffedommer over tre år kan videre som regel først overføres til åpent fengsel når en betydelig del av straffen er gjennomført i lukket fengsel.

I stortingsmeldingen ble det påpekt at åpen gjennomføring er et hensiktsmessig virkemiddel for å forberede overgangen til frihet. Utgangspunktet bør etter departementets oppfatning være at alle som gjennomfører straff i lukket fengsel bør kunne kvalifisere for overføring til åpent fengsel. Departementet viste til at sviktallene fra åpent fengsel er lave, stabile og at det er få disiplinærproblemer. Dette indikerer at flere innsatte gjennomfører straffen under strengere forhold enn det som er nødvendig. Departementet foreslo derfor at det ble utarbeidet et nytt regelverk for åpen straffegjennomføring og ønsket i den sammenheng også å vurdere en endring i tidspunktet for når innsatte skal vurderes for overføring til åpent fengsel. Departementet antydet at någjeldende fire-måneders grense kunne heves til ett års gjenstående straffetid, og at progresjonssonere må kunne vurderes individuelt uavhengig av denne tidsgrensen. Departementet foreslo at bestemte typer lovbrudd (økonomisk kriminalitet, volds og sedelighetskriminalitet) ikke bør være til hinder for åpen gjennomføring når dette ble ansett sikkerhetsmessig forsvarlig. Departementet viste til at samfunnets behov for trygghet er tungtveiende, men at dette må veies mot den samfunnsbeskyttelse som ligger i best mulig forberedelse til løslatelse. Det ble vist til at volds- og sedelighetsdømte er personer som ofte trenger mange tiltak for å tilrettelegge løslatelsen på en god måte.

Departementet viste til at man har god erfaring med bruken av frigangshjem og frigangsavdelinger, og gikk inn for å øke bruken samtidig med at oppfølgingen generelt ble tettere. Departementet foreslo også at bruken av hybelhus generelt bør få større betydning ved strafferettslige reaksjoner, blant annet ved overføringer av innsatte fra fengsel i løpet av straffegjennomføringen.

Stortingets flertall (med unntak av medlemmene fra Fremskrittspartiet) var i Innst. S. nr. 6 (1998-99) enige i at utgangspunktet er at alle som starter soning i lukket anstalt skal kunne kvalifisere seg for å sone i åpen anstalt. Fler-

tallet understreket at det måtte foretas individuelle vurderinger av innsattes motivasjon, egnethet og hensynet til sikkerhet ved overføringer. Stortingets flertall (med unntak av medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre) sluttet seg til at åpen soning er et hensiktsmessig virkemiddel for å forberede overgangen til frihet, og at det bør overveies om tidspunktet for når innsatte skal vurderes for åpen anstalt kan fremskyndes i forhold til dagens ordning, der vurderingen skjer ved fire måneders gjenstående soningstid. Dette flertall støttet departementet i at generelle begrensninger basert på lovbruddskategori ikke bør gjeninnføres. Dette flertallet hadde særlig merket seg at antallet rømninger fra lukket anstalt er lavt og at dette tyder på at fengselsvesenet foretar gode sikkerhets- og egnethetsvurderinger. Dette flertallet hadde også merket seg at innsatte som gjennom utslusing er overført for å sone slutten av en lengre dom, sto for en liten andel av rømningene.

Stortingets flertall (med unntak av medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre) mente at bruken av frigang burde økes og ses i sammenheng med progresjonssoningen, og ba departementet vurdere behovet for en økning i antall plasser ved frigangshjem og hybelhus.

7.2.2.3 Høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsutkastet lovgrunnlaget for en progresjons- og utslusingsordning av straffedømte som etter departementets oppfatning rent faglig på sikt vil gi større samfunnsmessig trygghet enn opphold i lukkede fengsler uten særlig mulighet for gradvis tilpasning til samfunnet frem mot løslatelse (høringsutkastet § 15). Departementet foreslo at det ikke ble inntatt begrensninger i lovteksten basert på bestemte lovbruddskategorier, fordi enhver overføring til en mer åpen gjennomføringsform uansett på forhånd skal være vurdert som sikkerhetsmessig forsvarlig og ikke skal stride mot den alminnelige rettsoppfatning.

Når grunnlaget for innsettelse i høyrisikoavdelinger eller i avdelinger som er tilrettelagt for innsatte med særlige behov (ressursavdelinger) bortfaller foreslo departementet at disse innsatte skal overføres til ordinære lukkede fengsler når dette er sikkerhetsmessig forsvarlig. Departementet foreslo kriterier for når innsatte kan overføres fra lukket til åpent fengsel. Etter forslaget kan dette besluttes når en «forholdsmessig del» av straffen er gjennomført, hvis ikke sikkerhetsmessige grunner taler mot det. Det skal i forkant foretas en sikkerhetsmessig vurdering av om innsatte vil kunne klare å etterleve de regler, utfordringer og fristelser som en åpen gjennomføring innebærer. Det ble vist til at det i utfyllende forskrift må defineres nærmere hvor stor del av straffen som først må være gjennomført, og til at det vil bli sett hen til den alminnelige rettsoppfatning ved vurdering av overføringsspørsmålet.

Noen innsatte viser en særlig vilje og evne til målrettet endring av atferd og livsførsel. Departementet foreslo at denne gruppen innsatte bør gis mulighet for en tidligere overføring til åpent fengsel når kriteriene ellers er oppfylt. Dette skal være innsatte som har hatt en «særlig positiv utvikling», som har anstrengt seg ekstra for å gjøre noe med sin livssituasjon, og som over tid har vist evne og vilje til å endre et kriminelt handlingsmønster. Det skal ikke være tilstrekkelig at vedkommende har innrettet seg etter rutiner og har hatt en god oppførsel da dette er en rimelig normalforventning til alle innsatte. Det

kreves at vedkommende i handling har anstrengt seg ekstra for å gjøre noe med sin livssituasjon, blant annet ved deltagelse i program eller andre tiltak.

Departementet foreslo at fengslet fikk en plikt til å vurdere overføring fra lukket til åpent fengsel når det gjenstår ett år frem til løslatelse på prøve. Forslaget ble begrunnet med at det i dag antagelig sitter flere innsatte i lukket fengsel enn det som er nødvendig av sikkerhetsmessige grunner, og at en slik praksis vil kunne bidra til at flere innsatte i større grad enn i dag tilpasses bedre til samfunnet.

Departementet foreslo kriterier for overføring til overgangsfengsel (hybelhus og frigangshjem). De samme kriterier som gjelder for overføring til åpent fengsel må være oppfylt. I tillegg må overføring være hensiktsmessig for å fremme en fortsatt positiv utvikling og for å motvirke ny kriminalitet. Overføring kan også skje direkte fra lukket fengsel. Departementet fremholdt at det er nødvendig med en slik mulighet, fordi fengslene og hybelhusene geografisk er spredt og fordi tilgangen til ønskede arbeids- og opplæringstilbud derfor varierer. Som ved overføring fra lukket til åpent fengsel, foreslo departementet at innsatte som har hatt en «særlig positiv utvikling» (progresjonssonere) kan overføres til overgangsfengsel på et tidligere tidspunkt.

7.2.2.4 Høringsinstansenes syn

Riksadvokaten viser til at utkastet åpner for nye soningsformer i frihet og at stortingsflertallet i Innst. S. nr. 6 (1998-99) gjentatte ganger understreker at sikkerheten for samfunnet er det primære. Det pekes på at det er av avgjørende betydning at kriminalomsorgsmyndighetene er seg bevisst at også fullbyrdingen har betydning for allmennprevensjonen. Riksadvokaten bemerker at kriminalomsorgen må ta hensyn til straffens to hovedformål - den umiddelbart virkende avskrekking og den langtidsvirkende etablering eller underbygging av moralske normer - når de skal avgjøre hvor raskt en domfelt skal overføres til friere soningsformer. Han peker også på at allmennprevensjonens virkning som middel til å forebygge kriminalitet utvilsomt vil påvirkes i negativ retning, hvis soning i åpen anstalt får et slikt omfang, særlig ved alvorlig kriminalitet, at disse virkninger reduseres.

Politiembetsmennenes Landsforening (PEL) påpeker også at den allmennpreventive effekt av straffen kan reduseres dersom soning i åpen anstalt får et visst omfang.

Statsadvokatembetet i Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane bemerker at man er enig i at det bør være en mest mulig progresjonsrettet gjennomføring av fengselsstraffen med en ansvarskrevende gjennomføringsform. Statsadvokatembetet uttaler videre:

> «Denne bør imidlertid gjennomføres slik at de som har begått alvorlige straffbare handlinger (straff over 6 måneders fengsel) må starte soningen i lukket fengsel. Deretter kan det foretas overføring til åpnere soning når den innsattes vilje og opptreden viser at den innsatte er moden/egnet for åpnere soning.»

Andre høringsinstanser gir positivt uttrykk for støtte til forslaget.

Oslo politidistrikt uttaler:

> «Oslo politidistrikt støtter forslaget om å innføre en utvidet differensiering av straffegjennomføringen slik at de innsatte får en større moti-

> vasjon for en positiv utvikling. Fra vår side understrekes viktigheten av at progresjonen ikke blir automatisk, men at kravet om positiv utvikling i praksis blir reelt.»

Kriminalomsorg i frihet i Rogaland uttaler:

> «Systematisert og målrettet utslusing til friere soningsformer vurderes som positivt. Det er selvsagt en forutsetning at hensynet til sikkerhet tillegges avgjørende vekt. Videre at særlig positiv utvikling hos domfelte blir vektlagt.»

Kriminalomsorg i frihet i Hedmark bifaller også forslaget om en mer fleksibel bruk av soningsformer og spesielt de muligheter som ligger i overføring til mindre restriktive fengsler.

Norsk Forening for Kriminalreform (KROM) ser positivt på utvidelsen av bruk av åpne soningsplasser. Det samme gjelder Foreningen for Fangers Pårørende (FFP), Juss-Buss og Juridisk rådgivning for kvinner (JURK). Juss-Buss foreslår en lovfesting av prinsippet om at ingen skal sone under strengere forhold enn det som er nødvendig og stiller seg også positiv til forslaget om pliktig vurdering av innsatte for soning i åpen anstalt ett år før prøveløslatelse. FFP fremhever spesielt at åpen soning gir et langt bedre utgangspunkt for kontakten mellom innsatte og pårørende før løslatelse, og at tilvenningen til normale omstendigheter særlig er av stor betydning for barna. JURK mener det er viktig med progresjon i soningen med overgang fra lukkede til åpne anstalter, særlig med tanke på rehabilitering.

Flertallet av de øvrige høringsinstanser, herunder Østre, Vestre, Søndre og Nordre fengselsdistrikt, Bredtveit fengsel og sikringsanstalt, Bergen landsfengsel og Ringerike kretsfengsel og domstolene har ikke uttrykkelig kommentert forslaget. Departementet oppfatter høringsinstansene slik at de stiller seg positive til hovedlinjene i bestemmelsen.

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF) etterlyser en nærmere redegjørelse for hvilke innsatte som ikke bør sone i åpne fengsler og fremholder at lovteksten kan være mer utfyllende.

Flere høringsinstanser, herunder Kriminalomsorg i frihet i Rogaland, FFP, KROM og JURK gir uttrykk for faren for forskjellsbehandling av innsatte ved bruk av det skjønnsmessige begrepet «særlig positiv utvikling» som vilkår for progresjon og utslusing til åpent fengsel og overgangsfengsel.

Kriminalomsorg i frihet i Rogaland påpeker i forbindelse med utslusing til friere soningsformer at:

> «Begrepet særlig positiv utvikling bør også vurderes individuelt ut fra den enkelte sine forutsetninger og grad av problembelastning. Dermed kan en unngå det som er anmerket fra fengselshold om at kun de mest ressurssterke innsatte vil kunne dra nytte av en ordning med soning utenfor fengsel.»

FFP uttaler at:

> «Det er stor mulighet for at den mest belastede gruppen innsatte ikke vil være i stand til å oppnå de goder loven gir mulighet til. Hvordan skal man fange opp gruppen av syke eller rusmisbrukende innsatte? I mange tilfelle er det ikke snakk om den enkeltes vilje, men den enkeltes

> *forutsetning* for å ville de rette tingene eller evnen til å foreta de riktige valg.»

FFP uttaler videre at deltagelse i programmer ikke lenger kan sies å være frivillige og ser alvorlig på at denne «plikten» til å delta nå nærmest blir lovfestet. FFP bemerker også at selv om tiltakene som krever særlig positiv utvikling er ment som positive tiltak, og også vil være det for en gruppe innsatte, er vilkåret med på å gjøre soningstiden uforutsigbar.

KROM uttaler:

> «Utkastet legger opp til en generell progresjon for fangene, men også progresjon for enkelte som har hatt en «særlig positiv utvikling». Dette kan etter KROMs mening medføre uheldige konsekvenser. For det første: begrepet «særlig positiv utvikling» legger opp til skjønnsmessige vurderinger som kan falle uheldig ut for den enkelte fange. Begrepet er såpass vagt at en positiv utvikling kun skjer på fengslets premisser. Dette kan skape problemer for fangene som uforutsigbarhet og uvisshet,- hva er en «særlig positiv utvikling»?»

KROM fremholder også at begrepet kan føre til forskjellsbehandling ved at de «andre» fangene får dårligere soningsforhold og nedprioriteres. Dette gjelder i særlig grad ressurssvake fanger.

JURK uttaler:

> «JURK er kritisk til bruk av begreper som «særlig positiv utvikling» som vurderingskriterie. Det er fare for forskjellsbehandling dersom et slikt begrep skal være retningsgivende.»

JURK uttaler at de i sitt arbeid har opplevd at flere innsatte har gitt uttrykk for at avgjørelser ofte påvirkes av såkalt «trynefaktor» og at det derfor bør fastsettes objektive kriterier som skal legges til grunn ved vurderingen.

Når det gjelder innsatte i høyrisikoavdelinger uttaler Rettspolitisk forening at rettssikkerhetshensyn tilsier at plasseringen må prøves med jevne mellomrom.

7.2.2.5 Departementets merknader

Departementet er tilfreds med at flertallet av høringsinstansene synes å ha sluttet seg til hovedlinjene i bestemmelsen i lovutkastet § 15 som regulerer vilkårene for overføringer av innsatte fra fengsler med høyt sikkerhetsnivå til fengsler med lavere sikkerhetsnivå og overgangsfengsler. Departementet har også merket seg at ingen av høringsinstansene har stilt seg kritiske til forslaget om at alle innsatte skal vurderes for overføring til fengsel med lavere sikkerhetsnivå når det gjenstår ett år frem til løslatelse på prøve. Lovutkastet § 15 representerer på mange måter en «fanebestemmelse» som gir lovgrunnlaget for de virkemidler kriminalomsorgen trenger for å kunne bidra til redusert tilbakefall til ny kriminalitet etter løslatelse. Et viktig prinsipp som ellers fremgår av bestemmelsen er at ingen bør gjennomføre straffen under strengere fengselsregimer enn det som er nødvendig ut fra sikkerhetsmessige grunner.

Ett felles og ufravikelig vilkår for samtlige overføringer er at sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det og at det ikke er grunn til å anta at innsatte vil unndra seg gjennomføringen. Hensynet til sikkerheten vil alltid være overordnet i forhold til den innsattes behov for rehabilitering og gradvis tilpasning til en normaltilværelse frem mot løslatelse. Fengslene skal alltid vurdere om

en overføring er sikkerhetsmessig forsvarlig basert på den atferd innsatte har vist under oppholdet i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, ut fra den kjennskap man har til innsatte, og de opplysninger man har fra tidligere fengselsopphold og straffesakens dokumenter. Ved vurderingen skal det også legges vekt på om overføringen kan sies å stride mot den alminnelige rettsfølelse. Departementet viser til at lave svikttall fra fengsler med lavere sikkerhetsnivå indikerer at kriminalomsorgen i dag foretar tilstrekkelig gode sikkerhetsmessige vurderinger.

Overføring til fengsel med lavere sikkerhetsnivå innebærer ikke at det automatisk gis adgang til utganger ved permisjoner eller frigang. De samme vilkår som gjelder for utganger i fengsel med høyt sikkerhetsnivå gjelder tilsvarende. Departementet mener på bakgrunn av dette at de sikkerhetsmessige aspekter ved overføringer til mindre restriktive gjennomføringsformer er forsvarlige, og at de er tilfredsstillende ivaretatt i lovutkastet.

NFF har etterlyst en nærmere redegjørelse for hvilke innsatte som ikke bør sone i fengsler med lavere sikkerhetsnivå. Departementet har i høringsutkastet uttalt at det ikke er ønskelig med begrensninger i lovteksten basert på bestemte lovbruddskategorier, fordi enhver overføring på forhånd skal være vurdert som sikkerhetsmessig forsvarlig. Departementet mener fortsatt at uttrykkelige begrensninger ikke bør tas inn i lovteksten og at generelle begrensninger heller ikke er ønskelig fordi dette vil kunne hindre overføringer i enkelttilfelle hvor det anses sikkerhetsmessig forsvarlig. At det er begått alvorlig kriminalitet kan likevel medføre at en overføring vil stride mot den alminnelige rettsfølelse selv om den anses sikkerhetsmessig forsvarlig (for eksempel i tilfelle hvor det er begått alvorlige volds-, sedelighets- eller narkotikaforbrytelser). Departementet bemerker også at et aktivt rusproblem for eksempel kan føre til at en overføring anses sikkerhetsmessig betenkelig, men dette vil avhenge av om det fengsel det vurderes overført til kan kontrollere og håndtere problemet. Departementet mener på denne bakgrunnen at det er mest hensiktsmessig at nærmere retningslinjer for når overføring ikke bør skje gis i forskrift.

Departementet har etter høringsrunden foretatt et par endringer i lovutkastet av lovteknisk karakter uten at realitetsendringer er tilsiktet. I høringsutkastet ble det satt som et vilkår for overføring at «en forholdsmessig del» av straffen først skulle være gjennomført ved overføringer til fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsfengsel. Dette tidsbegrepet foreslår departementet nå endret til «en del» av straffen fordi dette er et mer generelt og alminnelig benyttet begrep. I praksis vil kriminalomsorgen trenge noe tid etter innsettelse i fengsel med høyt sikkerhetsnivå for å vurdere om en overføring kan være sikkerhetsmessig forsvarlig. I utgangspunktet er det ikke tilsiktet endringer i den praksis som er omtalt under gjeldende rett i punkt 7.2.2.1.

I lovutkastet som ble sendt på høring ble det videre sagt at innsatte som hadde hatt en «særlig positiv utvikling» kunne overføres til fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsfengsel på et tidligere tidspunkt enn det som var normalsituasjonen. Flere høringsinstanser har bemerket at begrepet «særlig positiv utvikling» kan føre til forskjellsbehandling og at ressurssvake innsatte kan falle utenfor den foreslåtte ordningen. Departementet har vurdert den foreslåtte særordning for innsatte som har hatt en «særlig positiv utvikling» på

ny. Departementet foreslår nå at særordningen faller bort som et selvstendig overføringsgrunnlag ved overføringer av innsatte til mindre restriktive fengsler. Departementet ser det uheldige i at man i lovteksten positivt særbehandler en gruppe innsatte, og viser til at denne gruppen innsatte kan overføres etter de generelle overføringskriterier. Ved vurdering av om overføring kan skje, vil den positive utviklingen bli vektlagt i en totalvurdering.

Når det gjelder innsatte i avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå har departementet etter at høringsutkastet ble utsendt tilføyet en ny setning i lovutkastet hvor det fastsettes at disse innsatte skal vurderes for overføring til fengsel med høyt sikkerhetsnivå med senest seks måneders mellomrom. Tillegget vil sikre at plasseringen ut fra rettsikkerhetsmessige hensyn blir prøvet med jevne mellomrom. Hvis kriteriene for innsettelse ikke lenger er oppfylt skal overføring skje. Grunnlaget for innsettelsen skal imidlertid vurderes fortløpende av fengslet, men bestemmelsen vil sikre at overordnet myndighet vurderer grunnlaget med senest seks måneders mellomrom. Innsatte eller fengslet kan imidlertid uavhengig av denne tidsgrensen selv søke om eller ta opp spørsmålet om overføring. Departementet bemerker at det i forskrift også vil bli gitt regler om innberetning fra fengslet til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning med kortere tidsintervaller.

7.2.3 Gjennomføring utenfor fengsel med særlige vilkår

7.2.3.1 Gjeldende rett

Utgangspunktet er at fengselsstraff og lukket sikring skal gjennomføres i fengsel. Unntaksvis kan det imidlertid besluttes overføring til behandlingsinstitusjon eller hybelhus etter fengselsloven § 12 eller innleggelse i sykehus etter fengselsloven § 32. Andre alternative gjennomføringsformer gir gjeldende lovverk ikke mulighet til.

Sikring er en strafferettslig særreaksjon og faller utenfor straffelovens tradisjonelle definisjon av «straff». Sikringsdømte kan sikres i frihet utenfor fengsel med pålagte sikringsvilkår. Under sikring i frihet kan sikringsdømte ha opphold for eksempel i egen bolig når det anses sikkerhetsmessig forsvarlig.

7.2.3.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget foreslo i NOU 1988: 37 et mer differensiert fullbyrdelsessystem med et større spillerom til å overføre fanger til andre alternativer enn de eksisterende. Utvalget foreslo blant annet at «straffullbyrdelse utenfor anstalt» ble innført som et eget og nytt fullbyrdelsesalternativ. Det ble vist til at forslaget måtte ses i sammenheng med forslaget om opphevelse av prøveløslatelsesinstituttet. Utvalget anførte at alternativet særlig ville omfatte fanger med lengre straffetider, og da for den siste del av soningen. Utvalget presiserte at ordningen forutsatte et system av kontrollerende og hjelpende art. Det ble forutsatt at domfelte skulle bo utenfor anstalt, stå i regelmessig kontakt med fengselsmyndighetene (fremmøte minimum to ganger i uken) og overholde særlige regler om arbeid, utdanning eller andre hensiktsmessige tiltak. Utvalget presiserte at kontrollnivået måtte være høyt, at reglene måtte være kontrollerbare og at brudd på reglene måtte sanksjoneres.

Departementet fulgte i St meld nr 27 (1997-98) opp fengselslovutvalgets forslag og foreslo at det ble vurdert etablert en progresjonsrettet soning hvor

domfelte går mot en stadig mer normalisert tilværelse. Restriktive opplegg utenfor fengsel med kvalitativt tilfredsstillende innhold og adgang til administrativ gjeninnsettelse ved brudd på vilkår var etter departementets oppfatning det som på sikt gir størst samfunnsmessig trygghet.

Departementet foreslo at domfelte som under soningstiden hadde etterlevd forutsetningene for en progresjonsrettet gjennomføring burde kunne fyllbyrde siste del av straffen utenfor fengsel eller institusjon i en overgangsfase mot prøveløslatelse. Departementet viste til at slik soning måtte bygge på individuelt utformede tilsynsprogram, klare vilkår og at kontroll og kontaktnivå måtte tilpasses etter omstendighetene. Det ble vist til at kontrollnivået måtte være høyt og at domfelte måtte følge vilkår om oppholdssted, arbeid, undervisning, deltagelse i program, totalforbud mot rusmidler, avgivelse av urin- og utåndingsprøver m.v. Kriminalomsorgen skulle påse at vilkårene ble etterlevet, blant annet ved uanmeldte besøk. Det skulle være en lav toleranse for brudd med tilbakeføring til fengsel som resultat. Manglende oppmøte eller oppmøte i beruset tilstand ble nevnt som eksempler på brudd som umiddelbart bør føre til innsettelse i fengsel. I tilfelle hvor det er nødvendig med et høyere kontrollnivå foreslo departementet at det ble vurdert å bruke tilsyn med elektronisk kontroll.

Stortinget støttet i Innst. S. nr. 6 (1998-99) departementet i at domfelte som ledd i en progresjonsrettet soning bør gå mot en stadig mer normalisert tilværelse. Stortinget støttet videre forslaget om at domfelte som er funnet egnet til å delta i slik progresjonssoning og som gjennom soningstiden har etterlevd forutsetningene, bør kunne fullbyrde siste del av straffen utenfor fengsel eller institusjon i en overgangsfase mot løslatelse. Det ble forutsatt at slik soning ble bygget på et individuelt utformet tilsynsprogram og klare vilkår. Den enkelte måtte få oppfølging fra kriminalomsorgen og kontrollnivået må være høyt. Brudd på vilkår måtte videre føre til raske sanksjoner. Stortinget traff deretter følgende vedtak:

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

7.2.3.3 Høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsutkastet adgang til å gjennomføre fengselsstraff utenfor fengsel med særlige vilkår når halvdelen av straffetiden er gjennomført. Ordningen ble foreslått lovregulert som en selvstendig gjennomføringsform og var tiltenkt domfelte som under gjennomføringen systematisk - over tid - har vist vilje og evne til å ta ansvar for endret livsførsel. Høringsutkastet § 16 ga kriterier for hvilke innsatte som kan falle inn under ordningen. Kun innsatte som har hatt en «særlig positiv utvikling» under fengselsopphold det kunne etter forslaget overføres til gjennomføring utenfor fengsel. Overføringen må videre anses hensiktsmessig for å fremme en fortsatt positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet. Departementet viste til at overføring ikke skulle besluttes hvor sikkerhetsmessige grunner talte mot det eller hvor det anses fare for at domfelte vil unndra seg gjennomføringen. Det ble videre vist til at det ved vurderingen vil bli sett hen til om gjennomføringen kan stride mot den alminnelige rettsoppfatning. For øvrig ble det foreslått at overføring tid-

ligst kunne skje når halvdelen av straffen var utholdt fordi innsatte i forkant må ha vist seg egnet til å kunne klare en gjennomføring utenfor fengsel.

Det ble foreslått hvilke særlige vilkår som skulle settes for gjennomføring utenfor fengsel. Departementet fremhevet at kontroll og kontaktnivået fra kriminalomsorgen skal være høyt for å sikre at vilkårene ble etterlevet. Departementet viste til at domfelte kunne ha opphold i egen bolig eller i institusjon med møteplikt for kriminalomsorgen. Videre ble det foreslått vilkår som arbeid, opplæring eller deltagelse i ulike program. Det kunne etter forslaget også fastsettes forbud mot bruk av rusmidler, som skulle kontrolleres ved avgivelse av rutinemessige utåndings- og urinprøver. Videre skulle det være en lav terskel for brudd med tilbakeføring til fengsel som resultat. Manglende oppmøte eller rusmiddelmisbruk ble oppgitt som eksempler på brudd som kan medføre umiddelbar tilbakeføring til fengsel. Departementet viste for øvrig til at det er nødvendig med en nærmere regulering av ordningen i forskrift.

Departementet viste til at innføring av ordningen ville få konsekvenser i forhold til dagens mulighet for prøveløslatelse etter halv straffetid. Rehabiliteringshensyn alene er i dag sjelden avgjørende for prøveløslatelse ved halv straffetid, men momentet tillegges til tider vekt i en helhetsvurdering. De grunner som kan føre til prøveløslatelse etter halv straffetid er normalt alvorlige helseproblemer hos innsatte selv eller nær familie. Departementet viste til at forslaget naturlig måtte medføre at rehabiliteringshensyn ble tillagt mindre eller ingen vekt ved spørsmålet om halvtidsløslatelse. I motsatt fall så departementet en risiko for urimelig forskjellsbehandling fordi oppfølgingen fra kriminalomsorgen vil være mindre inngripende ved en prøveløslatelse. Departementet viste til at en innskjerping av fremtidig praksis for halvtidsprøveløslatelse måtte reguleres i forskrift.

7.2.3.4 Høringsinstansenes syn

Fire høringsinstanser går uttrykkelig imot forslaget om adgang til å gjennomføre straff utenfor fengsel på særlige vilkår.

Riksadvokaten uttaler:

> «I utkastet § 16 foreslås en hjemmel til å gjennomføre soning utenfor fengsel, gjerne benevnt som «hjemmesoning», når halvparten av straffen er utholdt og domfelte har vist særlig positiv utvikling. Riksadvokaten er klar over at dette i prinsippet allerede har fått tilslutning i Stortinget, jf. Innst. S. nr. 6 (1998-99) side 11. Selv om slik soning i det enkelte tilfelle er sikkerhetsmessig forsvarlig, vil det etter riksadvokatens oppfatning være grunn til å understreke at en slik soningsform sannsynligvis vil ha negative virkninger for straffullbyrdelsens evne til å bevare den sosiale ro. Både for personer som direkte eller indirekte er rammet av gjerningsmannens handlinger, og for den brede allmennhet, vil det trolig være vanskelig å få forståelse for at inntil 1/4 av frihetsstraffen (1/6-del av den idømte straff) kan sones ved at domfelte i hovedsak pålegges å møte på arbeid, unnlate å bruke rusmidler og for øvrig holde seg hjemme. Ikke uten grunn vil dette bli oppfattet som om domfelte er løslatt, og at i denne situasjonen er det ingen frihetsstraff med det formål å beskytte samfunnet mot kriminell virksomhet. Riksadvokatens oppfatning er derfor at en isteden for gjennomføring av straffullbyrdelse utenfor anstalt, heller bør satse på en formell prøve-

> løslatelse av domfelte som har vist en særlig positiv utvikling, men med en enkel og rask adgang til gjeninnsettelse ved brudd i tiden fra løslatelse og frem til 2/3-tid.»

Riksadvokaten bemerker at bruk av soning i frihet også kan innebære en utfordring for likhetskravet og at:

> «Det finnes flere kriminalitetstyper hvor det reageres med lengre ubetingede frihetsstraffer, uten at domfelte representerer noen sikkerhetsmessig risiko. Dette vil særlig gjøre seg gjeldende for det man gjerne har kalt «hvitsnippforbrytelser», og som regelmessig består av ulike økonomiske utroskapshandlinger eller brudd på offentlig reguleringslovgivning. I tillegg til at disse lovovertredere ikke representerer noen umiddelbar sikkerhetsrisiko, finnes det normalt ikke noen direkte fornærmet, og de straffbare handlinger oppleves ikke som noen trussel av befolkningen. Den sosiale ro vil derfor neppe påvirkes merkbart av at denne typen straffedømte i større grad får sone i frihet. Likhetsbetraktninger tilsier derimot at denne type kriminelle ikke bør sone vesentlig lettere enn gjennomsnittet av domfelte med dommer av tilsvarende lengde.»

Politiembetsmennenes Landsforening (PEL) har de samme innvendinger som riksadvokaten og uttaler at det er grunn til å frykte at det vil virke nedbrytende på den tillit og respekt alle straffesaksmyndigheter er avhengig av hvis man i en slik situasjon fastholder at domfelte soner.

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF) uttaler:

> «Det er forbundets inntrykk etter å ha fulgt den kriminalpolitiske debatt at det skal reageres strengere på flere typer lovbrudd. Disse signalene og konkrete vedtak fattet av Stortinget innebærer *mer bruk av fengsel.* Lovforslaget åpner for *mindre bruk av fengsel.*
>
> Hensynet til ofrene må veie tungt, og det er etter vår oppfatning heller ikke redegjort godt nok for hvilke hensyn som skal tas til ofrene for kriminalitet.
>
> Fengselsstraffen er hjørnestenen i straffesystemet og den preventive effekt av den må søkes opprettholdt. Forbundet er ikke innstilt på å gå inn for bestemmelsen i den form og med det innhold som fremgår av § 16.»

Kriminalomsorgens Yrkesforbund (KY) uttaler at de er skeptiske til forslaget til § 16 i det gjennomføring av fengselsstraff utenfor fengsel kan stride mot folks alminnelige rettsoppfatning. KY mener at dersom dette skal kunne aksepteres må det innføres kontrolltiltak bestående både av elektronisk kontroll og hyppig oppfølging av tilsatte i kriminalomsorgen.

Statsadvokatembetet i Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane uttaler at utgangspunktet bør være at all fengselsstraff skal sones fullt ut og at soning som foreslått etter § 16 derfor som hovedregel først bør skje etter at to tredjedel av straffen er sonet. Statsadvokatembetet uttaler at soning som nevnt i utkastet ikke bør tillates hvis den er i strid med den alminnelige rettsoppfatning.

To av syv høringsuttalelser fra fengselsvesenet har enkelte innvendinger mot muligheten for fortsatt gjennomføring utenfor fengsel. Vestre fengselsdistrikt stiller seg tvilende til adgangen fordi offentligheten kan oppfatte dette som løslatelse og fordi ordningen kan komme til å forsterke eller innføre et nytt klasseskille blant straffedømte. Østre fengselsdistrikt antar at gjennomfø-

ring utenfor fengsel som straffeform ikke er i tråd med den «alminnelige rettsfølelse».

For øvrig har fengslene ikke fremsatt kritiske bemerkninger til forslaget i § 16 og ut fra kommentarene kan uttalelsene tas til inntekt for generell tilslutning til lovutkastet.

Oslo politidistrikt støtter forslaget og uttaler:

> «Straffegjennomføring utenfor fengsel for innsatte med en «særlig positiv utvikling» synes i utgangspunktet å være en akseptabel løsning. Det understrekes at dette ikke må være en normalgjennomføring, men forbeholdt innsatte som utmerker seg på en spesiell god måte. Det er også viktig at brudd på fastsatte vilkår faktisk fører til gjeninnsettelse. Dette krever aktiv oppfølging fra Kriminalomsorgen overfor denne gruppen.»

Troms politidistrikt og politimesteren i Stavanger har generelt sluttet seg til lovutkastet uten å komme med konkrete bemerkninger til denne bestemmelsen.

Kriminalomsorg i frihet i Rogaland, Buskerud og Hedmark stiller seg positive til forslaget. De øvrige kontorer har ingen direkte kommentarer til bestemmelsen.

I høringsuttalelsene fra domstolene, herunder Borgarting lagmannsrett og Trondheim byrett, er det ikke fremsatt kritiske merknader til bestemmelsen med unntak av at Stavanger byrett fremholder at dersom straffens reelle innhold skal endres bør dette forbeholdes straffer av mer enn seks måneders lengde.

Foreningen for Fangers Pårørende (FFP) uttaler at forslaget er godt, vel å merke for den gruppen innsatte som klarer å leve opp til disse vilkårene. Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) er positive til at det åpnes for at deler av soningen kan gjennomføres utenfor fengsel, men bemerker at det allikevel bør settes klare rammer for hvilke typer vilkår som kan settes. Norsk Forening for Kriminalreform (KROM) uttaler generelt at økt bruk av åpne soningsplasser og økt bruk av frigang er helt i tråd med KROMs statutter om mindre bruk av fengsel. KROM etterlyser imidlertid en større konkretisering av hva alternativene til soning i anstalt kommer til å innebære, samt en grundig problematisering av hvem som skal utføre kontrollen.

7.2.3.5 Departementets merknader

Departementet har i lovteksten tilføyet et vilkår om at overføringen i tillegg til å være hensiktsmessig også må være «nødvendig» for å fremme en fortsatt særlig positiv utvikling med sikte på å motvirke ny kriminalitet. Tilleggskriteriet «nødvendig» innebærer at kretsen av de domfelte som faller inn under ordningen vil begrenses til de tilfelle hvor kriminalomsorgen selv ikke kan tilby rehabiliteringstiltaket fra fengslet (for eksempel ved bruk av frigang). Det ligger også den begrensning i begrepet «nødvendig» at domfelte må ha et individuelt behov for det aktuelle tiltaket for å motvirke ny kriminalitet. Det skal i tillegg settes vilkår for å sikre en forsvarlig gjennomføring.

Departementet bemerker at gjennomføring utenfor fengsel i lovutkastet § 16 i tillegg skal kunne anvendes overfor innsatte som har hatt en særlig positiv utvikling under gjennomføringen og hvor overføringen er nødvendig for å

videreføre denne. I motsetning til lovutkastet § 15 er kriteriet «særlig positiv utvikling» tatt med i lovteksten for klart å signalisere at dette er et grunnleggende vilkår for overføring til denne gjennomføringsformen.

Departementet ønsker, til tross for kritiske uttalelser fra Riksadvokaten, Politiembetsmennenes Landsforening (PEL), Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF) og Kriminalomsorgens Yrkesforbund (KY) å opprettholde forslaget om adgang til gjennomføring av straff utenfor fengsel på særlige vilkår. Departementet peker på at en overføring, på tilsvarende måte som ved overføring til mindre restriktive gjennomføringsformer, bare skal finne sted hvis gjennomføringen anses å kunne skje på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte, og når overføringen ikke vil stride mot formålet med straffen. Det vil i disse tilfelle alltid bli foretatt grundige sikkerhetsmessige vurderinger i forkant. I tilfelle hvor det er begått alvorlig kriminalitet, vil for eksempel hensynet til den alminnelige rettsoppfatning medføre at overføringer regelmessig ikke vil bli besluttet selv om vilkårene ellers er oppfylt.

Det er i tillegg som nevnt et krav at domfelte har hatt en «særlig positiv utvikling» under gjennomføringen. Departementet viser til at det ikke er tilstrekkelig at vedkommende har innrettet seg etter rutiner, utvist en god oppførsel eller ikke har fått reaksjoner som følge av disiplinærbrudd. Overføring til denne gjennomføringsformen skal ikke være en belønning for god oppførsel. Etter departementets oppfatning er god oppførsel en rimelig normalforventning til alle innsatte. Ordningen foreslås å omfatte innsatte som over tid har vist at de har evne og vilje til å endre et kriminelt handlingsmønster, ved at vedkommende i handling har anstrengt seg for å gjøre noe med sin livssituasjon ved å delta i program eller andre tiltak rettet mot endring av atferden. Begrepet «særlig» indikerer videre at det skal ha skjedd en merkbar endring i utviklingen sammenlignet med den situasjon som forelå ved innsettelse. Overføringen skal som nevnt også anses nødvendig og hensiktsmessig for å fremme en fortsatt positiv utvikling med sikte på å motvirke ny kriminalitet. Departementet viser til at det følger av dette at domfelte skal ha et reelt behov for rehabilitering. Ressurssterke domfelte vil derfor normalt ikke falle inn under den foreslåtte særordningen. Ved bruk av begrepet «nødvendig» i lovteksten må det forutsetningsvis tilbys andre rehabiliteringstilbud enn de som lar seg gjennomføre i eller fra fengsel. Dersom de samme tilbud kan gis i eller fra fengsel foreslår departementet at overføring ikke kan finne sted. Departementet mener at allmennheten og samfunnet vil være best tjent med at disse innsatte stimuleres og gis mulighet til å fortsette den positive utviklingen utenfor fengsel under kontroll og oppfølging fra kriminalomsorgen.

Som nevnt under punkt 7.2.2.5 i proposisjonen har noen høringsinstanser påpekt at bruk av kriteriet « særlig positiv utvikling» kan medføre forskjellsbehandling, og at ressurssvake innsatte kan falle utenfor ordningen. Departementet bemerker til dette at det er et hovedmål at kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for at lovbrytere skal kunne gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster. Dette kan skje ved veiledning, motivering, stimulering til læring og ved at det gis tilbud om deltagelse i ulike tiltak. Tiltakene kan bestå av arbeid, opplæring, program eller andre tiltak som kan fremme den innsattes forutsetninger for å mestre en kriminalitetsfri tilværelse. Slike tiltak skal være et tilbud til alle innsatte. Det nevnes at alle innsatte

har en aktivitetsplikt etter lovutkastet § 3. Det vil imidlertid være slik at ikke alle innsatte vil oppfylle kriteriet til en «særlig positiv utvikling» fordi de mangler grunnleggende forutsetninger som evne eller vilje til å gjøre noe med sin livssituasjon. Begrepet «særlig» innebærer at det skal ha skjedd en merkbar positiv endring i atferden etter innsettelsen. Alminnelig god oppførsel er som nevnt ikke tilstrekkelig da departementet mener dette er en rimelig normalforventing til alle. Det må kreves at innsatte i handling har anstrengt seg for å gjøre noe med sin livssituasjon ved deltagelse i program eller andre tiltak. Departementet ser at det objektivt sett vil bli en «forskjellsbehandling» ved at en gruppe innsatte får noen særfordeler fremfor andre, men denne forskjellsbehandlingen mener departementet kan forsvares fordi den er begrunnet i individuelle behov. Departementet anser at denne særordningen vil kunne bidra til at noen innsatte får bedre forutsetninger for et kriminalitetsfritt liv etter løslatelse og at den derfor i større grad, enn om man ikke hadde hatt den, kan bidra til at tilbakefallet til kriminalitet reduseres.

Departementet peker på at det ved denne gjennomføringsformen vil bli satt klare forutsetninger om sysselsetting på dagtid ved arbeid, opplæring eller andre tiltak og vilkår om fremmøteplikt for kriminalomsorgen eller andre offentlige myndigheter i kontrolløyemed. Videre kan det settes særlige vilkår om forbud mot bruk av rusmidler, deltagelse i program og behandling der dette fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring. Kontrollen med at rusforbudet etterleves skal blant annet skje ved jevnlig avgivelse av urinprøver og uanmeldte hjemmebesøk. Videre vil det være innbakt gode kontrollmuligheter i de samarbeidsavtaler kriminalomsorgen må inngå med arbeidsgiver, skole, behandlingsapparat m.v. Terskelen for brudd på vilkår og tilbakeføring til fengsel skal være svært lav i disse tilfellene.

Departementet har merket seg riksadvokatens forslag om at man heller bør prøveløslate domfelte som har vist en særlig positiv utvikling med enkel og rask adgang til gjeninnsettelse ved brudd frem til 2/3-tid. Til dette bemerker departementet generelt at gjennomføringen utenfor fengsel etter forslaget vil være mer krevende overfor domfelte, og vil innebære en større grad av oppfølging og kontroll fra kriminalomsorgens side, enn det som etter forslaget er mulig ved en formell prøveløslatelse. Denne ordningen innebærer også at kriminalomsorgen på egen hånd enkelt og raskt kan gjeninnsette domfelte i fengsel ved brudd på vilkår uten at man er nødt å gå om forhørsretten.

Departementet har ikke i lovteksten stilt krav om at ordningen bare skal få avendelse på fengselsstraff av en viss lengde. Normalområdet for bestemmelsens anvendelse vil imidlertid etter departementets oppfatning være dommer av en viss straffelengde.

Noen få høringsinstanser bemerker at det må settes klare rammer for hvilke vilkår som kan settes. I forslaget er angivelsen av vilkårene ikke uttømmende, og det er åpnet for adgang til å sette andre vilkår når det anses nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring. Departementet anser at en uttømmende oppregning er lite ønskelig, og til dels også umulig, fordi det i enkelttilfelle kan være behov for andre individuelle vilkår som ikke kan forutsees på nåværende tidspunkt. Lovteksten gir imidlertid noen ytre rammer for hvor inngripende vilkår som kan fastsettes.

Departementet har for øvrig etter at høringsutkastet ble utsendt foretatt en redaksjonell endring i lovteksten ved at enkelte av vilkårene nå er tydeliggjort som grunnleggende forutsetninger som alltid skal være oppfylt for at overføring kan skje. Faste vilkår er etter endringen fast bopel, sysselsetting ved arbeid, opplæring eller andre tiltak og fremmøteplikt i upåvirket tilstand for kriminalomsorgen eller andre etter anvisning.

7.3 Fellesskap, sysselsetting, program, fritid m.v.

7.3.1 Fellesskap med andre innsatte

7.3.1.1 Gjeldende rett

Fengselsloven § 16 fastsetter at innsatte skal være i enerom om natten med mindre plassforhold eller andre særlige grunner ikke er til hinder for det. Etter nærmere regler kan innsatte være i fellesskap om dagen under nødvendig tilsyn. Bestemmelsen fastsetter videre at innsatte kan undergis behandling i enerom hvor fellesskapsbehandling ikke kan anvendes eller ikke finnes formålstjenlig. Det er også fastsatt at Fengselsstyret må samtykke til enerom utover ett år.

Utfyllende regler er gitt i fengselsreglementet § 53. Innsatte skal som regel ha sitt eget rom, men to eller flere innsatte kan plasseres på samme rom hvis plassforhold, fengslets innredning, helsemessige eller andre personlige forhold gjør det nødvendig. Innsatte skal ha adgang til daglig fellesskap, eventuelt ved fordeling i grupper. Fellesskapet skal være under stadig tilsyn og kontroll. Hovedregelen er at innsatte har adgang til fellesskap under arbeid, skole og i fritiden med mindre bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold setter begrensninger.

I dag blir adgangen til fellesskap tilnærmet sett på som en rettighet, hvor unntak må begrunnes særskilt. Etter gjeldende regelverk er det hjemmel for å gjøre unntak fra fellesskapet ved bruk av tvangsmidler eller ved iverksettelse av eneromsrefselse. Videre kan fellesskapet innskrenkes eller utelukkes i akutte situasjoner hvor det anses nødvendig for å hindre eller minske fare for skadelige handlinger på person eller eiendom og ut fra sikkerhetsmessige hensyn.

7.3.1.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget ga i NOU 1988: 37 klart uttrykk for at det må bygges på fellesskapsprinsippet under straffullbyrdelse i anstalt. Utvalget fremhevet at fellesskap i de alt overveiende tilfelle er best egnet til å normalisere fangens situasjon og motvirke skadelige følger av frihetsberøvelsen, men at fellesskap med de øvrige fanger må kontrolleres. For fanger som fullbyrder straff i lukket fengsel med særlige sikkerhetsforanstaltninger foreslo utvalget at regler om fellesskap må gis av vedkommende departement. For fanger i lukket og åpent fengsel og i hybelhus foreslo utvalget lovfestet adgang til fellesskap under arbeid, skole og fritid. Utvalget foreslo også lovfestet rett til enecelle om natten i lukkede fengsler med mindre fangens helbredstilstand eller plassforhold er til hinder for det.

Departementet la i St meld nr 27 (1997-98) til grunn at fellesskapsprinsippet skal videreføres.

7.3.1.3 Høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsutkastet lovfestet adgang til fellesskap under arbeid, opplæring, program, andre tiltak og i fritiden med mindre dette er umulig på grunn av praktiske forhold. Lovutkastet § 17 innebar en videreføring av gjeldende praksis. Departementet foreslo adgang til å fravike fellesskapsprinsippet ved konkrete henvisninger til lovbestemmelser som hjemler unntak. Det ble også foreslått at dagens bestemmelse om rett til enerom om natten videreføres med mindre helsemessige eller plassforhold er til hinder for det.

Departementet foreslo adgang til helt eller delvis å kunne gjøre unntak fra fellesskapsprinsippet i avdelinger som har særlig høyt sikkerhetsnivå eller som er tilrettelagt for innsatte med særlige behov. Forslaget ble begrunnet med at sikkerhetsmessige eller andre forhold her kan gjøre det nødvendig med til dels sterke begrensninger i adgangen til fellesskap med medinnsatte.

7.3.1.4 Høringsinstansenes syn

Noen høringsinstanser har kritiske bemerkninger til bestemmelsen som regulerer adgangen til å fravike fellesskapsprinsippet.

Rettspolitisk forening uttaler at det ikke er tilfredsstillende når loven ikke inneholder noen konkretisering av hva særlig høyt sikkerhetsnivå vil innebære av ekstra inngrep overfor den innsatte. Foreningen uttaler videre:

> «Det vil her i stor grad være tale om inngrep som ellers krever særskilt hjemmel (for eksempel etter refselsesbestemmelsen). Særlig når det gjelder lengre tids utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte er det grunn til å peke på de udiskutable psykiske skadevirkningene av slik isolasjon. Det vises i denne sammenheng til den kritikk som er kommet fra Europarådets torturovervåkingskomité i forbindelse med isolasjon av varetektsinnsatte, samt til EMKs avgjørelse i sakene 7572/76, 7586/76 og 7587/76 (Ensslin, Aader og Raspe mot Tyskland) der det selv overfor prominente terrorister ble stilt klare krav til mulighet for fellesskap mellom sikkerhetsavdelingens innsatte for at ikke EMK art. 3 skulle anses overtrådt.
>
> Under henvisning til det ovenfor anførte vedrørende betenkelighetene ved isolasjon, bør det også i lovutkastet § 17 gjøres justeringer slik at en sikrer at ikke denne bestemmelsen kan benyttes til langvarig isolasjon av innsatte.»

Juss-Buss uttaler at de er negative til den vide adgangen til å nekte innsatte etter forslaget § 10 annet ledd adgang til fellesskap, med mindre det er fare for liv eller helse. Juss-Buss viser til at dette er svært inngripende i forhold til den innsatte, og mener at slik isolasjon strider mot kriminalomsorgens prinsipp om at skadelige virkninger av soningen så vidt mulig skal forebygges eller bøtes på. Juss-Buss spør videre hvordan dette stiller seg i forhold til EMK.

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) er fornøyd med at fellesskap er hovedregelen, men stiller seg skeptisk til at det gjøres unntak med begrunnelse i avdelinger. JURK mener at en slik vurdering bør gjøres på individuelt grunnlag og bør være en klar unntaksregel.

Ingen av høringsinstansene fra fengselsvesenet, kontorene for kriminalomsorg i frihet, påtalemyndigheten, domstolene eller departementene fremsetter kritiske bemerkninger til bestemmelsen.

Utenriksdepartementet uttaler under henvisning til EMK art. 3 at for at den domfelte skal bli undergitt en straffullbyrdelse innen verdige rammer i tråd med menneskerettighetene, må det ved siden av vurderinger som har med farlighet og sikkerhet å gjøre, også tas hensyn til den domfeltes helsetilstand og andre personlige forhold som blir influert av straffullbyrdelsen. Utenriksdepartementet er klar over at man her er oppe i vanskelige vurderinger, der hensynet til sikkerhet må veies opp mot situasjonen til den enkelte domfelte. Det uttales videre:

> «Utenriksdepartementet vil likevel ikke unnlate å peke på at enkelte av de «vanskeligste» av de straffedømte ofte har vist seg å «sone tungt», og at dette kan disponere for psykotiske frambrudd og annen alvorlig sykdom. Dette er forhold som igjen kan påkalle oppmerksomhet fra internasjonale overvåkingsorganer som Den europeiske torturovervåkningskomité.»

7.3.1.5 Departementets merknader

Departementet har merket seg de kritiske merknadene som fremsettes til fellesskapsbestemmelsen. Departementet oppfatter høringsuttalelsene slik at det spesielt er bestemmelsens annet ledd, som regulerer adgangen til å frata fellesskapet i høyrisiko- og ressursavdelinger, som påkaller bekymring i forhold til EMK art. 3. Etter forslaget vil det være adgang til å utelukke disse innsatte helt fra fellesskapet med andre innsatte.

Av sikkerhetsmessige grunner ønsker departementet fortsatt en uttrykkelig lovhjemmel til å kunne utelukke disse innsatte helt fra fellesskapet med andre innsatte. For bedre å sikre at lovteksten er i overensstemmelse med norske forpliktelser i henhold til internasjonale konvensjoner har departementet nå tatt inn den begrensning i lovteksten at utelukkelsen ikke skal fremstå som et «uforholdsmessig inngrep». Tilføyelsen innebærer at det kontinuerlig skal foretas en avveining av sikkerhetsmessige hensyn opp mot de helsemessige påkjenninger eller skader den innsatte er eller kan bli påført. Departementet presiserer også at utgangspunktet er at det skal være fellesskap i disse avdelingene når det er forsvarlig og praktisk mulig. De særhensyn som betinger opprettelse av slike avdelinger tilsier imidlertid at det er færre innsatte på avdelingene og at fellesskapet derfor kan bli begrenset i forhold til det antall personer det kan gis fellesskap med eller at fellesskap rent faktisk ikke lar seg gjennomføre. Departementet bemerker imidlertid at fraværet av fellesskap skal kompenseres med utvidet kontakt med tilsatte og tilfredsstillende tilbud om arbeid, opplæring, andre tiltak og fritidsaktiviteter for å avdempe negative skadevirkninger av isolasjon.

7.3.2 Arbeid, opplæring, program og andre tiltak

7.3.2.1 Gjeldende rett

Sysselsetting ved deltagelse i arbeid, opplæring, program, andre tiltak og fritidsaktiviteter er viktig for å kunne ivareta normaliseringshensynet og motvirke ny kriminalitet.

Fengselsloven § 17 fastsetter at innsatte har arbeidsplikt og at fengslene så langt mulig skal legge forholdene til rette for at det kan tilbys arbeid. I til-

felle hvor det er særlig vanskelig å skaffe beskjeftigelse, kan innsatte som skal utholde kortvarig frihetsberøvelse unnlates satt i arbeid. Bestemmelsen fastsetter at det ved valg av arbeid skal tas hensyn til innsattes ferdigheter, evner og muligheter for opplæring og beskjeftigelse etter løslatelse. Fengselsloven suppleres også av fengselsreglementet § 57 som har utfyllende regler om arbeidsdriften.

Fengselsloven § 19 fastsetter at innsatte skal få opplæring og undervisning når det finnes formålstjenlig. Opplæring på dagtid vil erstatte plikten til å arbeide. Fengselsreglementet har i § 56 utfyllende regler om undervisning. Fengselsundervisningen er i dag organisert under Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og søkes lagt opp i tråd med de retningslinjer som ligger til grunn for det ordinære skoleverket.

Fengselsloven har ikke konkrete bestemmelser om deltagelse i program eller andre tiltak, da programvirksomheten er utviklet og innført i fengslene de senere år. Programmene har en kriminalitetsforebyggende målsetting ved at innsatte skal læres til å ta større ansvar for egne handlinger. I dag er det innført programvirksomhet i de største fengslene (16 - 18 fengsler) og deltagelsen er frivillig. Innholdsmessig kan programmene grovt inndeles i volds-, rus-, sedelighets- og generelle livsmestringsprogram. Målgrupper er innsatte hvor slike faktorer kan ha vært medvirkende til kriminelle handlinger.

7.3.2.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget foreslo i NOU 1988: 37 at arbeidsplikten skulle opprettholdes. Utvalget foreslo også at fangene skal ha rett til arbeid og at gjeldende regel om at de som er idømt kortvarig frihetsberøvelse kan unnlates satt i arbeid ble opphevet.

Når det gjaldt undervisning la utvalget til grunn at fangene gjennomgående har et stort behov for opplæring på grunn av avbrutt skolegang. Utvalget foreslo at undervisning i loven ble likestilt med arbeidsplikt og at fanger som ikke var i skolepliktig alder selv skal velge om de ønsker å følge undervisning eller arbeid.

Departementet foreslo i St meld nr 27 (1997-98) at innholdet i soningen måtte legges opp slik at tilbakefallet til ny kriminalitet blir redusert. I den sammenheng er arbeid og opplæring viktige virkemidler. Departementet fremhevet imidlertid at det er en betydelig utfordring å finne frem til virkemidler som kan sette i gang en utviklingsprosess hos domfelte for å øke selvinnsikt, kontroll og styrke evnen til konstruktivt samarbeid med andre. Departementet ønsket derfor å bygge på, utvide og videreutvikle de innførte programmene på en målrettet og systematisk måte.

Stortinget viste i Innst. S. nr. 6 (1998-99) til kriminalomsorgens virkemidler for å forebygge nye straffbare handlinger og var enig i at det må legges særlig vekt på en utbygging av programvirksomheten slik at alle innsatte skal få et relevant programtilbud.

7.3.2.3 Høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsutkastet at det så langt det er mulig skal legges til rette for at innsatte får tilbud om arbeid. Dagens arbeidsplikt ble fore-

slått videreført, og deltagelse i opplæring (undervisning), program og andre tiltak ble foreslått likestilt med plikten til å arbeide. Departementet foreslo begrepet «andre tiltak» tatt med i lovteksten og siktet da til eventuelle fremtidige organiserte kriminalitetsforebyggende tiltak som må avgrenses mot program og ordinære fritidsaktiviteter. Det ble ikke foreslått lovfestet en rett til arbeid fordi praktiske forhold kan gjøre det umulig å oppfylle en slik rettighet. Dagens praksis om at arbeidsplikten kan opphøre ved sykdom eller uførhet ble foreslått lovfestet.

7.3.2.4 Høringsinstansenes syn

Vestre fengselsdistrikt bemerker at begrepet arbeidsplikt bør erstattes med et mer moderne og hensiktsmessig begrep som omfatter de øvrige områdene opplæring, program eller andre likestilte aktiviteter. Direktøren uttaler at bestemmelsen gir det inntrykk at arbeid har forrang for andre tilbud i soningssituasjonen, og at det er uheldig.

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) uttaler at bestemmelsen ikke eksplisitt uttrykker at arbeid, opplæring og program skal være likestilt i fengslet og mener det må komme klart til uttrykk i lovens ordlyd at det skal være en valgmulighet mellom arbeid og opplæring.

De øvrige høringsinstanser har ikke kommet med vesentlige merknader til denne bestemmelsen.

7.3.2.5 Departementets merknader

Av overskriften til lovutkastet § 18 er det tydeliggjort at de forskjellige tiltakene (arbeid, opplæring, program eller andre tiltak) er likestilt. Bestemmelsen pålegger fengslene å legge til rette for at innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid. Departementet har etter høringsutkastet strøket bestemmelsens annet ledd som overflødig i det aktivitetsplikten generelt har hjemmel i lovutkastet § 3 annet ledd. Innsatte er pålagt en generell aktivitetsplikt under gjennomføringen som er nærmere omtalt i de spesielle merknadene til lovutkastet § 3 annet ledd.

7.3.3 Dagpenger

7.3.3.1 Gjeldende rett

Fengselsloven § 18 fastsetter at innsatte skal ha godtgjørelse for det arbeid de utfører. Arbeidspengene kan tilstås som dagpenger eller fastsettes som akkordbetaling. Innsatte som av helbredsmessige grunner ikke kan arbeide kan tilstås et mindre beløp som dagpenger. Fengselsreglementet har utfyllende bestemmelser om godtgjøring.

Gjeldende bestemmelser gir ingen tilsvarende rett til godtgjøring når innsatte deltar i opplæring, program eller andre tiltak.

I dag fastsettes godtgjøringen til innsatte årlig av Fengselsstyret. Gjeldende godtgjøringssats er kr. 44,- pr. dag for innsatte som deltar i arbeid, opplæring og program. Innsatte som utholder eneromsrefselse eller nekter å arbeide får ingen godtgjøring. Ved sykdom eller hvor innsatte mangler aktivitetstilbud tilstås kr 29,- pr. dag.

7.3.3.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget viste i NOU 1988: 37 til at det gjennom årene var reist sterk kritikk mot den lave godtgjørelse fangene får, og at arbeidspengene ikke hadde fulgt prisstigningen. Utvalget mente at dagjeldende satser måtte oppjusteres og følge prisstigningen enten fangen var i arbeid eller i undervisning. Utvalget mente at det ideelle system var at fanger som utførte arbeid fikk markedslønn og foreslo etablert en forsøksordning med markedslønn i enkelte fengsler.

7.3.3.3 Høringsutkastet

Departementet foreslo at domfelte som gjennomfører straff i fengsel og i institusjon eller sykehus kan tilstås godtgjøring etter nærmere satser fastsatt av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. Bestemmelsen ble generelt utformet slik at den omfatter alle innsatte uavhengig av om de deltar i arbeid, opplæring eller program eller andre tiltak. Etter forslaget vil domfelte som gjennomfører straff utenfor fengsel med særlige vilkår falle utenfor godtgjøringsordningen. Økonomiske ytelser til for eksempel livsopphold for disse domfelte må etter departementets oppfatning dekkes i medhold av sosialtjenesteloven.

7.3.3.4 Høringsinstansenes syn

Norsk Forening for Kriminalreform (KROM) går inn for økte muligheter for fangelønn og uttaler:

> «Argumentene for fangelønn knytter seg til fangens behov for økonomisk selvstendighet ved løslatelse. Med oppsparte midler har fanger en større sjanse til å stå på egne ben når de kommer ut, fordi de ikke umiddelbart blir avhengige av sosial hjelp. Dette kan styrke fangene til å ta ansvar for eget liv. Fangelønn kan også bidra til å inspirere fangene i arbeidet i fengslet og gi dem en følelse av å være til nytte. Fanger på kortere dommer vil også være i stand til selv å betjene deler av private utgifter ved å få fangelønn. Fangelønn kan også gjøre det enklere med samvær med familien.»

Juss-Buss mener at alle innsatte bør motta en viss grunngodtgjørelse og at den godtgjørelse innsatte får er uforholdsmessig lav. Juss-Buss mener at innsatte bør få tilfredsstillende kompensasjon for den arbeidskraft de faktisk representerer, bl.a. for å bli bedre økonomisk rustet ved løslatelse.

For øvrig fremsetter ikke høringsinstansene vesentlige merknader til denne bestemmelse.

7.3.3.5 Departementets merknader

Departementet har i høringsutkastet ikke fulgt opp forslaget fra fengselslovutvalget om innføring av markedslønn i kriminalomsorgen. En endring av dagens system i retning av å innføre markedslønn i fengslene vil være for kostnadskrevende og departementet finner derfor ikke å kunne foreslå en omlegging av systemet. Departementet har for øvrig erstattet begrepet «godtgjørelse» med «dagpenger» i lovteksten for at begrepsbruken skal samsvare bedre med språkbruken i praksis.

7.3.4 Frigang

7.3.4.1 Gjeldende rett

Etter fengselsloven § 17 kan innsatte etter nærmere regler få tillatelse til å arbeide hos arbeidsgiver utenfor anstalten i særlige tilfelle og hvor det ikke er grunn til å frykte for misbruk.

Fengselsreglementet § 57.6 har utfyllende regler om frigang. Frigang til egen arbeidsvirksomhet er ikke tillatt. Det kan også gis frigang til undervisning hvis passende undervisningstilbud ikke kan gis i fengslet. I praksis gis frigang mot slutten av straffetiden. Innsatte skal først ha vært sammenhengende frihetsberøvet i minst 4 måneder før frigang kan gis. Videre må minst en tredjedel av straffetiden være utholdt. Direktøren kan ikke innvilge frigang for et lengre tidsrom enn 1 år ved frigang til arbeid. Ved frigang til undervisning kan direktøren innvilge frigang i inntil 2 år. For øvrig treffer Fengselsstyret avgjørelsen når tidsgrensen overstiger ett eller to år, når innsatte er idømt sikring eller utholder straff for en alvorlig forbrytelse (særlig narkotika-, volds- eller sedelighetsforbrytelse av alvorlig karakter). Frigang bør for øvrig foregå fra åpen anstalt eller frigangsavdeling, unntaksvis fra lukket avdeling.

I dag gis frigang både fra frigangsavdeling i lukket fengsel, åpent fengsel og fra frigangshjem. I praksis gis ikke frigang hvis det er grunn til å tro at innsatte kan bryte frigangsvilkårene eller på annen måte misbruke ordningen. Før frigangen iverksettes inngås det en skriftlig avtale med arbeidsgiver eller skole for å sikre at avtalen etterleves og for å sikre at fengslet blir gjort kjent med eventuelle brudd på avtalen. Ved brudd på vilkår vil frigangstillatelsen bli inndratt.

Av 11 165 domfelte som ble innsatt i fengsel i 1999 ble 457 innsatte innvilget frigang.

7.3.4.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget foreslo i NOU 1988: 37 at hybelhus og frigangshjem ble et likestilt fullbyrdelsesalternativ. Utvalget foreslo at det ikke ble gitt adgang til frigang fra lukket fengsel, men at fangene i stedet burde overføres til et mindre restriktivt fullbyrdelsesalternativ. Utvalget foreslo videre at det i helt eksepsjonelle tilfelle ble gitt adgang til frigang til egen virksomhet når det forelå særlige velferdsgrunner.

Departementet opplyste i St meld nr 27 (1997-98) at dagens erfaringer med frigang er gode og at svikttallene er lave. Departementet fremholdt at frigang synes å være et godt virkemiddel for å bedre tilpasningsevne, styrke disiplin og utholdenhet og at det ikke var behov for innstramninger. Departementet gikk inn for å øke bruken av frigang kombinert med en tettere sikkerhetsmessig og faglig oppfølging.

Stortingets flertall mente i Innst. S. nr. 6 (1998-99) at bruken av frigang burde økes, samtidig som oppfølgingen av frigjengere generelt måtte bli tettere. Flertallet ba departementet vurdere behovet for en økning av antall plasser ved frigangshjem og hybelhus.

7.3.4.3 Høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsutkastet at gjeldende bestemmelser om frigang ble videreført med den utvidelse at det i tillegg til arbeid og opplæring også skal kunne gis frigang til deltagelse i program eller andre tiltak utenfor fengsel. Forslaget ble begrunnet i rehabiliteringshensyn, og med at det er viktig at det åpnes opp for fremtidig deltagelse i program eller andre kriminalitetsforebyggende tiltak som ikke kan tilbys fra fengsel.

7.3.4.4 Høringsinstansenes syn

Østre og Nordre fengselsdistrikt uttaler at bestemmelsen er skjønnsmessig utformet uten føringer. Søndre fengselsdistrikt mener det i lov eller forskrift må utarbeides klare kriterier for når en innsatt kan innvilges frigang.

Norsk Forening for Kriminalreform (KROM) er positive til økt mulighet for frigang. Juss-Buss og Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) er også positive til forslaget. For øvrig uttrykker ingen av høringsinstansene seg verken positivt eller negativt til bestemmelsen.

7.3.4.5 Departementets merknader

Departementet merker seg at det ikke er fremsatt kritiske merknader til den utvidelsen som er foreslått ved at frigang også kan gis til deltagelse i program eller andre tiltak utenfor fengsel.

For øvrig anser departementet det mest hensiktsmessig at de nærmere kriterier for frigang, herunder når dette kan gis, fortsatt blir regulert i forskrift. Fengselsreglementet har utfyllende bestemmelser om dette, og departementet har i forbindelse med lovarbeidet ikke foreslått endringer i de gjeldende tidsangivelser. For øvrig mener departementet at disse kriterier fortsatt bør reguleres i forskrift.

7.3.5 Fritid, religion, lufting, samarbeidsorganer, reportasje fra fengsel og helsetjeneste

7.3.5.1 Fritidsaktiviteter

At innsatte har tilbud om meningsfylte aktiviteter i fritiden er viktig for å motivere til en konstruktiv fritid, for å unngå isolering og for å gi fysisk utfoldelse, trening og avkobling. Fengselsloven §§ 19 og 22 har bestemmelser som omhandler beskjeftigelse i innsattes fritid. Loven suppleres av fengselsreglementet som har bestemmelser om boklån, gymnastikk og idrett, hobbyarbeid, radio og fjernsyn, andre fritidssysler og annen kulturell virksomhet.

Fengselslovutvalget fremhevet i NOU 1988: 37 at det i lukkede fengsler måtte settes særlige ressurser inn for å bedre fangenes fritidstilbud da disse i liten grad kan nyte godt av samfunnets ordinære tilbud. Utvalget foreslo en lovbestemmelse om at forholdene skulle legges til rette for at fangene ble gitt mulighet for fysisk aktivitet.

I St meld nr 27 (1997-98) ble fritidstiltak omtalt som ett av flere tiltak for å fremme rehabilitering av innsatte.

Departementet foreslo i høringsutkastet en lovbestemt plikt for fengslene til å legge forholdene til rette for deltagelse i fritidsaktiviteter, herunder fysisk og kulturell aktivitet.

Med unntak av Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) avgir ingen av høringsinstansene kommentarer til bestemmelsen. JURK bemerker at det er positivt at loven pålegger fengslene en plikt til å legge forholdene til rette for fritidsaktiviteter.

Departementet opprettholder derfor forslaget i høringsutkastet.

7.3.5.2 Religionsutøvelse

Fengselsloven har i § 20 bestemmelse om at det skal virke en prest ved hver anstalt. Fengselsreglementet § 55 har utfyllende regler om den geistlige tjeneste. Innsatte skal ha adgang til å delta i gudstjenester og andakter som holdes i fengslet og prest kan ellers budsendes når innsatte ønsker samtale. Innsatte som tilhører ordnet trossamfunn utenfor statskirken skal etter reglementet få motta ukontrollert besøk av prest eller sjelesørger fra vedkommende trossamfunn. Når det gjelder besøk fra andre sjelesørgere avgjør direktøren om besøket skal undergis kontroll.

Fengselslovutvalget viste i NOU 1988: 37 til at Grunnloven § 2 gir alle rett til fri religionsutøvelse, og fant derfor ikke grunn til å foreslå inntatt en bestemmelse om dette i forslaget til ny fengselslov.

Som et ledd i forvaltningssamarbeidet ble ansvaret for og administreringen av fengselsprestetjenesten besluttet overført fra Justisdepartementet til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet med virkning fra 01.01.2000. På bakgrunn av ansvarsoverføringen foreslo departementet i høringsnotatet at dagens bestemmelse i fengselsloven ikke ble videreført i lovutkastet.

Departementet foreslo i høringsutkastet en bestemmelse om at innsatte skal gis mulighet til utøvelse av religion og livssyn. Forslaget pålegger fengslene en plikt til å legge forholdene til rette for utøvelse, og departementet anså det naturlig at denne plikten ble lovfestet. Departementet valgte for øvrig å innta begrepet «livssyn» i lovteksten for å synliggjøre likestilling mellom andre livssynorganisasjoner (for eksempel Humanetisk Forbund) og religiøs virksomhet. Det ble i høringsutkastet ellers vist til at hensynet til sikkerhetsmessige forhold, medinnsatte og de daglige rutiner i fengslene i praksis kan begrense utøvelsen.

Bergen landsfengsel uttaler at det bør vurderes om det fortsatt skal lovfestes at en prest skal virke i fengslet da kristendommen er Norges statsreligion. Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) er også skeptiske til at dette ikke er gjort. Juss-Buss mener det bør inntas en plikt for anstaltene til å knytte til seg religiøse veiledere fra de trossamfunn innsatte tilhører så langt det er praktisk mulig. Østre fengselsdistrikt uttaler at bruken av ordet «skal» er for bastant fordi det i enkelte tilfelle kan være problemer med den praktiske gjennomføringen.

Kommunal- og regionaldepartementet uttaler:

> «Kommunal- og regionaldepartementet ser det som positivt at Justisdepartementet i forslaget til straffegjennomføringslovens § 23 ønsker å gi innsatte mulighet til religion og livssyn.»

Kommunal- og regionaldepartementet uttaler videre at det har eksistert flere ikke-kristne trossamfunn her i landet i mange år og at muslimske innsatte av og til har behov for å få besøk av imamer fra sin menighet. Videre forutsetter Kommunal- og regionaldepartementet at § 23 om rett til religionsutøvelse praktiseres på en slik måte at alle trossamfunn gis den samme rett til sjelesorg og skriftemål, og at man gjennom loven sikrer lik behandling av tilhengere av de store verdensreligioner.

For øvrig har ikke høringsinstansene vesentlige merknader til bestemmelsen.

Departementet vil på bakgrunn av ansvarsoverføringen til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet opprettholde forslaget om at det ikke tas inn en egen bestemmelse om at fengslene skal knytte til seg prester eller religiøse veiledere. Departementet mener at lovutkastet § 23 forutsetningsvis pålegger fengslene så langt det er praktisk mulig å sørge for slik tilknytning ved formuleringen «Innsatte skal gis mulighet til utøvelse av religion og livssyn».

7.3.5.3 Lufting

Fengselsloven § 22 fastsetter at innsatte hver dag så vidt mulig skal få oppholde seg minst en time i friluft. Det gis videre anvisning på lengre opphold i friluft på søn- og helgedager når dette er mulig. Fengselsreglementet har videre i § 61.2 en bestemmelse om at innsatte ellers kan tilbringe en del av sin tid utendørs når det er praktisk mulig.

I praksis legges det til grunn at en times lufting er et minimum, og fengslene utvider ofte tiden i friluft når dette er praktisk mulig.

Fengselslovutvalget anså i NOU 1988: 37 at en bestemmelse om lufting var overflødig, fordi lufting er en selvfølge og fordi Norge i henhold til FNs «Standard minimum rules» og europeiske fengselsregler var forpliktet til å gi fangene et daglig opphold i friluft.

Departementet valgte i høringsutkastet å foreslå en bestemmelse om at innsatte skal få oppholde seg i friluft hver dag så langt det er mulig. Bestemmelsen signaliserer at fengslene skal legge til rette for daglig opphold i friluft. I praksis kan imidlertid bemanningsmangel eller andre ekstraordinære forhold føre til at lufteperioden begrenses eller ikke lar seg gjennomføre. Departementet tok derfor i lovteksten forbehold om at oppholdet utendørs kan begrenses eller bortfalle på grunn av slike omstendigheter.

Ingen av høringsinstansene, med unntak av Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), har avgitt kommentarer til dette spørsmålet. JURK uttaler at begrepet «så langt mulig» bør fjernes fra lovteksten, da alle har et nødvendig behov for opphold i friluft hver dag, og at fengslene bør pålegges å sørge for at dette behovet blir oppfylt.

Departementet ønsker å opprettholde forslaget med det forbehold som er inntatt i lovteksten fordi det i helt akutte situasjoner kan vise seg umulig å gjennomføre en lovbestemt plikt til å sørge for opphold i friluft. Departementet anser det da mest ryddig at lovgrunnlaget åpner opp for slike unntakstilfeller.

7.3.5.4 Samarbeidsorganer

Fengselsloven har ikke bestemmelser om samarbeidsordninger mellom tilsatte og innsatte. Det fremgår imidlertid av fengselsreglementet § 18 at det bør gjennomføres ordninger for samarbeid om praktiske spørsmål hvor forholdene ligger til rette for det (for eksempel allmøter eller avdelingsmøter). Mange fengsler har i dag etablert samarbeidsorganer i form av kontaktutvalg og tillitsmannordninger med representanter fra innsatte og tilsatte.

Fengselslovutvalget foreslo i NOU 1988: 37 lovfestet etablering av formelle ordninger i fengsler når et flertall av fangene krever det. Forslaget ble begrenset til å gjelde spørsmål som angår fangenes daglige liv i anstalten.

Departementet foreslo i høringsutkastet lovfestet at det bør legges til rette for etablering av samarbeidsorganer med representanter for innsatte og tilsatte og at dette også bør gjøres i høyrisiko- og ressursavdelinger når ikke sikkerhetsmessige grunner taler mot det. Departementet foreslo området for organenes virke begrenset til spørsmål som angår det daglige liv i fengslet. Dette vil innebære at saker som vedrører enkelte innsatte, tilsatte eller som dreier seg om sikkerhetsmessige spørsmål ikke kan tas opp til diskusjon.

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) gir uttrykk for at det er positivt at de innsatte får adgang til et forum hvor deres daglige situasjon kan tas opp med de tilsatte. For øvrig har ingen høringsinstanser uttrykkelig kommentert lovforslaget.

Departementet oppfatter høringsinstansene slik at det generelt gis tilslutning til etablering av samarbeidsorganer i fengslene og til at prinsippet blir lovfestet. Departementet opprettholder derfor forslaget.

7.3.5.5 Reportasje og intervju fra fengsel

Gjeldende rett og tidligere utredninger

Fengselsloven har ikke bestemmelser om adgang til reportasje fra fengsel eller om intervju av innsatte. Etter fengselsreglementet § 33.2 kan direktøren tillate reportasje hvor allmenne interesser taler for det, og kan forbeholde seg rett til å godkjenne manuskript m.v. før offentliggjøring for å beskytte innsattes interesser og for å hindre at det gis feilaktige opplysninger. Direktøren skal gi uttrykkelig tillatelse til samtale med innsatte (intervju). Det kan ikke tas fotografier av innsatte eller tilsatte på en slik måte at de kan kjennes igjen.

Fengselslovutvalget foreslo i NOU 1988: 37 en lovfestet adgang til å tillate reportasje fra fengselsvesenets fullbyrdingsalternativer. Det ble foreslått en rett for fanger til å la seg intervjue og fotografere og at reportasje ikke kunne finne sted uten fangens uttrykkelige samtykke. Det ble videre foreslått at direktøren før offentliggjøring skulle påse at reportasjer ikke inneholdt opplysninger om fanger som ikke hadde samtykket.

Høringsutkastet

Departementet foreslo lovfestet en rett for innsatte til å la seg intervjue og fotografere og at intervju ikke kan finne sted før innsatte har samtykket til det. Enkeltindivider har etter Grunnloven § 100 ytringsfrihet og dagens ordning hvor direktøren skal gi uttrykkelig tillatelse til intervju ble derfor foreslått opphevet. Det ble videre foreslått at politiet skal gi forhåndssamtykke til intervju

av varetektsinnsatte som er ilagt forbud eller kontroll (restriksjoner) etter straffeprosessloven.

Når det gjelder adgang til reportasje foreslo departementet at det kunne gis tillatelse til dette og at det kan knyttes vilkår til tillatelsen. Det ble også foreslått at kriminalomsorgen før offentliggjøring skulle påse at det ikke var gitt opplysninger om innsatte som ikke hadde gitt samtykke. Aktuelle vilkår kunne etter forslaget for øvrig være at materialet skulle gjennomgås av fengslet før offentliggjøring for å hindre at det ble gitt opplysninger om innsatte som ikke hadde samtykket eller at en tilsatt skulle følge reporteren rundt på fengselsområdet. Gjennomgangen betydde etter forslaget ikke at fengslet hadde noen sensuradgang overfor uønskelige ytringer eller adgang til beslag av materiale som ikke var ønsket offentliggjort.

Den som skulle foreta reportasjen/intervjuet skulle etter forslaget bli behandlet på samme måte som vanlige besøkende. Det innebar blant annet at fengslet på forhånd må gi besøkstillatelse og at kontrolltiltak kan iverksettes hvis vilkårene for det er oppfylt.

Høringsinstansenes syn

Bredtveit fengsel og sikringsanstalt for kvinner er skeptisk til å gi innsatte en uttrykkelig rett til å la seg intervjue og fotografere i anstalten. Direktøren uttaler:

> «Å administrere en slik ordning vil utvilsomt by på store praktiske problemer, spesielt der man har med PR-ivrige innsatte å gjøre. Jeg stiller også spørsmålet om innsatte skal kunne la seg intervjue av hvem som helst. I så fall ville oppfinnsomme innsatte kunne benytte ordningen til å snike til seg ekstra besøk under forgivende av at den besøkende skal intervjue ham.»

Bredtveit fengsel og sikringsanstalt reiser også spørsmål ved om ansatte bør gis et visst vern i forhold til konkrete opplysninger og er for øvrig av den oppfatning at anstalten fortsatt bør kunne sensurere ytringer som kan virke støtende på allmennheten og ytringer som direkte går ut på å forherlige straffbare handlinger.

Statsadvokatembetet i Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane uttaler:

> «Statsadvokaten er av den oppfatning at det bør være adgang til å nekte reportasje som vil stride mot den alminnelige rettsfølelse når den innsatte gjennom intervjuet - og på den måten intervjuet og reportasjen foregår på - synes å forherlige straffbare handlinger eller uønsket organisasjonsvirksomhet.

Statsadvokatembetet uttaler videre:

> «All den tid fengselsstraffen i Norge gjennomføres i et begrenset tidsrom og i all hovedsak med adgang til permisjoner og fremstillinger antas det ikke å være i strid med ytringsfriheten at slik uønsket og støtende reportasjer nektes når den tas opp i fengslet. Hvis den innsatte og presseorganet ønsker en slik reportasje kan den tas opp under en permisjon - utenfor kriminalomsorgens bygg/anlegg. Reportasjer som nevnt ovenfor i fengselet vil lett kunne fremstå som provoserende for allmennheten, og vil kunne svekke tilliten til kriminalomsorgen.»

Ringerike kretsfengsel uttaler at det i forbindelse med intervju av innsatte er viktig å få avklart hvorvidt man kan pålegge en journalist taushetsplikt vedrørende opplysninger om medinnsatte og forhold som angår sikkerheten.

Østre fengselsdistrikt reiser spørsmål om fengselsetaten bør gis adgang til å forhåndsgodkjenne reportasje og intervju, spesielt ut i fra et sikkerhetsmessig perspektiv.

Kriminalomsorgens Yrkesforbund (KY), Juss-Buss og Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) uttaler seg positivt til at innsatte får en rett til å la seg intervjue og at ytringsfriheten sikres.

De øvrige høringsinstansene har ikke kommentert lovforslaget.

Departementets merknader

Departementet har merket seg at flertallet av høringsinstansene synes å støtte forslaget, og har vurdert de kritiske merknader som er fremsatt. Etter departementets oppfatning kan ikke kriminalomsorgen uten å krenke prinsippet om ytringsfrihet i Grunnloven § 100 utøve sensur ved at det gis en rett til å nekte eller forhåndsgodkjenne manuskripter eller annet materiale før offentliggjøring. Media og den som avgir ytringen må selv vurdere konsekvensene av og ta ansvaret for hvilke ytringer som blir offentliggjort. Dette må etter departementets oppfatning også gjelde i tilfelle hvor ytringen kan være straffbar etter straffelovens bestemmelser, eller hvor den kan virke støtende på allmennhetens rettsfølelse.

Departementet har, etter at høringsutkastet ble utsendt, av eget tiltak foretatt materielle endringer og tillegg i lovforslaget for på en bedre måte å ivareta kriminalomsorgens behov for å hemmeligholde opplysninger som vedrører sikkerhetsmessige forhold i fengslene. Endringene imøtekommer noen av høringsinstansenes uttalelser. Departementet har også tatt ut av lovteksten at innsatte må gi samtykke til intervju, fordi media selv er ansvarlig for at ordinære presseetiske regler følges. Videre er det foretatt redaksjonelle endringer i bestemmelsen av rent lovteknisk karakter. Lovforslaget gir også nå en sterkere presisering av innsattes rett til intervju. Kriminalomsorgen kan ikke gripe inn i ytringsfriheten, men tid og sted for et ønsket intervju kan kriminalomsorgen bestemme ut fra hensyn til ro, orden og sikkerhet i fengslet.

Departementet foreslår lovfestet en adgang til å pålegge den som skal gjennomføre reportasjen eller intervjuet taushetsplikt om opplysninger som vedrører sikkerhetsmessige forhold i fengslet. Brudd på taushetsplikten foreslår departementet straffebelagt i straffegjennomføringsloven, ved at forsettlig eller uaktsom krenkelse av taushetsplikten kan straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder. I praksis kan det være vanskelig for en journalist å vurdere hvilke opplysninger som kan vedrøre sikkerhetsmessige forhold. Departementet antar at det etter forholdene kan være uaktsomt av en journalist ikke å søke råd hos fengslet vedrørende hvilke opplysninger som kan ha en sikkerhetsmessig betydning.

7.3.5.6 Helsetjeneste

Fengselsloven § 21 fastslår at innsatte skal gis nødvendig legetilsyn, og at de plikter å la seg undersøke og behandle av lege etter nærmere regler. Fengselsreglementet har flere bestemmelser som omhandler helsevern, undersø-

kelse av lege, sykdomsbehandling, psykiatrisk og psykologisk behandling, bruk av legemidler og tilsyn fra helsepersonell.

Fengselshelsetjenesten var frem til 01.04.1987 administrativt underlagt Justisdepartementet. Etter dette ble ansvaret overført Sosial- og helsedepartementet. Fengselshelsetjenesten er nå innpasset i kommunenes og fylkeskommunenes øvrige helsetjeneste. Innsattes rett til helsetjenester er regulert i lov om helsetjenesten i kommunene 19. november 1982 nr. 62 § 1-3 nr. 1 bokstav e. Helsetjenesten for innsatte er likeverdig med det behandlingstilbudet den øvrige befolkning har krav på. Kommunene har ansvaret for primærhelsetjenester til innsatte, og fylkeskommunene har ansvaret for spesialiserte helsetjenester, herunder psykisk helsevern og tannhelsetjenester.

Da helsetilbudet til innsatte ikke er kriminalomsorgens ansvar har departementet ikke foreslått egne bestemmelser om rett og plikt til behandling i høringsutkastet.

Utenriksdepartementet uttaler at den nye loven bør inneholde en bestemmelse som pålegger fengslene plikt til å tilkalle/varsle helsepersonell når den innsattes tilstand anses å være slik at helsehjelp er nødvendig. For øvrig har ingen av høringsinstansene fremsatt merknader til at lovforslaget ikke regulerer innsattes rett til helsetjenester.

Departementet opprettholder forslaget om at det ikke er nødvendig med en selvstendig regulering av retten til helsetjenester fordi dette er tjenester innsatte har krav på etter annen lovgivning. Departementet viser til at lovutkastet i § 4 har en generell bestemmelse om forvaltningssamarbeid som fastsetter at kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte ytes de tjenester de etter lovgivningen har krav på. Departementet anser at plikten til å tilkalle lege eller annet helsepersonell når det er nødvendig forutsetningsvis følger av denne bestemmelsen.

7.4 Kontroll av personer og gjenstander

7.4.1 Innledning

Ulike kontrolltiltak rettet mot personer og gjenstander som skal inn i fengsel eller som er på fengselsområdet og kontroll av innsatte, rom og eiendeler er nødvendig for å forhindre at det begås straffbare handlinger eller handlinger som kan berøre den ro, orden og sikkerhet som må være tilstede i en såpass lukket institusjon som et fengsel er. Bekjempelse av narkotikamisbruk er spesielt høyt prioritert, fordi misbruk i tillegg til å være straffbart og helseskadelig vanskeliggjør rehabilitering, gir et negativt miljø og utgjør en sikkerhetsmessig risikofaktor både for innsatte og tilsatte.

7.4.2 Private eiendeler

7.4.2.1 Gjeldende rett og tidligere utredninger

Praktiske forhold og hensyn til ro, orden og sikkerhet nødvendiggjør begrensninger i hvilke gjenstander domfelte kan ta med til fengslet eller senere skaffe seg.

Etter fengselsloven § 29 kan innsatte ikke skaffe seg eller motta annet enn det som er bestemt i loven eller fastsatt ved nærmere regler. Gjenstander som

er smuglet eller forsøkt smuglet inn eller som er laget eller ervervet uten tillatelse kan etter § 30 inndras (til fordel for statskassen). Det samme gjelder rusdrikk og andre berusende eller bedøvende midler som en innsatt er i besittelse av ved innsettelsen.

Fengselsreglementet har utfyllende bestemmelser om registrering, avlevering, oppbevaring og inndragning av eiendeler. Adgangen til bruk av penger er begrenset. Innsatte får som hovedregel ikke bruke private midler til eget behov. Nødvendige anskaffelser og utgifter skal dekkes av opptjente arbeidspenger. Adgangen til besittelse av kontantsummer er begrenset. I lukkede fengsler er tillatt kontantsum i dag ca. kr. 450,- til enhver tid.

Fengselslovutvalget foreslo i NOU 1988: 37 at departementet skulle gi nærmere regler om hvilke gjenstander fanger skulle tillates å ta inn i anstalten og at gjenstandene kunne undersøkes. Utvalget foreslo adgang til å beslaglegge gjenstander som er smuglet eller forsøkt smuglet inn eller som er laget eller ervervet uten tillatelse. Flertallet i utvalget foreslo at adgangen til inndragning til fordel for det offentlige ble opphevet, fordi en beslagsadgang ville oppfylle det overordnede mål å få gjenstanden/pengene ut av sirkulasjon i fengslet. Flertallet pekte også på rettsikkerhetsmessige betenkeligheter ved inndragning av større pengebeløp eller verdifulle gjenstander. Mindretallet foreslo at adgangen til inndragning ble opprettholdt, med den begrunnelse at en beslagshjemmel ikke ga tilstrekkelig preventiv effekt, fordi fangen da ville få gjenstanden/pengene tilbake etter endt fengselsopphold.

7.4.2.2 Høringsutkastet

Departementet foreslo at det ut fra hensynet til ro, orden og sikkerhet kan gis bestemmelser om hvilke gjenstander som er tillatt å ha i fengsel og at gjenstandene kan undersøkes nærmere ved en henvisning til lovutkastet §§ 27 og 28. Disse bestemmelsene omhandler undersøkelse av personer og gjenstander og undersøkelse av innsatte, rom og eiendeler. Bestemmelsene er nærmere omtalt under punktene 7.4.4 og 7.4.3 i proposisjonen. Det ble foreslått hvordan fengslet skal forholde seg når undersøkelser avdekker gjenstander som ikke er tillatt. Etter forslaget kan gjenstanden (eller pengene) midlertidig holdes tilbake eller beslaglegges. Ved beslag vil innsatte få utlevert gjenstanden eller pengene ved løslatelse. Det ble videre foreslått adgang til destruering. Dette kan for eksempel være aktuelt når alkohol eller medisinerer ulovlig er tatt med til fengslet.

Departementet foreslo av preventive grunner at adgangen til inndragning av penger eller gjenstander til fordel for statskassen ble videreført. I høringsutkastet ble det gitt uttrykk for at det bør utvises varsomhet med iverksettelse av inndragning og at det i forskrift burde reguleres nærmere når dette kan skje.

7.4.2.3 Høringsinstansenes syn

Riksadvokaten har kommentert adgangen til å beslutte inndragning og uttaler:

> «Inndragningsbestemmelsen i utkastet § 26 har visse likhetstrekk med bestemmelsen i straffeloven § 37 b. Motivene forutsetter at det bør gis forskrift om når inndragning skal finne sted. Etter riksadvoka-

> tens oppfatning kan det også være grunn til å overveie om ikke den innsatte bør gis anledning til rettslig prøving av inndragningsbeslutningen. I et personvernperspektiv er det ikke uproblematisk at forvaltningen selv bestemmer når det offentlige skal «berike» seg på den innsattes bekostning.»

Juss-Buss ser ikke behov for beslag eller destruering av lovlige gjenstander som forskrevne medisiner eller alkohol, og uttaler at politiet bør ta avgjørelsen om dette.

De øvrige høringsinstanser har ikke uttrykkelig kommentert forslaget med unntak av Østre fengselsdistrikt som til inndragningshjemmelen bemerker at man er på feil kurs hvis varsomhet med inndragning går på beløpets størrelse.

7.4.2.4 Departementets merknader

Ut fra rent praktiske forhold og kontroll- og sikkerhetsmessige grunner er det nødvendig med begrensinger i hvilke gjenstander en innsatt eller andre kan ta med inn i fengsel. Begrepet «gjenstander» omfatter i denne sammenheng også penger. Av sikkerhetsmessige grunner er det i fengslene innført begrensninger i hvilke kontantbeløp innsatte kan råde over til enhver tid. For å kunne håndheve begrensningene må det være adgang til å hindre at ikke-tillatte gjenstander tas med inn i fengslet. Departementet har, etter at høringsutkastet ble utsendt, omformulert bestemmelsen slik at begrepet «beslag» nå er erstattet med en adgang til å holde pengene eller gjenstandene tilbake. Tilbakeholdsretten er av midlertidig karakter slik at pengene eller gjenstandene må tilbakeleveres den innsatte ved løslatelse, eller til en besøkende som forlater fengslet.

Departementet foreslo i høringsutkastet videreført adgangen til å kunne inndra penger eller gjenstander til fordel for statskassen fordi adgang til beslag, som forutsetter en senere tilbakelevering av gjenstanden eller pengene til innsatte, ikke ble ansett å ha tilstrekkelig preventiv effekt. I lys av Riksadvokatens høringsuttalelse har departementet vurdert forslaget om adgang til inndragning på ny. Departementet ser at adgangen til inndragning til fordel for statskassen har visse likhetstrekk med den strafferettslige adgang til inndragning, og at en forvaltningsmessig adgang til å beslutte dette derfor er problematisk av rettsikkerhetsmessige grunner. Særlig gjelder det hvis det ikke samtidig gis adgang til full rettslig prøving av beslutningen. Departementet anser at et forslag som gir adgang til domstolsprøving vil være lite hensiktsmessig av rent prosessøkonomiske grunner. Flertallet av sakene vil i praksis dreie seg om forsøk på innsmugling av mindre pengebeløp utover de kontantsummer som fengslene tillater de innsatte å ha, eller gjenstander av mindre verdi. Etter en fornyet vurdering fremsetter departementet derfor forslag om at dagens adgang til å beslutte inndragning til fordel for statskassen blir opphevet i lovutkastet. At lovforslaget nå begrenses til en midlertidig tilbakeholdsrett hindrer ikke at kriminalomsorgens overordnede behov, nemlig å få pengene eller gjenstanden ut av sirkulasjon i fengslet, blir oppfylt. Kriminalomsorgen kan videre, etter straffeprosesslovens bestemmelser, overlevere pengene eller gjenstander til politiet i tilfelle hvor det er mistanke om et straff-

bart forhold. Det blir så opp til påtalemyndigheten å vurdere om det er grunnlag for beslag eller inndragning etter bestemmelsene i straffeprosessloven.

Departementet ønsker å opprettholde adgangen til destruering av rusmidler m.v. av preventive og praktiske grunner selv om besittelsen etter norske forhold er å anse som «lovlig». Alternativet til en destrueringshjemmel ville være oppbevaring i fengslet frem til løslatelse eller overlevering til politiet. Departementet anser at det ikke vil være en hensiktsmessig eller forsvarlig ressursbruk om politiet i hvert enkelt tilfelle skal ta stilling til spørsmålet om destruering av alkohol, tabletter m.v. Departementet foreslår derfor at det gis en begrenset adgang til destruksjon i lovutkastet av alkohol, andre rusmidler og medikamenter m.v. som ikke er tillatt i fengsel.

7.4.3 Undersøkelse av innsatte, rom og eiendeler

Fengselsloven regulerer ikke særskilt adgangen til daglige rutineundersøkelser for å opprettholde ro, orden og sikkerhet i fengslene. Fengselsreglementet har imidlertid bestemmelser om låsing av dører, orden og opprydding og tilsyn og telling av innsatte. Videre skal rom etterses med jevne mellomrom uten at innsatte er til stede. I tillegg foretas også visitasjon av rom, områder og gjenstander av fengselsvesenets visitasjonspatruljer ved bruk av narkotikahunder og annet teknisk utstyr. Hovedformålet med rutineundersøkelsene er å avdekke om det er gjort forberedelser til rømning eller å avdekke bruk av narkotika.

Innsatte kan i medhold av fengselsreglementet kroppsvisiteres før og etter midlertidig fravær. Visitasjon skal også foretas hvis det er spesiell grunn til mistanke om at en innsatt er i besittelse av ting som han ikke har lov til å ha og ellers med regelmessige mellomrom. Reglementet har ikke bestemmelser om hvor inngripende visitasjonen kan være. I praksis oppfattes bestemmelsene slik at de gir adgang til å kle innsatte naken («stripping») og til å foreta besiktigelse av kropp og undersøkelse av klær. Inngrep i kroppen vil imidlertid være en «kroppslig undersøkelse». Kriteriene for kroppslig undersøkelse er omtalt under punkt 7.4.5.5 i proposisjonen.

Fengselslovutvalget foreslo i NOU 1988: 37 lovfestet adgang til å kroppsvisitere fanger, både som rutinekontroll, stikkprøvekontroll og ved konkret mistanke. Utvalget fremholdt at selv om visitasjoner kan oppfattes krenkende for den som undersøkes, vil hjemmel for dette være nødvendig av sikkerhetsmessige grunner.

Departementet foreslo i høringsutkastet at det kan foretas nærmere undersøkelse av innsatte, rom og eiendeler ved bruk av teknisk utstyr eller hund. Det ble lagt til grunn at gjeldende bestemmelser og praksis skal videreføres når det gjelder adgang til kroppsvisitasjon m.v. Det er etter gjeldende regler ikke adgang til å bruke narkotikahund i personsøk. Departementet foreslo derfor uttrykkelig hjemmel for slik bruk for bedre å kunne avdekke besittelse av narkotika. Forslaget var en oppfølging av forslaget i tiltaksplanen mot narkotika i fengslene fra september 1998. Personsøket kunne skje i lokaler hvor innsatte oppholder seg. Ved positivt utslag (der hunden markerer) etter søk ville det bli foretatt nærmere undersøkelse av innsatte.

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) oppfatter forslaget slik at undersøkelser med hund eller teknisk utstyr skal benyttes først og at stripping er en

subsidiær undersøkelsesmetode. Juss-Buss uttaler at innsatte bør få tilbud om å være til stede ved undersøkelser av celle og eiendeler. For øvrig har ingen av høringsinstansene kommet med merknader til forslaget.

Departementet har av eget tiltak endret lovutkastet slik at lovteksten nå gir en bedre spesifikasjon av hva «undersøkelsen» kan bestå i. Videre er formålet med undersøkelsen nå angitt ved at det er tilføyet i lovteksten at undersøkelse kan skje for å forebygge uorden eller straffbar handling. I tillegg til bruk av teknisk utstyr eller hund er adgangen til visitasjon og kroppsvisitasjon nå positivt nevnt som likestilte alternativer i lovteksten. Oppregningen er ikke uttømmende. Det kan ikke ses bort fra at andre mindre inngripende og andre undersøkelsesmetoder kan være praktiske i fremtiden. Eksemplene er likestilte slik at det ikke gis signaler om at en metode skal anvendes fremfor en annen. Departementet viser til at det må overlates til det enkelte fengsel å utvise skjønn ut fra praktiske lokale forhold og at det er naturlig at eventuelle utfyllende retningslinjer gis i forskrift.

Departementet bemerker for øvrig at det av hensyn til de daglige rutiner i fengslet vil være upraktisk at innsatte skal ha rett til å være til stede ved de jevnlige rutineundersøkelsene av rom og eiendeler.

7.4.4 Undersøkelse av personer og gjenstander

Under dette punktet drøftes adgangen til undersøkelser (ulike kontrolltiltak) overfor andre personer enn innsatte. Dette gjelder personer som ankommer fengslet eller oppholder seg på fengselsområdet. Drøftelsen omfatter også nærmere undersøkelse av gjenstander.

7.4.4.1 Gjeldende rett

Fengselsloven har ikke bestemmelser om hvilke undersøkelser som kan iverksettes overfor utenforstående personer eller gjenstander som skal inn i eller oppholder seg på fengselsområdet. Fengselsreglementet har i § 33 en bestemmelse om utenforståendes adgang til anstalten. Direktøren skal gi adgangstillatelse, herunder besøkstillatelse, og det skal føres kontroll med at uvedkommende ikke oppholder seg på områder eller kommer i forbindelse med innsatte ut over det tillatelsen gir adgang til.

Det er i dag ikke særskilt lovhjemmel for bruk av metalldetektor eller annet utstyr for å undersøke gjenstander som bringes inn eller ut av fengsel. Et pålegg om dette antas hjemlet i fengselsmyndighetenes styringsrett. De aller fleste lukkede fengsler har i dag installert metalldetektorer på fengselsområdet for å avsløre innsmugling eller besittelse av våpen, kniver eller andre metallgjenstander. Plasseringen av detektoren varierer. Noen fengsler har detektoren plassert ved verkstedlokaler til bruk overfor innsatte. I andre fengsler kan detektoren være plassert i portalen slik at personer og medbrakt bagasje må passere detektoren før de slipper inn. Noen få fengsler har tilgang til bruk av bærbare detektorer. Fengselsvesenet har i dag ikke tilgang til røntgenutstyr som kan gjennomlyse bagasje eller andre gjenstander. Samtlige fengselsdistrikter har visitasjonspatruljer som ved bruk av narkotikahunder visiterer lokaler, herunder innsattes rom, for å avdekke mulig oppbevaring av narkotika.

Gjeldende regelverk gir ikke hjemmel til visitasjon av andre enn innsatte. Tilsatte blir i praksis heller ikke pålagt å passere metalldetektorer der dette er installert. Det er heller ikke hjemmel til å bruke narkotikahund i søk mot person.

Offentlig forsvarer og offentlige myndighetsrepresentanter som diplomater og konsulære representanter står i kraft av lov og konvensjoner i en særstilling i forhold til andre personer. Fengselsreglementet har derfor særregler når det gjelder kontroll av disse grupper. Det er også særbestemmelser for advokater generelt.

Offentlig forsvarer har etter straffeprosessloven § 186 rett til ukontrollert skriftlig og muntlig samkvem med en pågrepet eller fengslet. Fengselsreglementet har bestemmelser som sikrer ukontrollert skriftlig og muntlig samkvem mellom innsatte og offentlig forsvarer. Fengselsreglementet har ikke klare bestemmelser om i hvilken grad det kan iverksettes undersøkelse av forsvarerens person eller medbrakte dokumenter (bagasje) ved ankomst til fengsel. I praksis har det vært omdiskutert hvorvidt forsvarer for eksempel kan pålegges å passere metalldetektor. Ved brevveksling skal tjenestemannen manuelt forvisse seg om at det ikke er lagt noe ureglementert inn i brev til innsatte før det utleveres eller at avsender er den som oppgis på logo på konvolutter m.v. Dette betegnes som en teknisk kontroll hvor innholdet i konvolutten sjekkes uten at selve brevet blir lest. Det er også noe omstridt om denne kontrollen generelt kan foretas ved brev fra forsvarer.

Wien-konvensjonen om konsulært samkvem av 24. april 1963 har regler om rettigheter og plikter ved utøvelse av konsulære funksjoner. Disse utøves av konsulære eller diplomatiske tjenestemenn. En vesentlig del av funksjonene er å yte hjelp og assistanse til egne borgere som er fengslet i mottakerstaten. For utøvelsen av alle konsulære funksjoner gjelder retten til fri kommunikasjon. Denne retten er å betrakte som folkerettslig sedvanerett, men følger også av konvensjonens artikkel 35. Både telefonsamtaler, postforsendelser og tjenestemannens håndbagasje og dokumenter er unndratt fra mottakerstatens kontroll etter denne regelen. Når det gjelder retten til å besøke, kommunisere og korrespondere med arresterte borgere i fengsel, er det gitt en særbestemmelse i artikkel 36 som sier at utøvelsen av disse rettigheter skal skje i samsvar med de regler som gjelder i den institusjon hvor vedkommende sitter fengslet, dog slik at disse regler gir full oppfyllelse av formålet bak rettighetene etter artikkelen. Fengselsreglementet fastsetter at utenlandske statsborgere har rett til ukontrollert besøk og brevveksling med vedkommende lands diplomatiske eller konsulære representant. Fengselsreglementet har på grunn av en uteglemmelse ikke uttrykkelig henvist til at telefonsamtaler skal være ukontrollert. I praksis foretas det ikke kontroll av telefonsamtalene.

Når det gjelder advokater ellers har også disse en særstilling i forhold til adgangen til å iverksette kontrolltiltak. Ved brevveksling, besøk og telefon fastsetter fengselsreglementet at kontroll bare kan finne sted hvor særlige grunner taler for det. I praksis innebærer dette at kontroll bare bør skje hvor det foreligger en begrunnet konkret mistanke om misbruk. Fengselsreglementet og utfyllende retningslinjer gir også noen særregler i forhold til andre grupper. Det er for eksempel bestemt at innsatte har rett til ukontrollert tele-

fonering og brevveksling med Stortingets ombudsmann for forvaltningen og representanter for Europarådet og FNs menneskerettighetsorganisasjoner.

Før besøkstillatelse gis, foretas det i dag vandelsundersøkelse av den besøkende ved innhenting av opplysninger fra strafferegisteret. Ved bruk av telefon kan fengslet videre i forkant av samtalen sikre at samtalepartneren er den vedkommende oppgir å være ved å foreta en kontrolloppringing.

I dag antas det ikke å være hjemmel til å fotografere innsatte ved ankomst eller under gjennomføringen av straffen. I praksis tas det derfor ikke fotografi av innsatte ved innsettelse eller senere under fengselsoppholdet.

7.4.4.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget foreslo i NOU 1988:37 at adgangen til bruk av metalldetektor eller annet utstyr ble gitt særskilt hjemmel. Et flertall i utvalget mente at enhver som passerer inn eller ut av et lukket fengsel, både tilsatte, besøkende og andre som har gjøremål i fengslet, regelmessig bør passere detektoren. Et mindretall mente at tilsatte ved fengslet måtte fritas for å passere tekniske kontrollinnretninger, og at dette spørsmålet måtte reguleres etter avtale mellom tilsattes arbeidsorganisasjoner og ledelsen for fengslet.

Utvalget foreslo en adgang til å kroppsvisitere besøkende i tilfelle hvor detektoren ga positivt utslag, tilsvarende den visitasjon tollvesenet kan foreta. Det ble vist til at tollvesenet kan foreta undersøkelse av reisende som består i at den reisende kan kles naken og besiktiges, men ikke berøres. Hvis kroppsvisitasjon ble nektet, foreslo utvalget at vedkommende ble avvist. Utvalget foreslo ikke innført adgang til kroppsvisitasjon av tilsatte, men at tilsatte ble nektet adgang til fengslet ved positivt utslag og hvor vedkommende nektet å gi fra seg gjenstanden.

I tiltaksplanen mot narkotika i fengslene fra september 1998 foreslo Justisdepartementet adgang til økt bruk av narkotikahund. Det ble vist til tollvesenets prøveprosjekt som innebærer at samtlige reisende kan utsettes for en kontroll av hunden i det de passerer gjennom en kontrollsone (gruppesøk) og til at erfaringene så langt har vært gode når det gjelder effekten av å anvende hund på denne måten. Prosjektet har vist at hunden kan brukes til å skille ut mistenkelige personer som så kontrolleres mer grundig.

Departementet foreslo i tiltaksplanen også lovfestet adgang til å visitere besøkende for å se om de skjuler narkotika. Det ble vist til at politi og tollvesen har en slik adgang og til at det er naturlig at tilsvarende gjelder når noen skal inn på et fengselsområde. Det ble forutsatt at visitasjon bare kunne skje hvor vedkommende samtykket, og at det ikke var aktuelt å foreta tvangsmessig visitasjon. Dersom den besøkende nektet å la seg visitere, ble det foreslått at politiet kan kontaktes og/eller den besøkende avvises eller at besøket kan gjennomføres med glassvegg. Departementet viste til at det blant høringsinstansene var delte meninger om visitasjon vil virke forebyggende på innsmugling. Samtidig ble det stilt spørsmål ved om visitasjon kan være uheldig i forhold til innsattes kontakt med pårørende. Det ble også vist til at det ut fra kapasitetshensyn ikke vil være aktuelt å visitere alle, men at stikkprøvekontroller kan være tilstrekkelig til at formålet oppnås.

I Budsjett-innst. S. nr. 4 (1998-99) var Justiskomiteen positiv til en prøveordning med narkotikahund i søk mot person. De så videre at det kan være

behov for kroppslig å visitere besøkende. Komiteen viste til at det for rehabiliteringen av innsatte også var viktig å sørge for at besøkende ikke vegrer seg for å komme. Komiteen støttet derfor at det ikke ble åpnet for tvangsvisitering, men at vedkommende ved nekting ikke får gjennomføre besøket, eller at det må finne sted ved glassvegg.

7.4.4.3 Høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsutkastet at personer og gjenstander som er på fengselsområdet kan undersøkes ved bruk av teknisk utstyr eller hund, ved pålegg om å passere en metalldetektor eller ved at narkotikahund ble brukt i søk mot person. Det ble vist til at annet teknisk utstyr kan bli aktuelt i fremtiden, for eksempel røntgenutstyr, slik at bagasje/gjenstander kan gjennomlyses for å avdekke innholdet. For bedre å bekjempe innsmugling av narkotika, foreslo departementet en uttrykkelig lovhjemmel for bruk av narkotikahund i søk mot person. Forslaget var tidligere fremsatt i tiltaksplanen mot narkotika i fengslene. Departementet viste til at tollvesenet foretar slik kontroll i dag og til at personsøket kan skje overfor alle som oppholder seg på fengselsområdet. Det ble ikke foreslått unntak for tilsatte eller spesielle personer eller yrkesgrupper. Personsøket ville skje ved at hunden står eller går i en kontrollsone/lokale hvor personen passerer eller oppholder seg. Ved markering på person ville vedkommende bli tatt til side. Kontakten mellom personen og hunden skulle være minimal, og etter departementets oppfatning måtte slikt søk sies å være skånsomt. Overfor noen grupper besøkende, for eksempel barn, skulle søket så langt mulig, foretas på en ekstra skånsom måte.

Det ble foreslått en generell undersøkelsesadgang, slik at alle personer som skulle inn eller oppholdt seg på fengselsområdet omfattes, også tilsatte eller andre som utfører leilighetsvise oppdrag eller tjenester.

Forslaget innebar at undersøkelsen kan skje uten at det på forhånd er mistanke til ulovligheter og vil i praksis normalt gjennomføres i lukkede fengsler, herunder i høyrisikoavdelinger.

I tilfelle hvor undersøkelsen gir positivt utslag, foreslo departementet at personen kan avvises. Avvisning kan etter forslaget også skje hvor personen nekter å medvirke til undersøkelsen. Ved positivt utslag på gjenstander foreslo departementet at det kunne forholdes som nevnt under punkt 7.4.2 i proposisjonen.

Departementet revurderte i høringsutkastet forslaget i tiltaksplanen om visitasjon av besøkende, og konkluderte med at bruk av teknisk utstyr eller hund med påfølgende markering og avvisning var tilstrekkelig for å hindre ulovligheter. Det ble vist til at den besøkende kan avvises ved positivt utslag/markering eller at besøket kan gjennomføres med kontroll. Det samme gjelder hvis den besøkende nekter å medvirke til undersøkelsen. Politiet kan også varsles ved konkret mistanke om forsøk på innsmugling. Departementet viste til at det ikke har vært tiltenkt at fengselsvesenets visitasjon skal være så omfattende som den adgang tollvesenet har, men i høyden en ytre manuell visitasjon av klær. Etter departementets oppfatning ville en ytre visitasjon av klær i seg selv ikke være tilstrekkelig til å hindre innsmugling av narkotika.

Departementets forslag innebar at også personer med spesielle privilegier - offentlig forsvarer, diplomater eller konsulære representanter og deres medbrakte bagasje - kan pålegges undersøkelser ved bruk av teknisk utstyr eller

hund. Disse undersøkelsene vil i praksis være spesielt aktuelle i avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå. Departementet mente at disse personene - som alle andre - må ha en plikt til å medvirke til rimelige sikkerhetstiltak uten at dette kan anses lov- eller konvensjonsstridig. Det ble imidlertid foreslått noen begrensninger for ikke å krenke retten til «fortrolig samtale og fri kommunikasjon». Undersøkelsen måtte etter forslaget ikke medføre at det konfidensielle innholdet i for eksempel postsendinger ble ødelagt eller avslørt. Når det gjelder adgangen til å avvise, foreslo departementet at dette bare kunne skje hvis medvirkning til undersøkelsen ble nektet. Det ble for øvrig ikke foreslått noen plikt til avvisning. Avvisning måtte, etter departementets oppfatning, vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Hvis undersøkelsen avdekket forsøk på innsmugling av for eksempel ulovlige gjenstander, ville disse i praksis bli overlevert politiet. Til tross for positivt utslag, uttalte departementet i forslaget at disse personer likevel må gis adgang til å besøke den innsatte med eventuell kontroll i form av påsyn av tilsatt eller ved bruk av glassvegg. Iverksettelse av slike kontrolltiltak, ville etter departementets oppfatning, ikke krenke retten til «fortrolig samtale». Hvis ulovlige gjenstander ble avdekket i en postsending, må på samme måte den «ulovlige» gjenstanden tas ut mot at resten av forsendelsen blir overlevert innsatte.

Departementet foreslo for øvrig lovfestet at alle kan avkreves gyldig legitimasjon før de slipper inn i fengsel, at det kan foretas vandelsundersøkelse før besøkstillatelse gis, og at det ved bruk av telefon kunne foretas forhåndsundersøkelse for å sikre rett identitet på samtaleparten.

Departementet foreslo også lovhjemmel til å kunne fotografere innsatte. Forslaget ble begrunnet med at dette ville lette identifisering ved tilbakekomst etter utganger og at muligheten for pågripelse etter rømning eller uteblivelse kunne forenkles.

7.4.4.4 Høringsinstansenes syn

Tre høringsinstanser fremsetter kritiske merknader til at det ikke er foreslått hjemmel til visitasjon av besøkende.

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF) uttaler:

> «Forbundet viser til at departementet i lovforslaget ikke legger opp til at tilsatte kan visitere besøkende. I narkotikaplanen fra 1998 går departementet faktisk inn for å hjemle at tilsatte kan visitere besøkende. Det er utvilsomt slik at en del av stoffet kommer inn via besøkende. Forbundet mener det vil gi en god preventiv virkning dersom det åpnes adgang til å foreta slik visitasjon av besøkende. Forbundet foreslår at tjenestemenn gis adgang til å visitere besøkende og foreslår at dette hjemles i § 27.»

Østre fengselsdistrikt fremholder at en generell visitasjonsadgang vil kunne virke forebyggende, og at adgangen til bruk av hund er mangelfull fordi det ikke er gitt visitasjonsmuligheter.

Politimesteren i Stavanger bemerker at lovrevisjonen bør gi anledning til å markere meget sterkt at samfunnet har konkrete ambisjoner om å vinne kampen mot narkotika i fengslene. Politimesteren uttaler videre:

> «I dette perspektiv anses ikke et kontrolltiltak som innebærer avkledning av besøkende som et for sterkt inngrep. Tiltaket er meget inngripende overfor besøkende. Dog henvises det til at Tollvesenet har slik hjemmel som kan anvendes rutinemessig. Dette er et argument for at tiltaket desto mer må kunne anvendes i fengsler. De negative effekter av et så inngripende tiltak kan avdempes ved at det ikke nyttes ved besøk uten fysisk kontakt og bruk av glassvegg. I ethvert tilfelle bør slik kontroll ikke være obligatorisk, men overlatt til et visst skjønn å anvende.»

Kriminalomsorgens Yrkesforbund (KY) uttaler:

> «Kriminalomsorgens Yrkesforbund vil ikke tillate at det innføres mulighet for undersøkelse av ansatte i kriminalomsorgen på lik linje med innsatte og besøkende. Ansatte i kriminalomsorgen må fremstå med plettfri vandel ved ansettelse. Videre vil den ansatte kunne bli oppsagt dersom han pådrar seg straffbare forhold. På den måten mener vi at kontrollen med de ansatte er betryggende.»

Vestre fengselsdistrikt er reservert til forslaget om å lovregulere bruk av hund på personer og bemerker:

> «Det er ikke uten videre gitt at bruk av hund ved undersøkelse på personer vil gi et sikrere og bedre kontrollnivå enn dagens. Sammenlikningen med tolletatens adgang er også noe mangelfull. Fengselsetaten skal forholde seg til sine klienter på en helt annen måte i rehabiliterende sammenhenger enn andre etater som benytter hund i søk mot personer. Erfaringer tilsier også at tiltroen til bruk av hund i disse sammenhenger kan overføre fokus fra tjenestemenns egeninnsats i narkotikabekjempelse til tekniske hjelpemidler og hund. Det er også vår erfaring at de viktigste forholdene rundt det å avdekke narkotikabruk og innsmugling gjøres av mennesker. Forslaget legger opp til at alle personer på fengselsområdet kan bli gjenstand for kontroll av hund. I praksis kan det neppe herske noen tvil om at tiltaket vil bli benyttet mot innsatte og besøkende. Det er grunn til å anta at en del pårørende som ikke har til hensikt å være innførselskanal for narkotika, vil avstå fra å besøke sine nære pårørende fordi de vil ha angst for å utsette seg for en hunds undersøkelser, selv om det skulle skje med all mulig diskresjon og innenfor sikkerhetsmessig forsvarlige rammer.»

Den Norske Advokatforening uttaler følgende om forslaget:

> «Utkastets forslag til kontroll av «forsvaret» jf. §§ 27 og 30 representerer et inngrep i forsvarerens frie adgang til sin klient. Forholdet mellom forsvarer og klient er avhengig av gjensidig tillit. Restriksjonene innebærer at dette blir vesentlig vanskeliggjort. I enkelte land, for eksempel Tyskland, har man et slikt system som foreslått i dette lovutkastet. Dette representerer noe helt nytt i vårt system, og er unødvendig og vanskeliggjør forsvarerens arbeid.»

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) stiller seg skeptisk til en så omfattende kontrollvirksomhet av besøkende og forsvarer, andre prosessfullmektiger og representanter fra ambassade eller konsulat. Det bør, etter JURKs oppfatning, være tilstrekkelig at den innsatte blir undersøkt etter mottatt besøk.

Foreningen for Fangers Pårørende (FFP) uttaler:

> «FFP er skeptiske til å øke kontrollomfanget ytterligere overfor gruppen besøkende. FFP har i tidligere anledninger uttrykt skepsis angå-

> ende bruk av narkotikahund mot besøkende. Når ondet allikevel trolig blir innført, mener FFP det riktig at tiltaket skal gjelde alle - ikke bare de besøkende. Dermed blir ikke innføring av narkotikahund i søk mot person noe som spesielt stigmatiserer og mistenkeliggjør de besøkende.»

FFP uttaler at de er kjent med at det har vært skepsis til at det ikke er adgang til å ta personer til side for manuell undersøkelse etter at det er markert funn. FFP mener en slik undersøkelse er unødvendig, fordi man kan oppnå at stoffet ikke bringes inn i anstalten og at det er mulighet til å tilkalle politiet. FFP ser også problemet med at personer det blir markert funn på har liten eller ingen mulighet til å renvaske seg dersom markeringen er feilaktig. FFP uttaler videre at:

> «det er positivt at besøkende ikke nødvendigvis utelukkes til tross for funn. Både fordi man har muligheter til å kontrollere besøket slik at det likevel ikke er fare for innsmugling og fordi det faktisk finnes en mulighet for feilaktig markering.»

Flere høringsinstanser uttrykker positiv støtte til forslaget. Nordre fengselsdistrikt uttaler at forslaget til undersøkelser på fengselsområdet er positivt. Bergen landsfengsel uttaler at man er positiv til bruk av hund for å kontrollere besøkende og ansatte som ankommer fengslet. Politiembetsmennenes Landsforening (PEL) er enig i at fengselsmyndighetene gis positive hjemler for å gjennomføre en mer effektiv kontroll av blant annet narkotika og våpen.

Oslo politidistrikt uttaler:

> «Oslo politidistrikt sier seg enig i departementets standpunkt når det gjelder kontroll med visse grupper med spesielle privilegier (advokater og ambassadepersonell) som ankommer fengslet, slik at også disse grupper medvirker til sikkerhetstiltakene som fremgår av utkastets § 27.»

Oslo politidistrikt bemerker ellers at fotografering av domfelte som skal gjennomføre straff er hensiktsmessig.

Utenriksdepartementet bemerker at forslagene om undersøkelse av diplomater og konsulære representanter synes å ivareta de hensyn som Utenriksdepartementet fremhevet i brev til Justisdepartementet 27.01.2000. I nevnte brev uttaler Utenriksdepartementet at retten til fri kommunikasjon gjelder for utøvelsen av alle konsulære funksjoner og medfører at telefonsamtaler, postforsendelser og tjenestemannens håndbagasje og dokumenter er unndratt fra mottakerstatens kontroll. Ut fra denne retten fremholder Utenriksdepartementet at telefonsamtaler ikke kan avlyttes eller tas opp på bånd, og at postforsendelser ikke kan åpnes og gjennomleses før utlevering til innsatte. Ved besøk vil det videre ikke representere brudd på konvensjonen at en tilsatt overvåker et fengselsbesøk i fengsler med særlig høyt sikkerhets- og kontrollnivå, men retten til fortrolig samtale skal ikke uthules. Når det gjelder bruk av metalldetektor eller gjennomlysning for å avdekke ulovlige metallgjenstander i postforsendelser og håndbagasje, uttaler departementet at:

> «Dersom slike sikkerhetstiltak ikke avslører det fortrolige innholdet i forsendelsen, men kun avdekker eventuelle ulovlige smuglingsforsøk, er rettighetens formål stadig ivaretatt, og konvensjonen derfor ikke krenket. Forutsetningen er altså at det konfidensielle innholdet ikke

> avsløres eller at strålingen ødelegger noe av innholdet i vesken eller forsendelsen. Tilsvarende må gjelde i forhold til bruk av narkotikahunder.»

Utenriksdepartementet uttaler videre:

> «Dersom det avdekkes forsøk på smugling eller vedkommende konsulære eller diplomatiske tjenestemann nekter at det foretas noen form for kontroll, oppstår spørsmålet om man da kan nekte vedkommende adgang til besøk. Etter artikkel 36 nr 2, skal fengselsbesøk skje i overensstemmelse med rimelige sikkerhetskrav som institusjonen eventuelt oppstiller. Dersom vedkommende motsetter seg disse, er det også rimelig at han nektes adgang. Blir han avslørt i et forsøk på å smugle inn ulovlige gjenstander, kan man ikke gjøre annet enn å beslaglegge disse. Hans rett til å besøke den innsatte kan det ikke gripes inn i.»

Forening for Norsk Kriminalreform (KROM) ser det som positivt at departementet har gått bort fra tidligere forslag om å visitere besøkende, men er allikevel kritisk til bruk av hund mot person, og advarer mot en overdreven tro på effekten. KROM ser ingen grunn til å utvide adgangen til kontroll av besøkende i forhold til de regler som i dag gjelder, fordi de gir den adgang som er nødvendig for å kunne utføre streng nok kontroll med besøkende. Juss-Buss er positiv til at ingen skal unntas fra kontrolltiltakene dersom de skal gjennomføres, fordi det kan oppleves som forskjellsbehandling/mistenkeliggjøring hvis bare utvalgte grupper er utsatt for slik kontroll.

For øvrig har høringsinstansene ikke uttrykkelig kommentert høringsutkastet § 27. Departementet oppfatter disse høringsuttalelsene slik at det hovedsaklig gis støtte til forslaget i den grad negative merknader ikke er fremsatt.

7.4.4.5 Departementets merknader

Forslaget som gir lovgrunnlaget for undersøkelser av samtlige personer og gjenstander som befinner seg på fengselsområdet, reiser flere spørsmål. Et hovedspørsmål er om det bør innføres hjemmel til visitasjon av personer, herunder når visitasjon kan skje, hvor omfattende visitasjonen kan være og hvem som kan visiteres. Videre er det et spørsmål om man skal tillate bruk av narkotikahund i søk mot person. En annen problemstilling er hvilken virkning det skal få, dersom undersøkelsen gir positivt utslag. Et siste spørsmål er hvorvidt undersøkelser kan iverksettes overfor særgrupper som offentlig oppnevnte forsvarere og diplomatiske og konsulære representanter.

Når det gjelder adgangen til visitasjon av besøkende, bemerker departementet at flertallet av høringsinstansene synes å ha gitt støtte til forslaget i høringsutkastet om at det ikke gis adgang til visitasjon. Noen få instanser, herunder Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF) har tidligere, og også i høringsuttalelsen, fremsatt ønske om at det innføres en visitasjonshjemmel. Departementet bemerker at visitasjonsspørsmålet har vært og fortsatt er prinsipielt vanskelig. Man har aldri foreslått eller ønsket en inngripende visitasjon som innebærer avkledning av de besøkende, men kun en ytre visitasjon av klær. Tiltaksplanen forutsatte at visitasjon bare kunne skje etter samtykke fra den besøkende og at tvangsmessig visitasjon ikke kunne finne sted. Siden departementet anså at innsmuglingsfaren var tilstrekkelig godt ivaretatt ved at

den besøkende kan avvises, ved at politiet kan tilkalles, ved muligheten for kontrollert besøk ved positive utslag eller ved markering fra narkotikahund, foreslo departementet i høringsutkastet at hjemmel for visitasjon ikke ble innført.

Departementet har imidlertid kommet til at det vanskelig kan tilbakevises at adgang til visitasjon kan ha en preventiv effekt, selv om tiltaket begrenses som foreslått i tiltaksplanen. Videre kan det fra et etats- og kontrollsynspunkt synes «noe handlingsløst» at det ikke kan foretas ytterligere undersøkelse av den besøkende i tilfelle hvor undersøkelsen ved bruk av teknisk utstyr eller narkotikahund gir positivt utslag/markering, eller når det for øvrig er grunn til å anta at det vil skje ulovligheter. Departementet vil derfor etter en ny vurdering likevel fremsette forslag til en visitasjonshjemmel.

Forslaget til visitasjonshjemmel har de samme begrensningene som er nevnt i tiltaksplanen. Departementet foreslår at de besøkende må samtykke til visitasjon, og at den ikke kan gjennomføres ved tvang. Visitasjon kan videre bare kreves når undersøkelsen ved bruk av teknisk utstyr eller hund gir positivt utslag/markering, eller når det for øvrig er grunn til å anta at det tas med gjenstander som ikke er tillatt. Forslaget innebærer at det ikke kan kreves visitasjon på generelt grunnlag, men at det må foreligge en grunn til mistanke. Departementet foreslår videre at det bare skal foretas en ytre visitasjon av klær m.v. og at avkledning og besiktigelse av kroppen ikke kan gjennomføres. Det foreslås også at det skal være adgang til å kreve visitasjon av alle personer som ankommer et fengsel, ikke bare de som skal besøke innsatte. Dette innebærer at også tilsatte i fengslene eller andre som har oppdrag i fengslet, og også offentlige oppnevnte forsvarere og diplomatiske eller konsulære representanter, kan gi samtykke til visitasjon.

Som en konsekvens av forslaget til visitasjonshjemmel, foreslår departementet at det også gis adgang til å kunne holde personer tilbake med fysisk makt inntil politiet ankommer. Departementet mener at en tilbakeholdsrett vil ha en stor preventiv effekt i forhold til å hindre innsmugling av narkotika eller andre ulovlige gjenstander. En tilbakeholdsrett vil særlig være aktuelt i tilfelle hvor visitasjonen avdekker forsøk på innsmugling av ulovlige gjenstander, men kan også være et mulig tiltak hvor en person nekter å la seg visitere, hvis ikke avvisning fremstår som mer naturlig. Tilbakeholdsretten kan også gjøres gjeldende ved grunn til mistanke om straffbare forhold. Departementet foreslår at vilkårene for å kunne holde personer tilbake, er de samme som gjelder for visitasjonsadgangen, med det unntak at personen selvfølgelig ikke skal samtykke. Tilbakeholdsretten er begrenset til politiet ankommer fengslet. Departementet bemerker at forslaget innebærer at politiet umiddelbart må kontaktes hvis fengslet vil benytte seg av adgangen til tilbakeholdelse. Forslaget innebærer videre at det raskt må gis tilbakemelding til fengslet om politiet vil reagere og rykke ut på grunnlag av sakens art.

Når det gjelder forslaget om bruk av narkotikahund i søk mot person, ønsker departementet å opprettholde forslaget som nevnt i lovutkastet. Departementet finner ikke at de argumenter som er anført mot bruk av hund, er tungtveiende nok til å oppveie de fordeler slik bruk har for bedre enn i dag å kunne avdekke innsmugling av narkotika. Departementet viser til at bruken

vil tilsvare den kontroll personer må gjennomgå på flyplasser/grenseoverganger og at søket forutsettes å skje på en skånsom måte.

I høringsutkastet ble det foreslått at undersøkelser ved bruk av teknisk utstyr eller hund generelt i alle fengsler kunne foretas overfor særgrupper med spesielle privilegier i kraft av lov og konvensjoner, som offentlig oppnevnt forsvarere og diplomatiske og konsulære representanter. Adgangen til å iverksette undersøkelser overfor disse personer ble i lovteksten ikke begrenset til fengsler hvor sikkerhetsmessige grunner gjør det sterkt påkrevet. Departementet uttalte imidlertid i høringsutkastet at slike undersøkelser først og fremst var aktuelle i avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå og at det ikke kunne ses bort fra at også disse personer kan presses til å foreta handlinger som kan true sikkerheten. Departementet har blant annet på bakgrunn av høringsuttalelsen fra Den Norske Advokatforening nå funnet å kunne endre bestemmelsen slik at adgangen til å iverksette undersøkelsene uttrykkelig begrenses til avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå. Departementet viser til at de sikkerhetsmessige aspekter vil bli tilstrekkelig godt ivaretatt ut fra dagens situasjon og fremtidig antatt behov, selv om begrensningen tas inn i lovteksten. Disse gruppene kan etter forslaget avvises hvis de nekter å medvirke til at undersøkelsen foretas. Ved positivt utslag, må disse gruppene for ikke å krenke lov- og konvensjonsbestemmelser imidlertid gis adgang til å besøke den innsatte. For ikke å krenke retten til «fortrolig samtale/fri kommunikasjon» kan kontroll ved overhøring av samtale ikke iverksettes. I forslaget har departementet imidlertid gått inn for at kontrolltiltakene påsyn og/eller bruk av glassvegg må kunne besluttes ved positive utslag. Disse kontrolltiltakene vil ikke krenke retten til fortrolig samtale. Det ville være svært sikkerhetsmessig betenkelig om noen grupper positivt skal utelukkes fra kontroll i lovutkastet. Formålet med de generelle undersøkelser er ikke bare å avdekke innsmugling av narkotika, men også å forhindre at det tas med for eksempel våpen.

Departementet opprettholder forslaget om adgang til å fotografere innsatte. I forslaget ble adgangen begrenset til å gjelde ved innsettelsen. Bestemmelsen er nå endret slik at fotografi kan tas på ethvert tidspunkt under gjennomføringen. Endringen vil gjøre det lettere å identifisere innsatte etter utganger og vil også kunne forenkle muligheten til pågripelse og etterlysning hvor innsatte rømmer eller uteblir etter endt permisjon.

Bestemmelsen i lovutkastet § 27 er endret som følge av forslaget om innføring av en visitasjonshjemmel.

7.4.5 Undersøkelser for å avdekke misbruk av rusmidler

I tiltaksplanen for å bekjempe narkotika i fengslene er det foreslått tiltak som anses nødvendige for å kunne forbedre og forsterke kontrollinnsatsen mot rusmiddelmisbruk. Justiskomiteen har i Budsjett-innst. S. nr. 4. (1998-99) sluttet seg til at det må gis rom for kontrolltiltak som fengslene trenger i sin daglige drift og til at det må fremmes forslag til lovhjemler som sikrer effektive tiltak for å bekjempe narkotika.

7.4.5.1 Urinprøver m.v.

Gjeldende rett og tidligere utredninger

Med hjemmel i fengselsloven § 30 a kan det kreves avgitt urinprøve, utåndingsprøve eller andre undersøkelser som kan skje uten nevneverdig ubehag dersom det er grunn til mistanke om bruk av et rus- eller bedøvelsesmiddel. Bestemmelsen ble inntatt i fengselsloven ved lov av 8. juni 1979. I praksis kreves det en begrunnet mistanke for at innsatte kan pålegges å avgi urinprøve m.v. Urinprøver avgis også på frivillig grunnlag i kontraktsavdelinger eller for å oppnå særlige goder når det er av betydning å forvisse seg om at innsatte ikke misbruker narkotika.

Urinprøver kan også tas som stikkprøve eller som alminnelig rutinekontroll av innsatte, dersom særlige forhold i anstalten taler for det. Det skal i disse tilfelle så vidt praktisk mulig innhentes forhåndssamtykke fra Fengselsstyret. Det er tilstrekkelig at fengslet har grunn til å tro at det foregår misbruk uten at bestemte personer kan utpekes, for eksempel ved funn av brukerutstyr eller narkotika i fellesrom.

Fengselsstyret har gitt utfyllende retningslinjer om prosedyrene rundt avgivelse av urinprøver for å hindre at urinprøvene blir ødelagt eller forringet. Statens rettstoksikologiske institutt (SRI) har siden mai 1984 analysert urinprøvene fra fengselsvesenet.

Fengselslovutvalget foreslo i NOU 1988: 37 at urinprøver kan kreves avgitt selv om det ikke foreligger konkret mistanke om at fangen har brukt narkotika. Utvalget mente at bruk av urinprøver ikke er av så inngripende karakter at det er nødvendig å innta spesifikke kriterier i loven.

I tiltaksplanen mot narkotika foreslo departementet en utvidelse av adgangen til å avkreve urinprøver, ved at det ikke lenger skulle kreves konkret mistanke. Departementet viste til at analyse av urinprøver er en velegnet og godt utprøvd metode for å påvise misbruk. En generell adgang til stikkprøvekontroller uten krav til forutgående mistanke ville, etter departementets oppfatning, gi et bedre bilde av narkotikabruken, sterkere indikasjoner på hvem brukeren er og hvordan narkotika ble smuglet inn. Dette ville gi fengslene mulighet til å sette inn kontrolltiltak der behovet er størst.

Justiskomiteen sluttet seg i Budsjett-innst. S. nr. 4. (1998-99) til at adgangen til å kreve urin- og utåndingsprøver av innsatte måtte utvides og at slike tiltak ikke var så belastende for den innsatte at det måtte kreves konkret begrunnet mistanke.

Høringsutkastet

Departementet fulgte i høringsutkastet opp forslaget i tiltaksplanen, og foreslo at adgangen til å avkreve urinprøver m.v. ble utvidet slik at det ikke lenger må foreligge konkret mistanke for å kunne pålegge dette. Forslaget innebar at fengslene selv kan avgjøre når og hvor hyppig slike prøver skal avgis.

Etter fengselsloven kan «andre undersøkelser» for å påvise misbruk bare iverksettes med den begrensning at de ikke skal medføre fare eller «nevneverdig» ubehag. Departementet foreslo at begrepet «nevneverdig ubehag» ble erstattet med «særlig ubehag». En viss utvidelse var, etter departementets oppfatning, nødvendig og hensiktsmessig fordi loven bør åpne for alternative

undersøkelsesmetoder som kan bli aktuelle fremover, selv om de skulle medføre et visst ubehag for innsatte.

Høringsinstansenes syn

Norsk Forening for Kriminalreform (KROM), Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) og Juss-Buss går imot eller er skeptiske til at det ikke lenger skal være et krav om grunn til mistanke for at urinprøver m.v. skal avgis. KROM uttaler:

> «Lovforslagets gjennomgående fokus på kontroll er kritikkverdig. Spesielt gjelder dette kontrollen rettet mot avdekking av narkotikabruk. I følge forslaget skal ikke lenger konkret mistanke gjelde for å avkreve urinprøver. Det skal nå være generell adgang til å foreta urinprøver. Det samme gjelder for blodprøver. Dette mener KROM er uheldig både med hensyn til fangenes rettssikkerhet og fangenes integritet.»

Flere høringsinstanser gir uttrykkelig positiv støtte til forslaget. Nordre fengselsdistrikt ser positivt på den utvidede adgang til å foreta undersøkelser for å avdekke misbruk. Bergen landsfengsel bemerker at forslaget medfører at det blir lettere å avdekke rusbruk der det foreligger indikasjoner på misbruk uten at mistanken er så sterk at det berettiger en prøve etter gjeldende regler.

Kriminalomsorgens Yrkesforbund (KY) uttaler:

> «Vi hilser velkommen muligheten til å ta rutinemessige urinprøver, utåndingsprøver og blodprøver av alle innsatte for å avdekke misbruk av rusmidler, bedøvelsesmidler, hormonpreparater og andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet. Dette mener vi bla. vil likestille alle innsatte, og ikke stigmatisere noen som potensielle misbrukere. Det vil i tillegg hjelpe oss å ta vekk den gruppen av innsatte som ruser seg i begynnelsen av et fengselsopphold fordi de vet at SRI vil gi uttalelse som sier at rusmiddelinntaket kan ha skjedd før innsettelse. Med en slik ordning kan man måle verdier i forhold til den første prøven.»

De øvrige høringsinstanser har ikke avgitt vesentlige merknader til forslaget. Departementet oppfatter flertallet av høringsinstansene slik at det er støtte for den utvidelse som er foreslått i adgangen til å kreve urinprøver m.v.

Departementets merknader

Departementet er tilfreds med at det store flertallet av høringsinstansene synes å støtte forslaget. Departementet har vurdert de kritiske merknader som er fremsatt, men finner ikke at de rettssikkerhetsmessige betenkeligheter er så store at forslaget bør endres. Avgivelse av urinprøver kan etter departementets oppfatning ikke sies å være av så inngripende karakter at det må oppstilles krav til spesifikke kriterier i loven for å kunne avkreve dette. Departementet peker på at det er en høyt prioritert oppgave for fengslene å bekjempe narkotikamisbruk. I tillegg til at misbruk er straffbart og et stort helseproblem, virker misbruket i fengslene negativt inn på kvaliteten i straffegjennomføringen. Blant annet kan sikkerheten for innsatte og tilsatte reduseres, og rehabiliteringsarbeidet bli vesentlig vanskeliggjort. Det er derfor viktig at fengslene får tilstrekkelige virkemidler til å avdekke misbruk. Det gjeldende krav om «grunn til mistanke» kan medføre at fengslene ikke får det nødvendige oversiktsbilde over narkotikabruken, og kan derfor hindre at tiltak

kan settes inn der behovet er størst. Departementet vil derfor opprettholde forslaget i høringsutkastet.

7.4.5.2 Dopingpreparater

I henhold til innberetninger fra fengslene ser bruk av dopingpreparater ut til å bli et større problem i fengslene enn tidligere. Ute i samfunnet er bruk av slike preparater ikke straffbart. I fengslene er det imidlertid forbud mot bruk av alle legemidler som ikke er lovlig foreskrevet. Dette gjelder også anabole androgene stoffer som brukes som dopingmidler. Forbudet vil ha redusert verdi hvis fengslene ikke kan kontrollere at det blir overholdt. Sentralstimulerende og muskeloppbyggende stoffer er ikke klassifisert som narkotika og gir ikke rus, men antas å kunne medføre fare for aggressiv og atypisk atferd. Slik atferd er sikkerhetsmessig uheldig i et lukket fengselssystem.

Det er i dag ikke uttrykkelig lovhjemmel for å avdekke bruk av slike preparater. Innsatte kan derfor ikke testes opp mot irregulær bruk av ulovlige preparater uten eget samtykke.

I tiltaksplanen mot narkotika i fengslene foreslo departementet at det ved lovendring også ble gitt adgang til å kunne avsløre bruk av ulovlige dopingpreparater.

Justiskomiteen pekte i Budsjett-innst. S. nr. 4. (1998-99) på at et lovforslag som gir forbedrede muligheter til å avsløre narkotikamisbruk også må omfatte adgang til å avsløre ulovlig bruk av dopingpreparater.

Departementet fulgte i høringsutkastet opp forslaget i tiltaksplanen og foreslo lovfestet adgang til å kunne avdekke bruk av «hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet» på samme vilkår som gjelder ved urinprøver. Begrepet «andre kjemiske stoffer» ble tatt inn i lovteksten for å innbefatte andre narkotiske stoffer / «drugs» som i fremtiden kan forventes tilbudt på markedet.

Ingen av høringsinstansene omtaler uttrykkelig forslaget om at fengslene også kan avdekke bruk av hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet.

Departementet foreslår derfor at tilføyelsen opprettholdes i lovutkastet.

7.4.5.3 Blodprøve

Gjeldende rett og tidligere utredninger

Det er i dag ikke hjemmel for å avkreve blodprøve av innsatte for å påvise eventuelt misbruk av narkotika eller andre ikke foreskrevne medikamenter.

Spørsmålet om å avkreve blodprøve som ledd i bekjempelse av narkotika- og annen rusmiddelmisbruk ble berørt ved innføringen av § 30 a i fengselsloven ved lov av 8.juni 1979. I forbindelse med utforming av lovteksten uttalte departementet i Ot.prp. nr. 51 (1978-79) at det ved siden av urinprøver også burde nevnes utåndingsprøver og andre undersøkelser som kan skje uten fare eller nevneverdig ubehag. Departementet uttalte videre at det var vanskelig å angi nærmere alle undersøkelser som kan komme på tale, men at bestemmelsen tar sikte på andre enkle kliniske prøver for å avdekke bruk av rusmidler. Departementet sa i denne sammenhengen at blodprøver ikke hadde en slik karakter at de falt inn under bestemmelsen.

Høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsutkastet også adgang til å avkreve blodprøve for å avdekke bruk av rusmidler, bedøvelsesmidler, hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet. Fordi det i praksis er vanskelig å begrunne en konkret mistanke, ønsket departementet en generell adgang til å kunne avkreve blodprøve på lik linje med urinprøver. Lovteksten ble samtidig foreslått utvidet slik at det kan foretas undersøkelser som ikke er til fare eller «særlig ubehag». Departementet mente at avgivelse av blodprøve kunne skje uten fare og at det ikke kan sies å medføre «særlig ubehag» for domfelte. Departementet viste til at helsepersonell skal ta blodprøven.

Høringsinstansenes syn

Borgarting lagmannsrett bemerker at forslaget går langt når det kan pålegges domfelte å medvirke til at det blir tatt blodprøve. Bergen landsfengsel uttaler at muligheten til å avkreve blodprøve er forebyggende i forhold til bruken av dopingpreparater.

De øvrige høringsinstanser har ikke uttalt seg uttrykkelig til forslaget.

Departementets merknader

Departementet viser til begrunnelsen i høringsutkastet for hvorfor det ønskes adgang til også å kunne avkreve blodprøve på generelt grunnlag. I dag har det blant annet vært et problem å få bekreftet eller avkreftet mistanke om bruk av dopingmidler i fengslene, fordi bruk av enkelte preparater ikke lar seg påvise ved analyse av urinprøver. Det kan heller ikke ses bort fra at markedet fremover kan gi tilgang på såkalte «designer drugs», hvor misbruk ikke kan eller vanskeligere kan avdekkes ved analyse av urinprøver eller andre undersøkelser. I denne sammenhengen vil det være uheldig om fengslene ikke har tilstrekkelig lovhjemmel til å kunne avdekke misbruk. Departementet bemerker ellers at blodprøve i praksis vil bli anvendt i liten utstrekning, fordi analyser er kostbart og fordi tiltaket må sies å være inngripende i kontrollsammenheng.

7.4.5.4 Enerom med spesialtoalett

Gjeldende rett og tidligere utredninger

Etter § 30 a i fengselsloven kan innsatte settes i enerom under tilsyn inntil det kan fastslås om det er stoff i kroppen. Det kreves «særlig grunn til mistanke» for å kunne beslutte dette tiltaket, og det forutsettes at innsatte først har nektet å medvirke til kroppslig undersøkelse. Kravet til mistanke er det samme som må være oppfylt for at det skal kunne besluttes kroppslig undersøkelse, og i praksis kreves en kvalifisert sannsynlighetsovervekt. Tiltaket gjennomføres ved at innsatte settes i enerom med tilgang til et spesialtoalett for på naturlig måte å frembringe stoff skjult i mage/tarmsystem.

I Ot.prp.nr. 51 (1978-79) uttalte departementet at kroppslig undersøkelse ikke kan gjennomføres ved fysisk tvang, og at man derfor trengte en sanksjon i tilfelle hvor innsatte nektet å medvirke. På denne bakgrunn ble det foreslått en adgang til plassering i enerom under totalovervåking inntil det kunne fastslås om stoff fantes i kroppen. Det ble videre uttalt at totalovervåking var et

meget omfattende og inngripende tiltak som bare skal settes i verk hvor innsatte nekter legemsundersøkelse.

Et flertall i fengselslovutvalget foreslo i NOU 1988: 37 at adgangen til å foreta kroppslige undersøkelser ble opphevet under henvisning til at straffeprosessloven § 157 i de fleste tilfeller kan anvendes hvor det oppstår behov for undersøkelsen. Mindretallet fant det mest hensiktsmessig at hjemmelen ble opprettholdt i fengselsloven. Som en følge av opphevelsesforslaget vurderte utvalget ikke enerom med spesialtoalett som et selvstendig tiltak.

I tiltaksplanen for å bekjempe narkotika foreslo departementet at enerom med bruk av spesialtoalett kunne iverksettes uten krav til forutgående mistanke. Departementet viste til at innsmugling av narkotika i kroppens hulrom er en viktig innsmuglingsmetode og ønsket derfor en utvidet adgang til bruk av dette kontrolltiltaket. Bruk av spesialtoalett ble foreslått iverksatt på samme vilkår som urin- og utåndingsprøver.

Justiskomiteen sluttet seg i Budsjett - innst. S. nr. 4. (1998-99) til at adgangen til bruk av spesialtoalett ble utvidet. Komiteen kunne ikke se at dette tiltaket er så belastende for den innsatte at det må kreves konkret begrunnet mistanke.

Høringsutkastet

Departementet sa i høringsutkastet at bruk av enerom med spesialtoalett må sies å være mer ubehagelig enn å avgi urinprøve, men at det likevel ikke er så inngripende og krenkende som en kroppslig undersøkelse. Departementet foreslo derfor den mellomløsning at det må foreligge «grunn til å tro» at et ruseller bedøvelsesmiddel er skjult i kroppen for at tiltaket kan iverksettes. Forslaget innebar et redusert krav til mistanke i forhold til hva som ble foreslått for kroppslige undersøkelser. Forslaget innebar at det måtte foreligge alminnelig sannsynlighetsovervekt for at stoff er skjult i kroppens mage/tarmsystem. Departementet foreslo videre at lege av hensyn til fare for lekkasje først skulle avgi uttalelse, og at innsatte skal ha jevnlig tilsyn av helsepersonell. Det ble også vist til at tiltaket i praksis vil bli iverksatt i begrenset utstrekning, fordi det er ressurskrevende og forutsetter en høy bemanningsbruk.

Høringsinstansenes syn

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF) viser til at det er foreslått at lege skal uttale seg i de tilfeller det er bestemt å benytte spesialtoalett for om mulig å avdekke stoff. NFF uttaler:

> «Her mener vi det ikke kan være nødvendig å innhente tillatelse fra lege, men at det må være tilstrekkelig at vedkommende gis tilsyn av helsepersonell.»

Østre fengselsdistrikt gir uttrykk for samme oppfatning som NFF, og mener at tjenestemenn bør avgjøre dette slik at tiltaket kan iverksettes dersom det anses nødvendig.

Trondheim byrett antar at bestemmelsen stiller for strenge krav for å sette en innsatt i enerom med spesialtoalett. Byretten mener det ikke bør kreves sannsynlighetsovervekt, men at en nærliggende mulighet må være nok. Juss-

Buss mener motsatt at dagens krav til «særlig grunn til mistanke» bør opprettholdes, fordi tiltaket er inngripende og kan oppleves som krenkende.

Riksadvokaten og Politiembetsmennenes Landsforening (PEL) viser til at bruken av begrepet «grunn til å tro» i betydningen at det må foreligge sannsynlighetsovervekt er galt. Det vises til at den formulering som angir sannsynlighetsovervekt i straffeprosessuell sammenheng er «skjellig grunn» eller «særlig grunn».

Norsk Forening for Kriminalreform (KROM) uttaler at bruk av pacto-toalett fører til umenneskelig og nedverdigende behandling av fanger ved at personer holdes på isolat knyttet til pacto-doen til kroppen er tømt. KROM viser til at fengslet i enkelte tilfelle har beregnet dette til 6 døgn under observasjon gjennom enveisspeil og at det ikke skal mye fantasi til for å forstå at dette innebærer store psykiske påkjenninger og nærmer seg metoder som tas i bruk i andre land når man tar sikte på å bryte ned en fange.

De øvrige høringsinstanser har ikke uttrykkelige merknader til forslaget.

Departementets merknader

Departementet er tilfreds med at ingen av høringsinstansene anser at enerom med spesialtoalett bør kunne iverksettes på helt generelt grunnlag. Dette ble opprinnelig foreslått i tiltaksplanen, men departementet gikk i høringsutkastet inn for den mellomløsning at tiltaket kunne iverksettes dersom det var «grunn til å tro» at rusmidler var skjult i kroppen. Etter departementets oppfatning er tiltaket for inngripende til at det bør kunne iverksettes på helt generelt grunnlag. I de spesielle merknader uttalte departementet at det må foreligge alminnelig sannsynlighetsovervekt for at tiltaket kan iverksettes, og at en viss antagelse ikke var tilstrekkelig. Påtalemyndigheten har vist til at departementets begrepsbruk er gal i forhold til de formuleringer som angir sannsynlighetsovervekt i straffeprosessuell sammenheng. Departementet har derfor endret lovteksten, slik at det kommer klart frem at det skal foreligge alminnelig sannsynlighetsovervekt for at tiltaket kan iverksettes ved presiseringen «sannsynlig».

Noen av høringsinstansene fra fengselsvesenet fremholder at det ikke er nødvendig med uttalelse fra lege før tiltaket iverksettes. Departementet mener at slik uttalelse må innhentes på forhånd på grunn av mulig medisinsk risiko eller komplikasjoner, og at legen og ikke fengslets tjenestemenn må informere den innsatte om helsefaren ved å oppbevare stoff i kroppen før tiltaket iverksettes. Det er imidlertid tilstrekkelig at uttalelsen avgis muntlig, men den bør bekreftes skriftlig i etterkant. Iverksettelse av tiltaket forutsetter at legens medisinske tilråding følges. Hvis tiltaket etter legens oppfatning innebærer en for stor medisinsk risiko, må legen avgjøre hvilke forholdsregler eller tiltak som ellers skal iverksettes for å bringe stoffet frem.

7.4.5.5 Kroppslig undersøkelse

Etter fengselsloven § 30 a kan det besluttes at kroppslig undersøkelse eller annet tiltak skal iverksettes når det er særlig grunn til mistanke om at en innsatt skjuler et rus- eller bedøvelsesmiddel i kroppen. Kroppslig undersøkelse innebærer manuell undersøkelse av kroppens hulrom av lege. Andre tiltak kan være røntgenundersøkelse og bruk av hurtigvirkende avføringsmiddel

eller klyster. Kroppslig undersøkelse er et inngripende og krenkende tiltak, og forutsetter at det foreligger kvalifisert, konkret begrunnet mistanke om at stoff er skjult i kroppens hulrom. Lege skal avgi uttalelse før tiltaket iverksettes. I dag kan fengselsdirektøren beslutte tiltaket iverksatt, men samtykke fra Fengselsstyret skal innhentes når det er praktisk mulig. Innsatte har etter fengselsloven § 30 a ikke klageadgang over Fengselsstyrets forhåndssamtykke.

Et flertall i fengselslovutvalget foreslo i NOU 1988: 37 at adgangen til å beslutte kroppslig undersøkelse av fanger ble opphevet. Flertallet viste til at retten med hjemmel i straffeprosessloven § 157 ved kjennelse kan beslutte kroppslig undersøkelse overfor den som med skjellig grunn er mistenkt for en handling som kan medføre frihetsstraff, og når det antas å være av betydning for saken og ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep. Flertallet anså at vilkårene i bestemmelsen i de aller fleste tilfeller vil være oppfylt når det oppstår behov for undersøkelse av en fange, og at det derfor ikke var behov for en egen bestemmelse i fengselsloven. Mindretallet fant det mest hensiktsmessig at hjemmelen for slike undersøkelser ble opprettholdt i fengselsloven.

I tiltaksplanen mot narkotika i fengslene viste departementet til at hensynet til den personlige sfære må tillegges betydelig vekt ved vurderingen av om adgangen til kroppslige undersøkelser bør utvides. Samtidig ble det vist til at bruk av kroppens hulrom er en velbrukt metode for innsmugling. Departementet fant etter en vurdering ikke å kunne foreslå en alminnelig adgang til rutinemessige legemsundersøkelser, og foreslo at dagens bestemmelse ble videreført.

Departementet foreslo i høringsutkastet ikke endringer i de materielle kriterier for å beslutte kroppslig undersøkelse. Angivelsen av hvilke stoffer som kan bringes frem ble imidlertid foreslått utvidet på samme måte som ved urinprøver. Videre ble den sekundære adgang til å sette innsatte på enerom med spesialtoalett tatt ut av bestemmelsen og foreslått regulert som et selvstendig tiltak. Det fulgte av lovforslaget at beslutning om kroppslig undersøkelse eller annet tiltak skulle treffes av lokalt nivå, men at forhåndssamtykke skulle innhentes fra regionalt nivå når det var praktisk mulig. Etter forslaget kan innsatte påklage et vedtak om kroppslig undersøkelse til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning.

Ingen av høringsinstansene har fremsatt uttrykkelige merknader til bestemmelsen om kroppslige undersøkelser.

Departementet finner det hensiktsmessig at straffegjennomføringsloven har en egen hjemmel for å kunne beslutte kroppslig undersøkelse, fordi narkotikaproblemet i fengslene er økende, og fordi bruk av kroppens hulrom er en velbrukt metode for innsmugling. Straffeprosessloven forutsetter normalt rettens kjennelse på forhånd, og saksbehandlingen kan derfor ta noe lenger tid enn om etaten selv treffer vedtaket. Departementet antar at den preventive effekt av tiltaket kan reduseres dersom adgangen ikke videreføres i lovutkastet.

Departementet har av eget tiltak erstattet betegnelsen «særlig grunn til mistanke» i lovteksten med «overveiende sannsynlig» for bedre å få frem at det kreves en kvalifisert sannsynlighetsovervekt for at rusmidler m.v. er skjult i kroppen for at tiltaket kan besluttes.

7.5 Kontakt med omverdenen

7.5.1 Innledning

Et fengselsopphold vil begrense kontakten med pårørende, familie, venner og samfunnet så lenge straffen gjennomføres. Kontakt med omverdenen under fengselsoppholdet er imidlertid viktig for innsatte. Isolasjonsfølelse vil dempes og det daglige liv og trivsel under fengselsoppholdet vil kunne gå lettere. Opprettholdelse av kontakt med familie og annet nettverk er også av stor betydning for en vellykket rehabilitering og for å kunne muliggjøre ordnede forhold ved løslatelse. Gjeldende regelverk gir derfor adgang til bruk av virkemidler for at innsatte kan opprettholde kontakt med omverdenen. Kontakten vil imidlertid kunne være begrenset. Sikkerhetsmessige grunner kan begrunne iverksettelse av kontrolltiltak eller nektelse av kontakt. Praktiske og kapasitetsmessige forhold i fengslene kan også begrense hyppigheten og omfanget av kontakten.

7.5.2 Postsending, besøk og telefon

7.5.2.1 Innledning og gjeldende rett

Adgang til å sende og motta post, motta besøk og bruke telefon er viktige virkemidler for å opprettholde kontakt med pårørende, familie og andre under gjennomføring av straff. Departementet anser det hensiktsmessig med en fellesbehandling av disse virkemidlene, fordi de materielle kriterier bør være tilnærmet like.

Postsendinger

Fengselsloven § 24 gir innsatte adgang til brevveksling. Brevveksling kan nektes hvis det er særlig grunn til å tro at kontakten kan ha uheldig virkning. Brev til og fra den innsatte skal i alminnelighet leses av anstalten før de utleveres eller sendes. Hvis bestyreren finner at et brev ikke skal sendes, skal brevet beholdes og den innsatte underrettes om det. Bestemmelsen fastsetter ellers at et brev skal tilbakesendes avsender hvis ikke særlige grunner tilsier at det kan beholdes. Brevet kan tilintetgjøres hvis avsender er ukjent og innsatte skal gjøres kjent med at brevet ikke utleveres. Etter bestemmelsen bør innsatte gjøres kjent med de deler av brevet som uten skade kan meddeles ham.

Fengselsreglementet § 63 har utfyllende bestemmelser. I fengselsreglementet § 63.3 gis det regler for kontroll med brevveksling. Bestemmelsen fastsetter at brev til og fra innsatte i lukkede anstalter i alminnelighet skal leses gjennom av tjenestemann før de utleveres eller sendes. Kontrollen kan begrenses til stikkprøver, dersom det anses tilstrekkelig betryggende og kan unnlates dersom det finnes ubetenkelig. Brev til innsatte i lukkede fengsler skal åpnes før de utleveres, og tjenestemannen skal forvisse seg om at det ikke er lagt noe ureglementert inn i brevet. Brev til og fra innsatte i åpne anstalter eller avdelinger kan åpnes og gjennomleses dersom det finnes påkrevd av hensyn til orden eller sikkerhet eller for å forebygge straffbart forhold. For øvrig er det fastsatt at innsatte har rett til ukontrollert brevveksling med forsvarer, Stortingets ombudsmann for forvaltningen, anstaltens tilsynsråd (ved formannen), og Europarådets og FNs menneskerettsorganer. Korrespondanse med annen advokat bør ikke kontrolleres med mindre særlige grunner

taler for det. Utenlandske innsatte har rett til ukontrollert brevveksling med sitt lands diplomatiske eller konsulære representant.

Besøk

Etter fengselsloven § 23 skal innsatte få motta besøk av sine nærmeste og andre personer som det har betydning for dem å ha forbindelse med. Besøk kan nektes når det er særlig grunn til å tro at besøket kan ha uheldig virkning. Dette gjelder også besøk av den innsattes nærmeste. Besøk skal videre i alminnelighet foregå i overvær av tjenestemann ved anstalten.

Fengselsreglementet § 64 har utfyllende regler om besøk. Den besøkende må på forhånd ha fått besøkstillatelse og besøkstiden er normalt èn time, men kan utvides hvis forholdene tilsier det. Innsatte skal ellers så vidt mulig innvilges ett besøk hver uke. Det er ellers bestemt at besøk av barn i alderen 3 - 14 år bare bør tillates når det kan gjennomføres på en skånsom måte for barnet. Fengselsreglementet § 64.4 har nærmere bestemmelser om kontrolltiltak. Besøk skal som hovedregel skje under kontroll, men kontroll kan unnlates dersom det anses ubetenkelig. I åpne anstalter eller avdelinger kan kontrolltiltakene benyttes med lempe. Kontrollen kan skje ved tilsyn fra tjenestemann, overhøring av samtale eller ved bruk av glassvegg. Kontrolltiltaket skal ikke være mer omfattende enn det som anses påkrevd for å hindre ureglementert atferd. Besøk kan nektes hvis det er grunn til å tro at kontrolltiltak ikke vil være tilstrekkelig til å hindre ureglementert atferd. Det er ellers bestemt at innsatte har rett til ukontrollert besøk fra forsvarer og prosessfullmektig i sak for Europarådet og FNs menneskerettighetsorganer. Besøk fra advokat ellers bør bare kontrolleres når særlige grunner taler for det. Utenlandske innsatte har rett til ukontrollert besøk fra vedkommende lands diplomatiske eller konsulære representant.

Telefon

Fengselsloven av 1958 har ikke bestemmelser om bruk av telefon.

Innsattes adgang til å benytte telefon er regulert i fengselsreglementet § 64.9. I lukkede anstalter kan innsatte gis anledning til å føre en telefonsamtale av inntil 20 minutter i uken når lokale forhold ikke er til hinder for det og det ikke er grunn til å tro at tillatelsen misbrukes. I praksis gis det dispensasjon fra varigheten dersom det finnes ubetenkelig. Telefonsamtaler i lukkede anstalter og avdelinger skal avlyttes, men avlytting kan unnlates hvis ikke ordens- eller sikkerhetsmessige hensyn eller forebygging av straffbart forhold gjør avlytting påkrevd. Det kan gis pålegg om at samtalen skal føres på et språk tjenestemannen behersker. Alle parter skal underrettes før avlytting finner sted. I åpne anstalter skal telefonsamtaler kun avlyttes hvis det anses påkrevd av sikkerhetsmessige hensyn eller for å forebygge straffbart forhold. Telefonsamtaler med forsvarer kan ikke kontrolleres. Innsatte har videre rett til ukontrollerte samtaler med Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Europarådet og FNs menneskerettighetsorganer.

7.5.2.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget foreslo i NOU 1988: 37 at fanger skulle få en lovhjemlet rett til å sende og motta brev og til å motta besøk. Flertallet i utvalget foreslo også at fanger i utgangspunktet fikk en rett til å telefonere, men så at det var behov for adgang til å nekte bruk av telefon i lukkede anstalter. Utvalget foreslo videre lovfestet konkrete kriterier for når nektelse og bruk av kontrolltiltak kunne iverksettes. Kriteriene ble foreslått utformet forskjellig avhengig av hvilket fullbyrdelsesalternativ fangen var anbrakt i.

Postsendinger

Nektelse av å utlevere eller sende postsending kunne etter fengselslovutvalgets forslag skje hvor brevet inneholdt opplysninger om planlegging av kriminalitet eller unndragelse av straffullbyrdelsen.

Utvalget vurderte hjemmelen for gjennomlesning opp mot prinsippene om privatlivets fred og ytringsfrihet, og kom til at fengselsmyndighetene bare burde gis adgang til å lese fangens brev når særlige sikkerhetsmessige forhold gjorde det nødvendig. Utvalget foreslo at gjennomlesning kunne skje i lukket fengsel med særlige sikkerhetsforanstaltninger når det var «grunn til å tro» at brevet inneholdt opplysninger om planlegging av kriminalitet eller unndragelse av straffullbyrdelsen. I lukket og åpent fengsel foreslo utvalget at det måtte foreligge «særlig grunn til mistanke» om at brevet inneholdt slike opplysninger. I hybelhus og under straffullbyrdelse utenfor anstalt fremholdt utvalget at gjennomlesning ikke var aktuelt. Utvalget foreslo at fangen skulle underrettes om gjennomlesningen, og at sendingen ikke kunne gjennomleses hvis fangen ikke ønsket å motta brevet. Utvalget foreslo videre at postsendinger kunne undergis teknisk kontroll i lukkede og åpne fengsler, men ellers ikke. Brev til eller fra forsvarer og offentlig myndighet, herunder diplomatisk eller konsulær representant og internasjonale menneskerettsorganer, kunne etter forslaget ikke kontrolleres.

Besøk

Utvalget foreslo at besøk kunne nektes i lukket fengsel med særlige sikkerhetsforanstaltninger når det var «grunn til å tro» at besøket ville bli misbrukt til planlegging eller gjennomføring av straffbar handling eller unndragelse av straffullbyrdelsen. I lukket og åpent fengsel foreslo utvalget at man kunne nekte besøk hvis det var «særlig grunn til å tro» at besøket ville bli misbrukt til tilsvarende handlinger. Utvalget foreslo at besøk ikke kunne nektes hvis kontroll kunne avverge misbruket. Utvalget foreslo videre adgang til å nekte besøk i inntil tre måneder overfor en bestemt person, hvis det var grunn til å anta at det i forbindelse med tidligere besøk var begått straffbar handling som var anmeldt til politiet.

Utvalgets utgangspunkt var at besøk ikke skulle kontrolleres og at det måtte foreligge særskilt hjemmel for iverksettelse av kontrolltiltak. Adgangen til å iverksette kontrolltiltak ble foreslått begrenset til lukkede anstalter. Kontrollen kunne skje ved at en tjenestemann er tilstede under besøket, ved overhøring av samtale og ved forbud mot fysisk kontakt. Flertallet i utvalget foreslo at adgangen til bruk av glassvegg ble opphevet fordi tiltaket var lite humant og kunne føre til misbruk når glassvegg først er tilgjengelig. Det ble også fore-

slått at besøk fra forsvarer og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatiske og konsulære representanter, ikke under noen omstendighet kunne nektes eller kontrolleres.

Telefon

For fanger i lukket fengsel med særlige sikkerhetsforanstaltninger, foreslo utvalget at telefonering kunne nektes når det var «grunn til å tro» at det ved hjelp av telefonsamtalen ville bli planlagt eller utført en straffbar handling eller unndragelse av straffullbyrdelsen. For fanger i lukket fengsel foreslo utvalget at det måtte være «særlig grunn til å tro» at tilsvarende forhold kunne skje for at telefonering kunne nektes. Utvalget foreslo også at de nevnte kriterier må være oppfylt for at samtalen kunne avlyttes. Nektelse kunne ikke skje dersom faren for misbruk kunne avverges ved overhøring eller avlytting av samtalen. Utvalget foreslo at samtalepartnerne på forhånd skulle underrettes om avlytting eller overhøring. Utvalget foreslo ikke hjemmel for telefonkontroll i de øvrige fullbyrdelsesalternativer.

7.5.2.3 Høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsutkastet bestemmelser om postsending, besøk og telefonsamtaler som i stor grad videreførte gjeldende rett og praksis. Av hensyn til rettssikkerheten for innsatte og med særlig tanke på den foreslåtte delegasjon av avgjørelsesmyndighet, ble kriteriene for nektelse og iverksettelse av kontrolltiltak mer presist angitt i lovteksten. For å oppnå en mer effektiv og konsekvent sammenheng i kontrollen, ble også de materielle kriterier i bestemmelsene om postsending, besøk og telefonsamtaler så langt mulig utformet likt.

Departementet fremholdt at fengselslovutvalgets forslag til rettighetsbestemmelser ikke vil sikre dagens kontrollbehov på en tilfredsstillende måte. Utvalgets forslag innebærer at fengslet på forhånd må ha en konkret mistanke til mulige ulovligheter for at nektelser eller kontrolltiltak kan iverksettes. Departementet viste til at fengslene ikke alltid på forhånd vet sikkert hvem som står for ulovligheter og hvordan de skjer. I mangel av tilstrekkelig grunnlag for å kunne nekte eller iverksette kontroll, ville derfor et besøk måtte gjennomføres uten kontroll - noe som vil øke faren for ulovligheter uten at fengslet kan gripe inn. En forventet tøffere kriminalitetsutvikling og et økende narkotikaproblem gjør også at departementet foreslo opprettholdt dagens hovedregler som gir adgang til iverksettelse av kontrolltiltak med mindre det er sikkerhetsmessig forsvarlig å la være.

I avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå foreslo departementet at kontroll alltid skal iverksettes. Etter forslaget skal kontroll i ordinære lukkede fengsler i alminnelighet skje, mens kontroll kan unnlates når det antas å være sikkerhetsmessig forsvarlig i åpne fengsler og overgangsfengsler. Forslaget innebar en videreføring av dagens materielle hovedregler for kontroll.

Departementet foreslo konkrete kriterier for når en postsending kan nektes utlevert eller sendt, når besøk kan nektes gjennomført og når bruk av telefon kan nektes. Det ble foreslått ensartede kriterier for postsending, besøk og telefonsamtaler. Nektelse kan etter forslaget skje når det er «grunn til å tro» at det vil skje misbruk i form av planlegging eller gjennomføring av straffbar

handling, unndragelse av gjennomføringen eller handlinger som vil kunne forringe hensynet til ro, orden og sikkerhet. Kriteriene ble foreslått utvidet i forhold til fengselslovutvalgets forslag, slik at fengslene får en videre adgang til å nekte kontakt. I tilfelle hvor det er grunnlag for å nekte, men der kontakten er av stor betydning for innsatte, foreslo departementet at kontrolltiltak skal vurderes iverksatt hvis det anses tilstrekkelig betryggende.

Departementet foreslo at dagens kontrolltiltak ble videreført. Det innebærer at postsendinger kan gjennomleses før de utleveres eller sendes. Kontroll ved besøk kan skje ved påsyn av en tilsatt under besøket, ved overhøring av samtale, ved bruk av glassvegg eller ved å forby fysisk kontakt. Etter forslaget kan flere kontrolltiltak iverksettes samtidig, men kontrollen skulle ikke være strengere enn nødvendig. I tilfelle hvor overhøring av samtale blir ansett nødvendig kan samtalen pålegges på et språk tilsatte behersker. Kontroll av telefonsamtaler kan skje ved at samtalen avlyttes og samtalen kan også her pålegges ført på et språk tilsatte behersker. Det ble også foreslått lovfestet at det under samtalen kan undersøkes om samtalepartnerne har rett identitet. Ved avlytting ble det foreslått at samtalepartnerne skal underrettes om dette på forhånd.

Departementet viste i de respektive bestemmelser til at postsendinger, de besøkende og telefonsamtaler kan undersøkes etter lovutkastet § 27.

Når det gjelder forsvarer og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk og konsulær representant, viste departementet i bestemmelsen om postsending til at sendinger til og fra disse gruppene kunne undersøkes etter lovutkastet § 27. Departementet foreslo lovfestet at postsendinger ikke skal kontrolleres ved gjennomlesning. For å sikre mot dette foreslo departementet at sendingen skal åpnes i innsattes nærvær. Det ble ellers foreslått at kontroll ved besøk bare kan skje ved bruk av glassvegg eller påsyn av tilsatte. Forslaget innebar at overhøring av samtaler aldri skal skje. Departementet viste i de spesielle merknader til at det i forskrift må reguleres nærmere når glassvegg eller påsyn av tilsatt kan iverksettes, og at det forutsettes alvorlige situasjoner for at slik kontroll kan skje. I telefonbestemmelsen ble det foreslått at samtaler ikke kan avlyttes og at undersøkelse etter lovutkastet § 27 kan skje før samtalen påbegynnes.

7.5.2.4 Høringsinstansenes syn

Til bestemmelsen om postsending uttaler Ringerike kretsfengsel:

> «Av forslaget fremgår det at man ikke har ønsket å gi adgang til å pålegge den innsatte å korrespondere på et språk tjenestemannen behersker, slik det er gjort for besøk og for telefonsamtaler. Dette begrunnes med at det vil kunne forhindre brevveksling mellom innsatte og eksempelvis nær familie i utlandet. Jeg har vanskelig for å se at brevveksling skulle stå i en særstilling i så måte. I motsetning til besøk og telefonsamtaler, hvor samtalen, og eventuelt behov for bistand til tolking skjer der og da, kan involverte parter i en brevveksling bruke den tid man trenger på oversettelse eller bistand til dette. For innsatte med bakgrunn i land med stor analfabetisme, vil den pårørende ofte være avhengig av telefon eller en «skriver» for å kunne kommunisere med den innsatte.

> Manglende hjemmel for å kunne pålegge den innsatte å korrespondere på et språk tjenestemannen behersker, innebærer at vi gjør oss fullstendig avhengige av tolking - og av den enkelte tolk. For avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå vil dette være svært betenkelig.»

Juss-Buss mener at kontroll med postsending alltid skal skje med innsatte til stede. Juss-Buss slutter seg videre til fengselslovutvalgets forslag om at innsatte som hovedregel skal ha lovbestemt rett til ukontrollert kontakt ved post, besøk og telefon, og at unntaket er kontroll eller nektelse hvor det på forhånd er en til dels kvalifisert begrunnet mistanke om at retten vil bli misbrukt.

Foreningen for Fangers Pårørende (FFP) er betenkt over at innsatte i avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå alltid skal ha kontrollerte besøk, fordi de vet at pårørende og ikke minst barn opplever kontrollerte besøk så belastende at de ikke ønsker å besøke. FFP uttaler videre:

> «Etter barneloven og FNs barnekonvensjon har barnet rett til kontakt med begge foreldre selv om de lever hver for seg. Dette gjelder også for barn som har sine foreldre i fengsel. I dag har fengslene anledning til å benytte § 64.4 i fengselsreglementet til å avvise barn dersom besøket ikke kan gjennomføres på en skånsom måte. Det er på tide at fengslet blir forpliktet til å tilrettelegge slik at besøket kan gjennomføres på en skånsom måte for barn. I tillegg til, eller istedenfor setningen i § 31 i straffegjennomføringsloven som sier at ved besøk av barn skal besøket skje på en skånsom måte, burde det stå at fengslet er pliktig til å legge forholdene til rette slik at besøk av barn kan gjennomføres på en skånsom måte. Eventuelt burde denne forpliktelsen komme fram i forskrift til loven.»

Barneombudet uttaler følgende om besøk av barn i fengsel:

> «Samværet må i praksis innrettes etter fengselsreglementet, men det er viktig at regelverket og de tolkninger som blir gjort også har barns rettigheter med i sitt vurderingsgrunnlag. Mye kan gjøres med relativt enkle midler, og det er viktig å få formidlet viktigheten av tilrettelegging for besøk av barn til den enkelte soningsanstalt. Mange fengsler har besøksrom som er tilrettelagt for å ta imot besøk av barn. Slike fasiliteter bedrer kvaliteten på besøket for barnet. Dette bør være en selvfølge og må prioriteres i alle anstalter.»

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) uttaler at det er en selvfølgelighet at gjennomføringen ved besøk av barn skal skje på en skånsom måte. Det som mangler er praktiske retningslinjer og fasiliteter som kan videreføre denne tanken.

Den Norske Advokatforening fremholder at forholdet mellom forsvarer og klient er avhengig av gjensidig tillit, og at restriksjonene innebærer at dette blir vesentlig vanskeliggjort. Foreningen støtter ikke forslaget om tilsyn og glassvegg og mener at dette bare bør være tillatt der forsvarer ber om det av sikkerhetsmessige grunner.

Datatilsynet viser til forslaget om at avlytting ikke kan iverksettes overfor forsvarer og offentlige myndighetsrepresentanter, og uttaler at tilsvarende bør gjelde for samtaler med lege, psykolog, prest og lignende utenfor institusjon.

Statsadvokatembetet i Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane er av den oppfatning at den innsatte ikke bør vite når og om kontroll i form av avlytting av telefonsamtaler finner sted. Statsadvokatembetet viser til at dette vil forebygge planlegging og gjennomføring av straffbare handlinger og rømninger.

For øvrig har ikke høringsinstansene fremsatt vesentlige merknader til bestemmelsene som omhandler postsendinger, brev og besøk.

7.5.2.5 Departementets merknader

Innledningsvis bemerker departementet noen endringer i bestemmelsene om postsending, besøk og telefonsamtaler som er gjort av eget tiltak etter at høringsutkastet ble utsendt. Endringene er foretatt i hovedreglene for kontroll i de forskjellige fengsler. I fengsler med høyt sikkerhetsnivå er det foretatt en språklig lovteknisk forbedring ved at «i alminnelighet» er erstattet med et mer presist juridisk uttrykk. Hovedregelen i fengsler med høyt sikkerhetsnivå er fortsatt at kontroll skal finne sted, men det sies nå uttrykkelig i utkastet at kontroll kan unnlates dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det. Det er også foretatt en endring i hovedregelen for fengsler med lavere sikkerhetsnivå og overgangsfengsler. Denne endringen er dels av materiell art. Departementets forslag til bestemmelse innebærer nå at kontroll i fengsler med lavere sikkerhetsnivå og overgangsfengsler skal iverksettes når det fremstår som nødvendig av sikkerhetsmessige grunner. Direkte betyr det at kontrollen nå må begrunnes i motsetning til det tidligere forslaget som innebar det motsatte. Departementet foreslår endringen for at hovedregelen i større grad skal bli i overensstemmelse med gjeldende praksis for kontroll i fengsler med lavere sikkerhetsnivå og overgangsfengsler. Forslaget innebærer at disse fengslene ikke lenger vil ha adgang til generelle stikkprøvekontroller. Departementet mener at denne begrensningen ikke bør være avgjørende, fordi stikkprøvekontroller i dag sjelden iverksettes uten at det likevel foreligger en viss grad av indikasjoner på misbruk. I slike tilfelle vil det nye forslaget gi adgang til iverksettelse av kontrolltiltak.

Departementet har merket seg innvendingen mot at det ikke er foreslått adgang til å pålegge korrespondanse ført på et språk tilsatte behersker i bestemmelsen om postsending. Departementet ser at dette kan slå uheldig ut i høyrisikoavdelinger av sikkerhetsmessige grunner, og har derfor tilføyet en adgang til å kunne gi slikt pålegg i disse avdelingene. Departementet mener imidlertid at dette pålegget ikke bør kunne gis i de øvrige fengsler, fordi det vil innebære at utenlandske innsatte i realiteten avskjæres fra kontakt med pårørende og familie i utlandet som ikke behersker annet enn sitt morsmål. Departementet mener at fengslene i disse tilfelle eventuelt må benytte seg av tolketjeneste ved utgående og innkommende brev.

Departementet har nøye vurdert uttalelsene fra de høringsinstansene som har påpekt behovet for at fengslene bør forpliktes til å legge forholdene til rette for at besøk fra barn kan gjennomføres på en skånsom måte. Departementet har i lys av disse uttalelser endret utkastet til besøksbestemmelsen slik at fengslene får en uttrykkelig plikt til å legge forholdene til rette for at besøk av barn kan gjennomføres på en skånsom måte. I tillegg har departementet presisert at det spesielt skal tas hensyn til barns rett til samvær med foreldre under gjennomføringen av straffen i lovutkastet § 3 annet ledd, jf. nærmere omtale av denne bestemmelsen under punkt 5.3.5. Departementet viser til at

det i forskrift må reguleres nærmere hva som ligger i begrepet «skånsom», men at det spesielt bør settes fokus på forhold som tilrettelegging av fysiske besøkslokaliteter, gjennomføring av eventuelle kontrolltiltak og tilsattes opptreden i forbindelse med barnebesøk. Dette er tiltak som også positivt støttes av Barneombudet.

Det er reist betenkeligheter ved at besøk i høyrisikoavdelinger alltid skal kontrolleres. Departementet ser at de strenge kontrollreglene i disse avdelinger kan ha uheldige konsekvenser overfor innsatte og nære pårørende. Departementet finner likevel at forslaget til hovedregler for kontroll må opprettholdes. Det er særskilte sikkerhetsmessige forhold som gir grunnlag for innsettelse i disse avdelingene. Selve grunnlaget for innsettelsen tilsier da at kontroll må skje ut fra sikkerhetsmessige betraktninger. Departementet bemerker imidlertid at fengslet har adgang til å vurdere hvilke kontrolltiltak som skal anvendes ut fra individuelle omstendigheter, og at noen av tiltakene er mindre belastende enn andre.

Departementet viser til omtalen og vurderingen under punkt 7.4.4 i proposisjonen når det gjelder kritikken fra Den Norske Advokatforening til forslaget om at tilsyn og/eller glassvegg kan iverksettes overfor forsvarere i noen situasjoner. Departementet viser her til at disse kontrolltiltakene ikke direkte vil krenke innsattes rett til ukontrollert skriftlig og muntlig samkvem med offentlig forsvarer etter straffeprosessloven § 186 og bemerker videre at det normalt bare vil være aktuelt med slik kontroll i høyrisikoavdelinger, hvor bruk av metalldetektor eller narkotikahund på forhånd har gitt positivt utslag. Til Datatilsynets anførsel om at avlytting av samtaler heller ikke bør skje overfor blant annet lege, psykolog og prest, bemerker departementet at slike samtaler i praksis normalt ikke avlyttes, men at det er naturlig at en eventuell utvidelse av personkretsen må vurderes nærmere i forskrift. Departementet bemerker at en generell utvidelse kan være uheldig ut fra et rent sikkerhetsmessig synspunkt, spesielt i høyrisikoavdelingene, og at eventuelle retningslinjer og kriterier må ivareta dette hensynet.

Departementet vil opprettholde forslaget som fastsetter at samtalepartnerne skal underrettes om at en telefonsamtale vil bli avlyttet. Forslaget er en videreføring av gjeldende rett, og er begrunnet med at avlytting av samtaler er et inngripende kontrolltiltak overfor den som avlyttes og at det derfor er rettssikkerhetsmessig betenkelig med en generell adgang for forvaltningen til å beslutte dette tiltaket. Formålet med avlytting er å avdekke eventuell planlegging av straffbare forhold eller andre alvorlige brudd på fengselslovgivningen. I og med at partene vet at samtalen blir avlyttet, vil formålet i tilstrekkelig grad bli ivaretatt selv om underretning er gitt.

7.5.3 Båndopptak av telefonsamtaler

7.5.3.1 Innledning

Departementet har på flere områder i proposisjonen foreslått nye kontrolltiltak for å styrke sikkerheten og for bedre å kunne bekjempe innsmugling og misbruk av narkotika i fengslene. Mange av tiltakene er en oppfølging av de forslag som ble fremsatt i tiltaksplanen for bekjempelse av narkotika.

Som tidligere nevnt er hovedregelen i lukket fengsel at telefonsamtaler skal avlyttes. Det kan også gis pålegg om at samtalen føres på et språk tjenestemannen behersker. Dette pålegget gis i praksis overfor utenlandske innsatte og medfører at mange ikke kan benytte sitt morsmål under samtalene.

Det er i dag ikke lovhjemmel til å ta telefonsamtaler opp på bånd.

7.5.3.2 Tidligere utredninger

Under utarbeidelsen av tiltaksplanen mot narkotika vurderte departementet om det var behov for endringer i gjeldende regler om telefonkontroll. Departementet konkluderte med at gjeldende regler ga grunnlag for å kontrollere telefonsamtaler fra/til innsatte, og at kontrollen med innsattes telefonbruk var tilstrekkelig. Tiltaksplanen ble lagt ved som vedlegg til St.prp. nr. 1 (1998-99).

Når det gjelder telefonkontroll, ba imidlertid Justiskomiteen i Budsjettinnst. S. nr. 4. (1998-99) departementet om å vurdere ordninger, for eksempel adgang til å ta opp samtaler på bånd, som ville sikre at kontrollen var like god uavhengig av hvilket språk som ble brukt.

7.5.3.3 Høringsutkastet

Departementet har vurdert Justiskomiteens anmodning, og har i høringsutkastet gitt uttrykk for at det ikke er behov for en helt generell adgang til å foreta båndopptak av telefonsamtaler. Det ble vist til at dette ville innebære økt ressursbruk uten at en særlig sikkerhetsmessig gevinst kunne påvises. I praksis ville kontrollen av opptaket normalt måtte skje i ettertid og eventuell tolkning av samtalen vil kunne ta noe tid. Den handling man søkte å unngå ville da være foretatt. Departementet antok at dagens ordning, hvor det konkret skal vurderes om det er forsvarlig å tillate telefonering på morsmål, stort sett fungerer tilfredsstillende. Det ble derfor bare foreslått en begrenset adgang til å ta telefonsamtaler opp på bånd i høringsutkastet § 32 femte ledd. Adgangen ble begrenset til tilfeller hvor det var særlig grunn til å tro at innsatte planlegger å unndra seg gjennomføringen.

7.5.3.4 Høringsinstansenes syn

Bare tre høringsinstanser, Riksadvokaten, Juss-Buss og Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) uttaler seg om den foreslåtte adgangen til å ta telefonsamtaler opp på bånd. Juss-Buss er i utgangspunktet kritisk til en begrenset adgang til båndopptak, men erkjenner at en slik mulighet kan ha noe for seg i gitte situasjoner. Det vises i den forbindelse til at en slik mulighet vil kunne gjøre det noe enklere å gi utenlandske innsatte adgang til å ringe pårørende, på tross av at de ikke behersker et språk tjenestemannen forstår.

JURK sier følgende om forslaget:

> «JURK er for en utvidelse av adgangen til å bruke båndopptak for kontroll av telefonsamtaler, men på en annen bakgrunn enn Justiskomiteen. For innsatte av utenlandsk opprinnelse innebærer bestemmelsen i utkastets § 32 (3), 2. pkt., om at samtalen kan pålegges ført på et språk som tilsatte behersker, ofte til at telefonering til familie og andre nærstående i hjemlandet nektes, da samtalen ville måtte bli ført på et språk som tilsatte ikke behersker. JURK er av den oppfatning at det i disse tilfeller ville være positivt dersom telefonsamtalen ble tillatt ført på et

> fremmed språk, mot at telefonsamtalen ble tatt opp på bånd for å oversettes av tolk ved en senere anledning.»

Riksadvokaten er opptatt av de rettssikkerhetsmessige sidene ved en adgang til båndopptak av telefonsamtaler, og sier i sin høringsuttalelse at:

> «Utkastet § 32 femte ledd innebærer at kriminalomsorgsforvaltningen selv kan beslutte telefonavlytting med båndopptak uten å varsle samtalepartene når det er sannsynlighetsovervekt for at den innsatte planlegger rømming. En slik administrativt besluttet skjult avlytting er en nyskapning som påkaller atskillige motforestillinger, og som burde vært gjenstand for en bredere og mer prinsipiell utredning. Riksadvokaten reiser også spørsmål om ikke EMK art. 8 tilsier at en i alle fall sørger for en umiddelbart etterfølgende rettslig prøving av beslutningen.»

7.5.3.5 Departementets merknader

Departementet har på bakgrunn av tilbakemeldinger fra høringsinstansene endret ordlyden i utkastet § 32 femte ledd. Den viktigste endringen er at innsatte skal underrettes på forhånd om at opptak vil finne sted. Da vil det ikke lenger være snakk om skjult avlytting og departementet antar at bestemmelsen ikke vil komme i strid med EMK. Dette vil i praksis innebære at innsatte vil kunne trekke seg fra telefonsamtalen hvis han/hun ikke aksepterer kontrolltiltaket. En annen endring er at departementet, i forhold til det opprinnelige lovutkastet, har svekket «beviskravet» for at båndopptak skal kunne besluttes. Begrepet «særlig grunn til å tro» er erstattet med at det er tilstrekkelig at det er «sannsynlig» at innsatte planlegger å unndra seg gjennomføringen. Etter departementets oppfatning er endringen forsvarlig sammenholdt med kravet om at underretning skal gis.

Departementet viser til at båndopptak i praksis er tenkt benyttet overfor særlig rømningsfarlige innsatte, dømt for alvorlig kriminalitet, hvor det er sannsynlig at det planlegges rømning ved ekstern hjelp. Etter forslaget må det kreves alminnelig sannsynlighetsovervekt for at innsatte planlegger å unndra seg gjennomføringen for at opptak kan skje.

Flere høringsinstanser er opptatt av at utkastet § 32 femte ledd vil kunne bedre forholdene for utenlandske innsatte når det gjelder muligheten for kontakt med pårørende i hjemlandet. Flere ser at bruk av båndopptak kan være et alternativt kontrollmiddel i situasjoner hvor det er vanskelig å skaffe tolk. Til dette vil departementet bemerke at begrunnelsen for utkastet § 32 femte ledd først og fremst er å skjerpe kontrollen, noe som også var Justiskomiteens intensjon slik den fremgår i Budsjett-innst. S. nr. 4. (1998-99).

Dette innebærer ikke at man vil avskjære adgangen til å benytte båndopptak som et alternativt kontrollmiddel i forhold til fremmedspråklige utlendinger, hvis det er hensiktsmessig. Selv om dette formålet ikke dekkes av ordlyden i § 32 femte ledd, anses det ikke problematisk å ta opp telefonsamtaler på bånd så lenge det er åpenhet omkring tiltaket og det er full frivillighet fra innsattes side. Alternativet til denne type kontroll vil være å nekte den enkelte å telefonere, fordi samtalen ikke kan føres på et språk tjenestemannen forstår. Hvorvidt denne adgangen kan benyttes som et alternativt kontrolltiltak vil være avhengig av de ressurser det enkelte fengsel rår over, da metoden forut-

setter en etterfølgende oversettelse av samtalen. Det vil heller ikke alltid være sikkerhetsmessig forsvarlig med en slik etterfølgende kontroll.

7.5.4 Permisjoner, fremstilling og straffavbrudd

7.5.4.1 Innledning og gjeldende rett

Ordninger som gir innsatte adgang til midlertidig å forlate fengslet er viktige virkemidler i en rehabiliterings- og normaliseringsprosess frem mot løslatelse. Dette bidrar til å redusere skadevirkninger av frihetsberøvelsen og til at innsatte kan opprettholde kontakt med familie m.v. Ordningene har tildels forskjellige formål og de materielle vilkårene er derfor forskjellige.

Permisjoner

Etter fengselsloven § 34 kan innsatte tilstås en kortere tids permisjon når særlige og vektige grunner taler for det og det ikke er grunn til å anta at permisjonen vil bli misbrukt. Innsatte som utholder lengre tids frihetsberøvelse kan også tilstås slik permisjon når det anses særlig formålstjenlig for behandlingen.

Fengselsreglementet har utfyllende bestemmelser om permisjon i § 59. Det skilles mellom ordinære permisjoner, velferdspermisjoner og korttidspermisjoner. Reglementet har bestemmelser om kompetanse til å innvilge permisjon, fastsettelse av permisjonsvilkår, utgifter og meldingsrutiner.

Vilkårene for å få de ulike typer permisjoner er forskjellige. Et grunnleggende fellesvilkår er at det ikke skal være grunn til å tro at det kan begås straffbart forhold eller brudd på permisjonsvilkår. Hvis det er grunn til å anta sviktfare skal permisjon ikke gis. Det kan settes de vilkår for permisjonen som anses nødvendige, for eksempel meldeplikt for politiet eller andre, vilkår om henting og bringing, at innsatte oppholder seg på eller holder seg borte fra bestemte steder og at det ikke nytes alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler.

Ordinær permisjon kan bare gis etter en sammenhengende frihetsberøvelse på fire måneder og dessuten først etter at 1/3-del av straffen er gjennomført. Innsatte som er idømt mer enn 12 års fengsel kan gis ordinær permisjon etter fire års sammenhengende frihetsberøvelse. I lukkede fengsler er permisjonskvoten 18 døgn i året. I kontraktsavdelinger og i åpne fengsler er kvoten 30 døgn i året. Ordinære permisjoner gis normalt som besøkspermisjoner hjem til familie, men også i forbindelse med nødvendige gjøremål og forberedelser frem mot løslatelse.

Velferdspermisjon kan gis for kortere tid, uavhengig av tidsgrenser, når særlige og vektige grunner taler for det. Etter praksis skal det foreligge sterke og tungtveiende velferdsgrunner. Eksempelvis nevnes begravelse, fødsel, dåp eller alvorlig sykdom i nær familie.

Korttidspermisjoner har begrenset varighet, normalt fem timer. Etter reglementet må det foreligge velferdsgrunner som kan begrunne straffavbrudd hvis slik permisjon skal gis før innsatte har hatt ordinær permisjon. For øvrig må slike permisjoner være særlig begrunnet. I praksis gis det også ofte korttidspermisjoner til sosiale formål og aktiviteter utenfor fengslet for innsatte som har korte straffedommer og som ikke vil få ordinære permisjoner.

I 1999 ble det totalt innvilget 13 629 permisjoner. I 142 tilfeller uteble innsatte etter endt permisjonstid.

Fremstilling

Fengselsloven har ingen bestemmelse om fremstilling. Dette reguleres i fengselsreglementet § 59.1 ledd som gir adgang til fremstilling av innsatte når særlige grunner tilsier det. Som særlig grunn nevnes viktige familieanliggender, behandling hos lege eller tannlege, møte hos offentlig myndighet, konferanse hos arbeidsformidler, arbeidsgiver, tilsynsfører m.v. eller som ledd i et konkret rehabiliteringsopplegg. Fremstilling skal skje med minimum to tjenestemenn, hvorav en fra sikkerhetstjenesten, når innsatte ikke har hatt ordinær permisjon, er idømt sikring eller utholder straff for narkotika, volds- eller sedelighetsforbrytelser.

I 1999 ble det innvilget 9 360 fremstillinger fra lukket fengsel og 16 603 fremstillinger fra åpent fengsel. I 39 tilfeller rømte innsatte fra fremstillingen.

Straffavbrudd

Etter fengselsloven § 33 kan frihetsberøvelsen avbrytes når det skjønnes påkrevd av hensyn til innsattes helbredstilstand eller når andre vektige grunner tilsier det. Fengselsreglementet § 59.9 har tilsvarende ordlyd, men anviser at kortvarig fravær skal gis i form av permisjon hvis vilkårene for det er oppfylt. Straffavbrudd gis i praksis i tilfelle hvor innsattes helsetilstand er så alvorlig at fortsatt opphold i fengsel er utilrådelig, for eksempel i forbindelse med fødsel eller alvorlig sykdom av akutt karakter i nær familie. Straffavbrudd er en midlertidig avbrytelse av straffen. Avbruddstiden inngår ikke i straffetiden, men må tas igjen etter avbruddstidens utløp.

7.5.4.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget foreslo i NOU 1988: 37 at fangen, på visse vilkår, burde ha rett til ordinær utgang. Utvalget anså at fengselsmyndighetene etter gjeldende permisjonsregler hadde for stor grad av frihet til å utøve skjønn i permisjonssaker. Utvalget foreslo at kriteriene for å nekte permisjon skulle fremgå av loven, og at det bør kreves en kvalifisert grad av sannsynlighet for uregelmessigheter for at permisjon kan avslås. Som nektelsesgrunnlag foreslo utvalget tilfeller hvor det er grunn til å tro at en straffbar handling er begått under fullbyrdelsen, vil bli begått under utgangen eller at fangen vil søke å unndra seg straffullbyrdelsen. Utvalget foreslo videre at fanger kunne oppnå ordinær utgang etter at 1/4-del av straffen er utholdt og at permisjonskvoten ble satt til 24 døgn i året for alle. Adgangen til å innvilge korttidspermisjoner ble foreslått videreført. Utvalget foreslo også at det ble innført besøkspermisjon som kunne gis selv om vilkårene for ordinære utganger ikke var oppfylt. Det ble videre vist til at alkoholforbud i enkelte fengsler ble fastsatt rutinemessig og ikke ble vurdert individuelt ut fra fangens situasjon. Utvalget fremholdt at det ikke bør fastsettes alkoholforbud for en fange som vitterlig ikke har noe alkoholproblem.

Når det gjaldt fremstilling, mente fengselslovutvalget at gjeldende bestemmelser ga en for snever adgang til å innvilge fremstillinger. Utvalget anså at man burde være liberal med innvilgelse av fremstillinger spesielt til fanger

som ikke hadde rett til ordinær permisjon. Utvalget mente at fangene generelt ikke burde gis en lovbestemt rett til fremstilling, men at spørsmålet måtte overlates til fengselsmyndighetenes skjønn. Utvalget foreslo imidlertid at fangen skulle ha rett til fremstilling i tilfelle hvor velferdspermisjon ikke ble gitt.

Utvalget foreslo en bestemmelse om at frihetsberøvelsen kunne avbrytes når dette kunne avhjelpe helsemessige problemer, eller når det for øvrig forelå særlig tungtveiende grunner som ikke kunne imøtekommes ved overføring til et mindre restriktivt fullbyrdelsesalternativ.

7.5.4.3 Høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsutkastet § 33 en permisjonsbestemmelse som i all hovedsak viderefører gjeldende rett. Lovteksten var imidlertid mer utfyllende og presis enn i dagens fengselslov. Når det gjaldt adgangen til å få fremstilling og straffavbrudd, foreslo departementet i all hovedsak en videreføring av gjeldende regler.

Departementet foreslo at permisjon bare skal innvilges hvis det ikke er grunn til å tro at det vil skje svikt under permisjonen, og at det ved denne vurdering skal legges vekt på den kjennskap man har til innsatte og den atferd som er utvist under gjennomføringen. Etter forslaget kunne ordinær permisjon bare gis etter at en forholdsmessig del av straffen var gjennomført. Departementet uttalte at det ikke var hensiktsmessig med uttrykkelige angivelser av tidsgrenser i lovteksten og at dette spørsmål fortsatt bør reguleres i forskrift. Forslaget til bestemmelse om adgang til å gi velferdspermisjon var mer presist utformet enn bestemmelsen i fengselsloven for bedre å få bestemmelsen i samsvar med gjeldende praksis. Etter forslaget kan velferdspermisjon gis, uavhengig av hvor lang tid av straffen som er gjennomført på forhånd, ved spesielle begivenheter knyttet til innsattes familie, eller når det foreligger andre tungtveiende velferdsgrunner.

I bestemmelsen om fremstilling i utkastet § 34 foreslo departementet en endring i forhold til gjeldende rett. I dag er det i fengselsreglementet krav til bestemte formål for at fremstilling skal gis. Departementets forslag innebærer at det ikke lenger bør stilles krav til et bestemt formål. Begrunnelsen for dette er at det i praksis eksempelvis kan være behov for å gi innsatte i lukket fengsel et lite «pusterom» hvis vedkommende soner tungt.

Det ble foreslått en egen bestemmelse om hvilke vilkår som kunne settes for permisjon og straffavbrudd. Forslaget innebar en videreføring av de vilkår som settes i praksis i dag, men departementet foreslo en endring i forhold til gjeldende praksis hvor alkoholforbud automatisk blir pålagt under permisjon. Forslaget innebar at forbud mot bruk av alkohol eller andre stoffer som ikke var lovlig foreskrevet, bare kunne fastsettes når det etter en individuell vurdering ble ansett nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring. Departementet foreslo også hjemmel til å kunne varsle fornærmede i straffesaken om tidspunktet for permisjon eller straffavbrudd i tilfeller hvor det var av stor betydning for vedkommende å få vite om dette.

7.5.4.4 Høringsinstansenes syn

De høringsinstanser som uttaler seg om de bestemmelsene som regulerer utganger er hovedsakelig opptatt av et par problemstillinger. Når det gjelder reguleringen av permisjoner i høringsutkastet § 33, er flere instanser opptatt av tidspunktet for innvilgelse av første ordinære permisjon. Både Vestre fengselsdistrikt og Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) påpeker at loven ikke angir noen tidsangivelse for når første permisjon kan gis.

Vestre fengselsdistrikt sier i sin høringsuttalelse at:

> «Vi finner det besynderlig at bestemmelsene om førstegangs permisjonsadgang (forslaget § 33) ikke er med i selve lovforslaget, men vil bli tatt inn i forskrift (reglement) på den ene side, mens bestemmelsen om hvor lang tid en kan holde en fange utelukket fra fellesskapet er lovregulert. En konsekvent regulering ville her være naturlig. Vår oppfatning vil være at begge deler reguleres etter lov.»

Svært mange høringsinstanser er opptatt av at departementet i høringsutkastet § 36 ikke har tatt inn forbud mot å bruke alkohol som et generelt vilkår som må settes ved alle permisjoner.

Juss-Buss og Norsk Forening for Kriminalreform (KROM) støtter departementets forslag om at alkoholforbud ved permisjon skal settes etter en individuell vurdering. Østre fengselsdistrikt og Bredtveit fengsel og sikringsanstalt, Kriminalomsorgens Yrkesforbund (KY) og Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF) er derimot kritiske til forslaget.

Bredtveit fengsel og sikringsanstalt sier følgende om departementets forslag:

> «Den praksis det her legges opp til med bare å tillate alkoholforbud som vilkår ifbm permisjon når den innsatte har begått kriminalitet som direkte eller indirekte er knyttet til et alkoholproblem, er jeg dypt uenig i. At en annen regel skulle representere et «ekstra frihetsinngrep» rimer heller ikke, og kunne like gjerne vært benyttet som et argument for å tillate alkoholbruk under selve fengselsoppholdet. Permisjonstiden medregnes som kjent i fullbyrdelsestiden og da bør det gjelde et alkoholforbud også i slike situasjoner.»

Et annet forhold som er kommentert av flere høringsinstanser er om det i tillegg til de vilkår for permisjon som departementet foreslår lovfestet i § 36 også bør være en adgang til å varsle innsattes familie om permisjonen, og ikke bare fornærmede i straffesaken.

Bergen landsfengsel er spesielt opptatt av dette og fremholder at:

> «Imidlertid er det en mangel at bestemmelsen ikke også åpner for å gi meldinger til pårørende. Dette kan være like aktuelt bl annet i drapssaker. Eksempelvis dersom en ektefelle har forvoldt en annen ektefelles død, og foreldrene til avdøde har tatt over omsorgsretten til felles barn.»

7.5.4.5 Departementets merknader

Forslaget til permisjonsbestemmelse innebærer en videreføring av dagens permisjonsregler og praksis. Dagens skille mellom ordinær permisjon, velferdspermisjon og korttidspermisjon foreslås videreført i praksis. De fore-

slåtte kriteriene for å kunne få de forskjellige permisjonstypene er også i overensstemmelse med gjeldende regler og praksis.

Når det gjelder adgangen til å få ordinær permisjon har departementet etter høringsrunden, på samme måte som ved overføringer til mindre restriktive gjennomføringsformer i lovutkastet § 15, erstattet begrepet «en forholdsmessig del» av straffen til at «en del» av straffen må være gjennomført før permisjon kan gis. Departementet viser til den begrunnelse for endringen som er omtalt under punkt 7.2.2.5. For øvrig anses det, på tross av at enkelte høringsinstanser har et annet syn, ikke hensiktsmessig å lovfeste uttrykkelige tidsangivelser i lovteksten. Departementet går inn for å videreføre gjeldende rett som krever at 1/3-del av fengselsstraffen skal være gjennomført før den første ordinære permisjonen kan gis. Ved fengselsstraff på mer enn 12 år kan etter gjeldende rett ordinær permisjon først gis etter at 4 år av straffen er gjennomført. Departementet understreker at selv om de nevnte tidsgrensene er oppfylt, så vil ikke innsatte automatisk få permisjon. Det avgjørende skal alltid være at det er sikkerhetsmessig forsvarlig å innvilge permisjonen. Departementet har, etter høringsrunden, foretatt endringer i lovteksten uten at det er tilsiktet materielle endringer i gjeldende rett. Lovutkastet klargjør nå bedre at sikkerhetsmessige forhold og individuelle vurderinger skal være avgjørende for om permisjon skal gis. Av hensyn til den innsattes forutberegnelighet, angir lovteksten nå mer presist hvilke kriterier som må være oppfylt for å få permisjon, og hvilke omstendigheter som kan gi grunnlag for å nekte permisjon.

I høringsutkastet foreslo departementet at forbud mot alkohol bare bør settes som vilkår ved permisjon, hvis det etter en individuell vurdering ble ansett nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring. Forslaget innebar at innsatte som ikke hadde begått kriminalitet knyttet direkte eller indirekte til et alkoholproblem ville slippe et vilkår om alkoholforbud. Flere høringsinstanser er til dels sterkt kritiske til dette forslaget. Departementet kommer denne kritikken i møte ved at man nå har endret bestemmelsen i lovutkastet. Slik utkastet § 36 annet ledd nå er formulert er utgangspunktet at det skal settes alkoholforbud ved permisjoner, og at dette bare kan utelates når det fremstår som sikkerhetsmessig betenkelig. Det antas at bestemmelsen nå bedre vil være i samsvar med den praksis som forventes på dette området, ikke minst sett på bakgrunn av at en høy andel av de innsatte har problemer med rusmiddelmisbruk.

Departementet foreslo i høringsutkastet at fornærmede i straffesaken på forhånd kan varsles om permisjonstidspunktet, når det er av stor betydning for fornærmede å få vite om tidspunktet. På grunn av taushetsplikt har fengslene i dag ikke hjemmel til å gi slikt varsel. Politiet kan imidlertid varsle fornærmede etter at fengslet har sendt melding om permisjonen til politiet på permisjonsstedet. Permisjoner behandles imidlertid ofte som hastesaker og dagens meldingsrutiner kan ta tid. Dette kan medføre at opplysningen kommer for sent til at fornærmede kan innrette seg. Departementet anser det derfor mer betryggende om opplysningen kan gis direkte fra fengslet. Departementet har av eget tiltak endret lovutkastet slik at slikt varsel «skal» gis når det er av stor betydning for fornærmede. Adgangen til å gi varsel krever et

uttrykkelig unntak fra forvaltningslovens regler om taushetsplikt. I lovutkastet § 7 bokstav i har departementet derfor foreslått et slikt unntak.

På bakgrunn av tilbakemeldinger fra to av høringsinstansene har departementet også vurdert om man ikke bør ha adgang til å varsle innsattes familie om en forestående permisjon. Departementet har imidlertid kommet til at et unntak for familiemedlemmer vil oppheve kriminalomsorgens taushetsplikt overfor en for vid personkrets. I de fleste tilfeller vil behovet for varsel bli løst indirekte, fordi fengslet som regel vil kreve at innsatte har en permisjonsadresse å dra til som vilkår for å innvilge permisjon. I praksis vil dette innebære at de pårørende på forhånd må samtykke i å motta innsatte. Det kan også som vilkår settes forbud mot at innsatte har samkvem med bestemte personer eller oppsøker bestemte adresser i tilfeller hvor pårørende ikke ønsker kontakt med innsatte. Det vises også til at politiet har en vid adgang til å varsle pårørende i en slik situasjon hvis det skulle være påkrevet. Politiet får melding om permisjoner fra fengslene i tilfelle hvor innsatte har begått alvorligere kriminalitet knyttet til for eksempel vold eller sedelighet. Det er særlig viktig at kriminalomsorgen etablerer gode rutiner som sikrer at politiet alltid vil få kunnskap om samtlige utganger i tilfelle hvor er viktig for pårørende å blir varslet. Departementet vil på bakgrunn av dette foreslå at begrensningen i at bare fornærmede skal få varsel opprettholdes.

7.6 Tvangsmidler og utelukkelse fra fellesskap som forebyggende tiltak - umiddelbar utelukkelse som følge av brudd og reaksjon på brudd ved gjennomføring av fengselsstraff og strafferettslige særreaksjoner

7.6.1 Innledning

Akutte situasjoner kan gjøre det nødvendig med til dels inngripende tiltak overfor den enkelte innsatte for å forebygge skade på liv, helse og eiendom. Det samme gjelder for å opprettholde ro, orden og sikkerhet i fengslene. Situasjonene kan ha oppstått som følge av innsattes egen atferd eller handlinger, men også ut fra akutte situasjoner i fengslet som innsatte ikke kan lastes for. Det skilles etter gjeldende rett mellom tvangsmidler som kan brukes ved de alvorligste faresituasjoner og innskrenking i eller utelukking fra fellesskapet som kan anvendes i særlige tilfelle. De sistnevnte tiltak er i lovutkastet, høringsutkastet og proposisjonen betegnet som «forebyggende tiltak».

Gjeldende rett gir også adgang til umiddelbar reaksjon i form av innskrenking i eller utelukking fra fellesskapet, når innsatte har begått et disiplinærbrudd (refsbart forhold). Dette tiltaket er nå betegnet som «umiddelbar utelukkelse som følge av brudd». Fengslene kan også etter gjeldende rett ilegge refselser når innsatte har begått brudd på fastsatte vilkår eller de regler som gjelder for ro, orden og disiplin. Begrepet refselse er av departementet nå foreslått erstattet med «reaksjon på brudd».

7.6.2 Tvangsmidler i fengsel

7.6.2.1 Gjeldende rett

Fengselsloven § 31 gir adgang til å anvende sikkerhetscelle eller annet godkjent tvangsmiddel i den utstrekning det er nødvendig for å avverge vold, iverksettelse av trusler, overvinne motstand, forebygge rømning eller for å opprettholde ro, orden og sikkerhet i anstalten. Loven fastsetter videre at legeuttalelse så vidt mulig bør innhentes før tvangsmiddel brukes. Opphold i sikkerhetscelle utover 1 måned skal innberettes til Fengselsstyret. Ved kgl. res. 22. april 1960 er det gitt «Regler om bruk av tvangsmidler og våpen i fengselsvesenets anstalter». Ved kgl. res. 25. januar 1985 ble adgangen til å bruke skytevåpen i fengslene opphevet. Instruksen har for øvrig regler om hvilke situasjoner som må foreligge for å kunne ta i bruk de forskjellige tvangsmidler, oppfølging, tilsyn og innberetninger til Fengselsstyret. Bruk av tvangsmidler kan bare finne sted når forholdene gjør det absolutt nødvendig og når andre og lempeligere midler forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige. Det er videre bestemt at tvangsmidler skal brukes med varsomhet, slik at ingen blir påført unødvendig skade eller lidelse.

I dag er følgende tvangsmidler godkjent: sikkerhetscelle, sikkerhetsseng, hånd- og transportjern, kølle, skjold og gassboks.

7.6.2.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget foreslo i NOU 1988: 37 å opprettholde adgangen til bruk av sikkerhetscelle, sikkerhetsseng, håndjern, kølle, gassvåpen og hånd- og transportjern. Utvalget foreslo også at det ble gitt en bestemmelse som hjemlet bruk av fotjern ved intern transport. I forslaget til lovbestemmelse foretok utvalget en oppregning av de forskjellige tvangsmidler og anga konkret hvilke faresituasjoner som måtte være oppfylt for at de enkelte kunne tas i bruk. Kriteriene ble foreslått noe innsnevret i forhold til dagjeldende bestemmelser. Forslaget innebar blant annet at bruk av sikkerhetscelle ikke kan anvendes for å hindre alvorlig forstyrrelse av sikkerheten i fengslet. Utvalget mente at kortvarig forebyggende tiltak eller overføring til annet fengsel var et alternativt virkemiddel i slike tilfelle. Videre foreslo utvalget en begrenset bruk av håndjern slik at dette ikke lenger kan anvendes for å hindre skade på eiendom. Utvalget foreslo også tidsbegrensninger for hvor lenge tiltakene kunne vare. Bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng ble foreslått å kunne iverksettes i inntil fem døgn med adgang til fem døgns forlengelse i særlige tilfelle. Det ble også foreslått at den samlede bruk av disse tiltak ikke måtte overstige 30 døgn årlig.

7.6.2.3 Høringsutkastet

Departementets lovforslag ga en uttømmende regulering av hvilke situasjoner som kan berettige bruk av tvangsmidler overfor innsatte. Dagens generelle begrep «ro, orden og sikkerhet» er mer konkretisert med en beskrivelse av de faresituasjoner som må foreligge. Kriteriene er derfor mer utfyllende og konkret angitt enn i dagens fengselslov.

Departementet fant det ikke hensiktsmessig med en konkret oppregning i lovteksten av hvilke tvangsmidler som kan brukes til enhver tid, fordi dette spørsmål egner seg best for regulering i forskrift.

Lovutkastet ga ellers regler for innberetning til overordnet myndighet ved bruk av sikkerhetsseng og sikkerhetscelle.

7.6.2.4 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene Norsk Forening for Kriminalreform (KROM), Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), Juss-Buss, Ringerike kretsfengsel og Østre fengselsdistrikt har uttalt seg om utkastet § 38 (tvangsmidler). Det er ulike forhold ved bestemmelsen de enkelte høringsinstanser er opptatt av.

JURK og Juss-Buss er opptatt av innberetning om bruk av sikkerhetsseng/-celle og av at det ikke er satt tidsgrenser i lovteksten for bruk av denne type tvangsmidler.

JURK uttaler at:

> «På grunn av at bruk av tvangsmidler er svært inngripende for den innsatte, foreslår JURK at det settes en grense for hvor lenge sikkerhetscelle og sikkerhetsseng kan benyttes i det enkelte tilfelle.»

Ringerike kretsfengsel og Østre fengselsdistrikt savner en generell hjemmel for maktanvendelse i lovutkastet.

Til dette spørsmålet sier Ringerike kretsfengsel følgende:

> «Pr i dag inneholder verken fengselslov eller reglement ett ord om bruk av makt ut over selve tvangsmidlene. Vi ser det som svært viktig å få inn i vårt lovverk i hvilken grad det skal være anledning til å bruke makt, i denne sammenheng pasifisering, og også utdype når man kan benytte slike midler.»

7.6.2.5 Departementets merknader

Departementet har i motsetning til fengselslovutvalget ikke ansett det hensiktsmessig med en uttømmende angivelse i lovteksten av hvilke tvangsmidler som kan brukes. De mest inngripende, sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, er imidlertid nevnt. Departementet mener at spørsmålet om hvilke tvangsmidler som skal godtas til enhver tid må reguleres i forskrift. Det samme gjelder graden av tilsyn og oppfølging fra tilsatte og helsepersonell. Når det gjelder bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, inneholder lovutkastet bestemmelser om at tiltaket fortløpende skal vurderes og meldes til regionalt nivå og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. Tidsgrensene er korte og foreslått satt til henholdsvis 24 timer og tre døgn til regionalt nivå, og ved fortsatt bruk, til tre døgn og seks døgn til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning.

Noen høringsinstanser mener at det bør settes en øvre tidsgrense i loven for bruk av sikkerhetsseng/-celle. Det samme ble også i sin tid foreslått av fengselslovutvalget. Departementet har ikke fulgt opp fengselslovutvalgets forslag om en øvre tidsgrense ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, fordi andre tiltak skal vurderes hvis bruker overskrider de frister som er satt for innberetningene. Melding til overordnet instans vil også etter departementets oppfatning være en tilstrekkelig garanti for at tiltaket fortløpende blir vurdert. I lovutkastet er det tatt inn en begrensning om at tvangsmidler bare kan benyttes dersom forholdene gjør det strengt nødvendig.

Enkelte høringsinstanser fra fengselsvesenet har etterlyst en generell hjemmel for anvendelse av makt. Departementet har vurdert om det er nødvendig med en generell hjemmel for maktanvendelse, og er kommet til at det ikke er det. Det følger forutsetningsvis av hjemmelen for tvangsmidler, at tjenestemenn må kunne utøve en viss grad av makt for å gjennomføre for eksempel en innsettelse i sikkerhetscelle eller for å forhindre rømninger. Det er

imidlertid svært viktig at tjenestemenn ikke anvender mer fysisk makt enn det som er strengt nødvendig for å kunne gjennomføre tiltaket.

7.6.3 Utelukkelse fra fellesskapet som forebyggende tiltak

7.6.3.1 Gjeldende rett

Fengselsloven har ingen bestemmelse som angir når innskrenking i eller utelukking fra fellesskapet kan skje som forebyggende tiltak. Fengselsreglementet regulerer imidlertid dette i § 53.4 - 53.11. Det er adgang til innskrenking i eller utelukking fra fellesskapet når bemannings- eller bygningsmessige forhold gjør det nødvendig, når innsatte selv ønsker det og når innsatte øver uheldig innflytelse på medinnsatte ved å unnlate å oppfylle arbeidsplikten. Videre kan innskrenking i eller utelukking fra fellesskapet besluttes når det er nødvendig for å: hindre skade på person, hindre ikke ubetydelig skade på eiendom, hindre straffbart forhold for øvrig, minske en særlig fare for rømning og hindre alvorlig forringelse eller forstyrrelse av samværet mellom innsatte. Innskrenking kan også skje når det er nødvendig for å opprettholde ro og orden i fengslet. De tiltak som iverksettes skal ikke være mer omfattende enn nødvendig. Det er ellers fastsatt at tiltaket skal undergis fortløpende vurdering.

Fengselsstyret har i utfyllende retningslinjer sagt at tiltaket ikke skal være mer vidtgående enn det som er nødvendig for å ivareta tiltakets formål. Ved fullstendig utelukking bør innsatte så vidt mulig få være i sin egen celle fremfor særavdeling og tiltaket bør kombineres med utvidet adgang til lån av bøker, fysisk aktivitet, TV-apparat, besøk og bruk av telefon m.v.

7.6.3.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget fremholdt i NOU 1988: 37 at det var behov for bestemmelser som gir adgang til å utelukke fanger fra fellesskapet i gitte situasjoner. Utvalget anså imidlertid at gjeldende bestemmelser ga fengselsmyndighetene en for vid og skjønnsmessig adgang til å foreta begrensinger i fangenes fellesskap, og at dette bare burde skje som kortvarig forebyggende tiltak. I tillegg mente utvalget at vilkårene måtte fremgå av loven. Utvalget trakk et skille mellom partiell og hel utelukking fra fellesskapet, og de materielle kriterier ble utformet forskjellig.

Ved partiell utelukking foreslo utvalget at det i den nye loven ble presisert hvilke fellesskapssituasjoner det kunne utelukkes fra og sondret mellom utelukking fra fellesskapet i enten arbeid, skole eller fritiden. Utvalget anså at presiseringen ville føre til en mer grundig vurdering fra fengslenes side om hvilken fellesskapssituasjon fangen burde fratas adgang til å delta i.

Utvalget foreslo også adgang til hel utelukking fra arbeids-, skole- og fritidsfellesskap i bestemte situasjoner. Dette kunne foretas for å hindre en fange i å skade seg selv, øve vold mot andre, hindre betydelig materiell skade, hindre omsetting av rusmidler og for å hindre rømning.

Adgangen til å utelukke fra fellesskapet som følge av bemanningsmessige eller bygningsmessige forhold, når fangen selv ønsket det eller når fangen øvet uheldig innflytelse på medfanger, ble ikke inntatt som kriterier i forslaget til lovbestemmelse. Utvalget begrunnet dette med at disse kriterier ikke tilsa tiltak av forebyggende art. I utvalgets innstilling ble det vist til at slike situasjoner må løses ved hjelp av andre tiltak, som for eksempel overføring til andre

fullbyrdelsesalternativer. Utvalget foreslo videre at fanger som alvorlig forringet eller forstyrret samværet med medfanger ikke kunne undergis hel utelukking som følge av dette, men bare en partiell utelukking.

For både partiell og hel utelukking foreslo utvalget en tidsbegrensing på 5 døgn for tiltakets varighet, med adgang til forlengelse med 5 døgn. Det ble også foreslått en øvre årlig grense på 30 døgn.

Fengselslovutvalget foreslo også adgang til partiell eller hel utelukkelse av et ubestemt antall fanger hvis det var særlig grunn til å anta at det var eller ville bli begått handlinger som innebar alvorlige brudd på orden og disiplin.

7.6.3.3 Høringsutkastet

Departementet foreslo en uttømmende angivelse av når forebyggende tiltak kan iverksettes i høringsutkastet § 37. Forslaget innebar i hovedsak en videreføring av gjeldende rett, og betyr at innsatte fortsatt helt eller delvis kan utelukkes fra fellesskapet; etter eget ønske, når det er nødvendig for å avverge skade på liv, helse og eiendeler eller for å opprettholde ro, orden og sikkerhet. Det ble foreslått at tiltakene også kunne iverksettes når det var påkrevet på grunn av forhold som relaterer seg til bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold i fengslene. Brudd på arbeidsplikten ble i høringsutkastet ikke uttrykkelig nevnt som eget utelukkelseskriterium, men omfattes av kriteriet «opprettholdelse av ro, orden og sikkerhet». Departementet foreslo også uttrykkelig hjemmel for kollektiv utelukkelse av flere innsatte hvor det er særlig grunn til å tro at det er eller vil bli begått handlinger som kan true sikkerheten i fengslet.

7.6.3.4 Høringsinstansenes syn

Regjeringsadvokaten, Statsadvokatembetet i Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Juss-Buss, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), Norsk Forening for Kriminalreform (KROM), Vestre fengselsdistrikt og Ringerike kretsfengsel har uttalt seg til høringsutkastet § 37. Bare en av høringsinstansene, Juss-Buss, er opptatt av grunnlaget for å anvende forebyggende tiltak. Juss-Buss er kritisk til at slike tiltak kan anvendes ut i fra bygningsmessige og bemanningsmessige forhold.

Høringsinstansene som uttaler seg er med få unntak opptatt av ett-års grensen for utelukkelse fra fellesskapet og reglene for innberetning til overordnet instans. Statsadvokatembetet i Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Ringerike kretsfengsel er av den oppfatning at ett-års grensen i noen situasjoner kan være for kort.

Ringerike kretsfengsel fremholder i forhold til tidsfristen at:

> «Hva hvis innsatte ønsker det selv? Har man tenkt på avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå.»

Andre høringsinstanser er bekymret for at ett-års grensen innebærer en for vid adgang til utelukkelse, og er bekymret for innsattes rettssikkerhet.

Regjeringsadvokaten uttaler:

> «Den maksimale tidsrammen for utelukkelser settes i utkastet § 37 til ett år. Det fremgår ikke av lovteksten eller premissene hvor lang tid det i så fall skal kunne gå før en ny utelukkelsesperiode vedtas. Med

utkastets nåværende utforming fremstår ikke ettårsgrensen som en reell skranke for langvarige utelukkelser.»

7.6.3.5 Departementets merknader

Departementet anser det nødvendig å opprettholde bygningsmessige og bemanningsmessige forhold som grunnlag for å kunne beslutte hel eller delvis utelukkelse fra fellesskapet. Det er svært viktig at dette grunnlaget bare blir brukt unntaksvis, og fengslene skal strekke seg langt for å tilrettelegge for fellesskap mellom innsatte. Det kan imidlertid oppstå situasjoner der bemanningsmessige eller bygningsmessige forhold fører til at fellesskap ikke vil være sikkerhetsmessig forsvarlig. Et eksempel på det kan være ekstraordinært stort sykefravær blant de tilsatte. Utelukkelse på dette grunnlag kan ramme flere innsatte samtidig. Dette er bakgrunnen for at departementet i lovutkastet § 37 nest siste ledd nå har tatt inn bygnings- og bemanningsmessige forhold også i regelen som gir adgang til kollektiv utelukkelse.

Lovteksten angir at utelukkelsen ikke skal vare lenger enn nødvendig, og at grunnlaget for den skal vurderes fortløpende. Det er videre foreslått at delvis utelukkelse skal besluttes fremfor hel utelukkelse når dette anses tilstrekkelig og at innsatte som er utelukket helt fra fellesskapet skal ha tilsyn flere ganger daglig. Lege skal videre underrettes uten ugrunnet opphold. Departementet viser for øvrig til at graden av tilsyn må reguleres nærmere i forskrift.

Det er foreslått tidsangivelser for når tiltaket skal overprøves av overordnet instans og når melding til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning skal skje. Hel utelukkelse skal etter forslaget overprøves av regionalt nivå etter 14 dager, og melding til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning skal skje når utelukkelsen overstiger 42 dager. Ved delvis utelukkelse er det foreslått at innberetning til regionalt nivå skal skje når utelukkelsen overstiger 30 dager.

Det er foreslått en øvre tidsgrense på ett år for hvor lenge hel utelukkelse kan vare. Enkelte høringsinstanser er bekymret for at bestemmelsen gir en for vid hjemmel for utelukkelse, da ett år er svært lang tid. Departementet er enig i at hjemmelen kan synes vid, men påpeker at lovutkastet pålegger fengslet innrapporteringsplikt ved langvarige utelukkelser. Vedtaket skal også overprøves med jevne mellomrom. Ett års grensen er for øvrig i samsvar med og en videreføring av dagens bestemmelse i fengselsloven. Departementet er enig med Ringerike kretsfengsel i at innsatte som selv ønsker det bør kunne være utelukket ut over et år. På denne bakgrunn har departementet endret § 37, slik at innsatte som selv samtykker til det kan sitte utelukket ut over ett års grensen. Regjeringsadvokaten har etterlyst retningslinjer for når man eventuelt kan påbegynne en ny ettårsperiode etter § 37. Til dette vil departementet gi utrykk for at det forutsettes at innsatte prøves ut i fellesskapet før en eventuell ny periode med utelukkelse fra fellesskapet påbegynnes.

Ringerike kretsfengsel påpeker at ett års grensen passer dårlig for innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå og dette synspunkt er departementet enig i. I praksis vil grunnlaget for innsettelse i slike avdelinger og behovet for begrensninger i fellesskapet kunne strekke seg over flere år. Departementet har derfor endret lovutkastet § 37 siste ledd. Det blir nå utrykkelig sagt at bestemmelsen ikke får anvendelse ved utelukkelse av gruppen innsatte. Behovet for å begrense eller utelukke fellesskapet for høyrisikoinnsatte dekkes etter departementets oppfatning tilstrekkelig opp av lovutkastet

§ 17 annet ledd som er nærmere omtalt under punkt 7.3.1 i proposisjonen. Endringen omfatter også ressursavdelinger for innsatte med «særlige behov» fordi spesielle forhold kan gjøre det nødvendig med overskridelse av ett års grensen også i disse avdelinger.

Departementet foreslo i høringsutkastet en uttrykkelig hjemmel for «kollektiv utelukkelse» av flere innsatte når det er særlig grunn til å tro at det vil bli begått alvorlige handlinger som kan true hensynet til ro, orden og sikkerhet (fangeopprør o.l.). Som nevnt ovenfor har departementet tatt inn et tillegg om at kollektiv utelukkelse også kan gjennomføres når akutte bygningsmessige og bemanningsmessige forhold gjør det nødvendig. Videre har departementet av eget tiltak senket «beviskravet» fordi det bør være tilstrekkelig for iverksettelse at det er alminnelig sannsynlighetsovervekt for at slike handlinger kan skje. Tiltaket er foreslått å kunne vare i inntil tre døgn, med adgang til ytterligere tre døgns forlengelse når særlige grunner gjør det påkrevet. I praksis vil de mest aktive innsatte være overført andre fengsler i denne perioden og departementet mener derfor at de foreslåtte tidsgrenser er tilstrekkelige.

7.6.4 Umiddelbar utelukkelse som følge av brudd ved gjennomføring av fengselsstraff og strafferettslige særreaksjoner

7.6.4.1 Gjeldende rett

Fengselsloven har ved siden av adgangen til å bruke tvangsmidler og til å foreta begrensninger i fellesskapet, ingen særskilt bestemmelse som gir adgang til innskrenking i eller utelukkelse fra fellesskapet som umiddelbar reaksjon når det er begått disiplinærbrudd.

Fengselsreglementet § 53.9 gir imidlertid adgang til dette når det er særlig grunn til å mistenke en innsatt for å ha begått en handling som kan medføre refselse i form av innsetting i enerom eller tillegg i straffetiden. Bestemmelsen fastsetter at utelukkingen ikke må overstige ett døgn.

7.6.4.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget foreslo i NOU 1988: 37 videreført adgangen til umiddelbar utelukkelse og pekte på betydningen av at tiltaket ga beskjed til vedkommende fange, medfanger og tjenestemenn om at ureglementert opptreden ikke blir akseptert. Utvalget foreslo adgang til eneromsrefselse begrenset til tap av fellesskap i fritiden og tilsvarende begrensning tatt med i bestemmelsen. Utvalget foreslo videre at utelukkelsen under ingen omstendighet kunne strekke seg ut over tre døgn.

7.6.4.3 Høringsutkastet

I høringsutkastet er det foreslått adgang til umiddelbart å utelukke innsatte helt eller delvis fra fellesskapet når det er særlig grunn til å tro at det er begått handling som kan medføre en etterfølgende reaksjon i form av tap av begunstigelse, utelukking fra fritidsfellesskapet eller tap av retten til permisjon.

7.6.4.4 Høringsinstansenes syn

Det er bare tre høringsinstanser som har uttalt seg om høringsutkastet § 39. Det er Søndre fengselsdistrikt, Østre fengselsdistrikt og Juss Buss. Uttalelsene fra fengslene går på rent tekniske forhold, mens Juss Buss mener at bestemmelsen gir en altfor vid adgang til å reagere med umiddelbar utelukkelse. Juss Buss er av den oppfatning at kun sikkerhetsmessige forhold bør kunne forsvare umiddelbar utelukkelse fra fellesskapet.

7.6.4.5 Departementets merknader

Henvisningen til de konkrete reaksjonsformene må ses i sammenheng med departementets forslag til fremtidige reaksjonsformer, jf. omtale under punkt 7.6.5 i proposisjonen. Forslaget er for øvrig en videreføring av gjeldende rett. Utelukkelsen kan etter forslaget ikke strekke seg utover ett døgn. Departementet har ellers vist til at det i forskrift må gis nærmere regler om hvordan utelukkelsen skal komme til fradrag i en etterfølgende reaksjon.

Departementet ønsker ikke å endre bestemmelsen i lovutkastet og deler ikke Juss Buss sin oppfatning av at slik utelukkelse bare bør kunne begrunnes ut i fra sikkerhetsmessige hensyn. Det er behov for å kunne reagere umiddelbart i forbindelse med ureglementert atferd for å signalisere at uønsket atferd ikke aksepteres.

7.6.5 Reaksjon på brudd ved gjennomføring av fengselsstraff og strafferettslige særreaksjoner

7.6.5.1 Gjeldende rett

Etter fengselsloven § 26 kan det anvendes refselse overfor innsatte som gjør seg skyldig i brudd på orden og disiplin eller slett forhold for øvrig. I tillegg til refselse kan det gis advarsel, utelukkelse fra undervisning og tap av begunstigelser. De forskjellige refselsesformer er uttømmende angitt, og følgende refselser kan ilegges; irettesettelse, utelukking fra arbeid for en tid av inntil 14 dager, inndragning av godskrevne arbeidspenger, innsettelse i enerom for en tid av inntil en måned og frihetsberøvelse med inntil en måned. Denne frihetsberøvelsen legges til i straffetiden. Tillegg i straffetiden kan bare anvendes overfor innsatte som utholder fengselsstraff, og gjennomføringen avbrytes den tid innsatte utholder refselsen. Flere gangers anvendelse av tillegg i straffetiden må samlet ikke overstige tre måneder. Flere refselser kan anvendes i forening. Refselse kan også anvendes når innsatte gjør seg skyldig i tilsvarende forhold under midlertidig fravær eller under transport til og fra anstalten.

Fengselsloven § 28 fastsetter at en beslutning om refselse skal settes i verk uten ugrunnet opphold med mindre særlige grunner er til hinder for det. Når det anses hensiktsmessig kan fullbyrdelsen utsettes en viss tid, men ikke utover tre måneder. Hvis særlige grunner tilsier det kan refselsen helt eller delvis ettergis. Hvis fullbyrdelsen av en avbrutt refselse ikke er gjenopptatt innen tre måneder faller refselsen bort.

Fengselsreglementet har utfyllende bestemmelser om disiplinærtiltak og refselser i § 35. Etter fengselsreglementet § 35.1 kan det foruten refselse ilegges følgende disiplinærtiltak; advarsel, utelukkelse fra undervisning i eller utenfor anstalten når disiplinærbruddet har skjedd i forbindelse med under-

visningen eller utgang for å følge denne og tap av begunstigelser. Bestemmelsen gir en uttømmende oppregning av hvilke begunstigelser som kan fratas innsatte. Følgende begunstigelser kan fratas; tillatelse til å ha døren ulåst, til å arbeide utenfor anstalten, delta i fellestiltak i anstalten, drive hobbyvirksomhet, se på fjernsyn, tillatelse til å foreta innkjøp, skaffe seg enkelte pryd/nyttegjenstander og for en tid adgang til permisjoner og frigang. Det er videre bestemt at tapet kan gjelde alle de nevnte begunstigelser eller en eller flere av dem. Tapet kan gjelde inntil videre, for et bestemt tidsrom eller for det samme tidsrommet som gjelder for refselsen. Tap av en eller flere begunstigelser kan brukes sammen med en eller flere refselser. Det er videre Fengselsstyret som skal treffe beslutning om refselse i form av tillegg i straffetiden. Klage over refselsesbeslutning bør søkes gitt oppsettende virkning, om særlige grunner ikke taler mot det.

7.6.5.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget foreslo i NOU 1988: 37 flere endringer i systemet for reaksjoner på disiplinærbrudd.

Utvalgets flertall foreslo at adgangen til å beslutte tillegg i straffetiden ble opphevet. De viste til at denne refselsesformen har en stor grad av likhet med ordinær fengselsstraff som ilegges av domstolene. Flertallet mente at det var meget tvilsomt om den nødvendige grunnslovsmessighet etter Grunnloven § 96 forelå. Utvalget antok imidlertid at forholdet til grunnloven ikke var problematisk hvis det ble etablert en ordning med domstolsbehandling av slike saker. Flertallet fant det likevel ikke hensiktsmessig å gå inn for domstolsbehandling, da dette ville medføre en betydelig lengre saksbehandlingstid.

Utvalgets mindretall ville videreføre adgangen til å ilegge tillegg i straffetiden, fordi det var et klart behov for å kunne reagere overfor fanger som gjør seg skyldig i disiplinærbrudd mot slutten av soningstiden. Mindretallet mente at noen dagers forlengelse av straffetiden var akseptabelt overfor fanger som allerede var undergitt frihetsberøvelse.

Fengselslovutvalget foreslo også at adgangen til å anvende enerom som refselsesform ble opphevet. Det ble vist til at enerom som betyr at fangen blir holdt atskilt fra andre fanger under arbeid, undervisning og i fritiden kunne føre til passivitet, sløvhet og psykiske problemer. Det ble også vist til at fratakelse av arbeid og undervisning ikke var en adekvat reaksjonsform. Utvalget foreslo at det i stedet ble innført en ordning med delvis utelukkelse fra fellesskapet, slik at fangen kunne fratas adgangen til fellesskap med medfanger i fritiden. Utvalget viste også til at man kunne nøye seg med en innskrenking i fritidsfellesskapet der dette var hensiktsmessig.

Utvalget foreslo videre at adgangen til å utelukke innsatte fra arbeid i inntil 14 dager ble opphevet i det denne refselsesformen i praksis sjelden ble benyttet og fordi reaksjonen var lite adekvat.

Det ble også foreslått at bot ble innført som en refselsesform og at adgangen ble gjort generell og ikke begrenset til å gjelde inndragning av godskrevne arbeidspenger. Utvalget forutsatte at strafferettslige prinsipper ble lagt til grunn ved utmålingen og viste til at forslaget hadde nær sammenheng med forslaget om økt godtgjørelse for arbeid og undervisning (herunder markedslønn i enkelte fengsler).

Det ble ikke ansett nødvendig å lovfeste advarsel som en egen refselsesform i det dette kunne gis muntlig på stedet av tjenestemann. Det ble også foreslått at adgangen til å utelukke fanger fra undervisning ble opphevet, men at slik utelukkelse kunne skje som faktisk følge av andre tiltak og etter de samme retningslinjer som gjelder for undervisning ellers.

Tap av retten til ordinær utgang ble foreslått som en egen refselsesform, men anvendelsen ble begrenset til tilfelle hvor fanger hadde rømt, unnveket eller uteblitt etter utgang.

Utvalget foreslo videre en bestemmelse om at flere refselser ikke kunne anvendes i forening, og at skillet mellom disiplinærtiltak og refselser ble opphevet. I tilfelle hvor det var begått flere refsbare forhold foreslo utvalget en bestemmelse om at det skulle ilegges en felles refselse. Utvalget foreslo også at det ikke kunne refses i tilfelle hvor fangen som følge av det refsbare forhold var eller ville bli overført til et mer restriktivt fullbyrdelsesalternativ, eller til annen anstalt innen samme fullbyrdelseskategori.

Fengselslovutvalget ga for øvrig uttrykk for at det burde vurderes å gjøre rømning straffbart.

7.6.5.3 Høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsutkastet en del vesentlige endringer i någjeldende reaksjonssystem i høringsutkastet § 40. Noen av endringene ble begrunnet i behovet for et mer forutberegnelig og oversiktlig reaksjonssystem. Andre ble begrunnet i rettsikkerhetsbetraktninger og med av at noen tiltak ikke lenger synes å være adekvate.

Departementet foreslo at adgangen til å beslutte «tillegg i straffetiden» ble opphevet da adgangen til administrativt å kunne ilegge frihetsberøvelse lenge har vært ansett som problematisk i forhold til Grunnloven § 96. Det ble også foreslått at adgangen til å beslutte innsettelse i enerom i inntil en måned ble opphevet da fulldøgns enerom anses som en lite adekvat reaksjon og ikke fremmer en ønsker rehabilitering. Av samme grunner ble også adgangen til å utelukke innsatte fra arbeid for en tid av inntil fjorten dager foreslått opphevet. Departementet foreslo for øvrig at begrepet refselse ble erstattet med «reaksjon».

I høringsutkastet ble det lagt opp til følgende fremtidige reaksjoner på brudd: skriftlig irettesettelse, tap av begunstigelse, utelukking fra fritidsfellesskapet og tap av adgangen til å få permisjon i inntil fire måneder. Forslaget bygget også på prinsippet om at flere reaksjoner ikke kan gis i forening, men åpnet opp for at en reaksjon kan kombineres med tap av en begunstigelse. Alternativt at det kan besluttes tap av to begunstigelser.

I høringsutkastet foreslo departementet at rømning fra fengsel og uteblivelse fra permisjon ikke skulle gjøres straffbart. Departementets synspunkt ble begrunnet med at det samlet sett inntrer en rekke negative fengselsmessige reaksjoner ved tilbakekomst og at disse reaksjoner må anses tilstrekkelige.

7.6.5.4 Høringsinstansenes syn

Departementet har i oversendelsesbrevet til høringsutkastet spesielt bedt høringsinstansene om synspunkter på forslaget om opphevelse av reaksjonstiltaket «tillegg i straffetiden» og virkningen av å fjerne adgangen til å reagere i form av «fulldøgns enerom».

Det er 12 høringsinstanser som har uttalt seg til forslaget om å oppheve «tillegg i straffetiden» som en reaksjon på brudd (refselse). To av høringsinstansene, Skien kretsfengsel og Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF), er motstandere av å fjerne dette reaksjonsmiddelet da disse høringsinstansene er redde for at man vil stå uten adekvate reaksjonstiltak på slutten av gjennomføringstiden.

Østre fengselsdistrikt, Nordre fengselsdistrikt og Bergen landsfengsel har ingen bemerkninger til at «tillegg i straffetiden» fjernes som reaksjon. I tillegg til dette støttes forslaget positivt av Ringerike kretsfengsel, Søndre fengselsdistrikt, Bredtveit fengsel og sikringsanstalt og Vestre fengselsdistrikt, Kriminalomsorgens Yrkesforbund (KY), Juss-Buss og Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet peker i sin uttalelse på forholdet til EMK og uttaler at:

> «Utenriksdepartementet er glad for at disiplinærreaksjonen «tillegg i straffetiden», som i realiteten er administrativt ilagt straff, nå er fjernet fra «reaksjonskatalogen» i lovutkastets § 40. «Tillegg i straffetiden» har lenge vært ansett å være et problem i forhold til art. 5 og 6 i EMK.»

Bredtveit fengsel og sikringsanstalt gir utrykk for følgende:

> «Refselsesformen «tillegg i tid» ble foreslått opphevet av fengselslovutvalget i 1988. Forslaget er gjentatt i St meld nr. 27 (1997-98). Jeg slutter meg fullt ut til dette også hva begrunnelse angår, og det er derfor gledelig å konstatere at ordningen er avskaffet i departementets forslag til ny lov. Dette ble jo for øvrig allerede velsignet av Stortinget under behandlingen av St.meld. nr 27 (1997-98).»

Søndre fengselsdistrikt sier følgende:

> «I Søndre fengselsdistrikt ble tillegg i tid avviklet som refselsesform for ca 3 år siden. Selv om det har medført at enkelte innsatte med kort tid igjen blir løslatt uten å bli refset, har praksisendringen likevel ikke medført økning i antall refselsessaker, snarere tvert i mot.»

13 høringsinstanser uttaler seg om forslaget om å oppheve «fulldøgns enerom» som reaksjon. Et lite mindretall av høringsinstansene, Skien kretsfengsel, Nordre fengselsdistrikt og Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF) støtter ikke forslaget, fordi disse instanser mener at det fortsatt er behov for dette reaksjonsmiddelet.

Ringerike kretsfengsel, Bergen landsfengsel, Vestre fengselsdistrikt, Søndre fengselsdistrikt og Bredtveit fengsel og sikringsanstalt, Kriminalomsorgens Yrkesforbund (KY), Juss-Buss, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) og Norsk Forening for Kriminalreform (KROM) støtter departementets forslag.

Søndre fengselsdistrikt sier følgende til forslaget:

> «Selv om fulldøgns enerom i dag er et innarbeidet begrep og reaksjonsmiddel, kan vi ikke se at opphevelsen byr på spesielle problemer ut over det at det i en tilvenningsperiode kan bli et «savn» for fengselsledere og tjenestemenn. Etter vår vurdering er det oftest ikke selve reaksjonsalternativet som er viktig, men at det reageres på en resolutt og rettferdig måte. Av den grunn antar vi at det ikke vil by på problemer å gi adekvate reaksjoner med hjemmel i lovforslagets § 40.»

Vestre fengselsdistrikt sier på sin side at:

> «I vårt distrikt har vi også de siste årene relativt sjelden benyttet innsetting i enerom som reaksjonsform på disiplinærbrudd. Den vanligste formen for reaksjon er tap av fritidsfellesskapet. Vi vil anta at de nye løslatingsreglene vil kunne fange opp mange av de tilfellene der innsatte begår gjentatte og grove brudd på ordensbestemmelsene i fengsel og at de foreslåtte retningslinjene vil kunne være tilstrekkelige til å reagere adekvat på disiplinærbrudd.»

Det er delte meninger blant høringsinstansene om den foreslåtte reaksjonsmenyen samlet sett. Et mindretall bestående av Østre fengselsdistrikt og Ringerike kretsfengsel mener at de foreslåtte reaksjonsformene er for få.

Bergen landsfengsel, Nordre fengselsdistrikt og Bredveit fengsel og sikringsanstalt har ikke uttalt seg om reaksjonsmenyen samlet sett. Søndre fengselsdistrikt og Vestre fengselsdistrikt, Juss-Buss, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) og Norsk Forening for Kriminalreform (KROM) anser de foreslåtte tiltakene som adekvate og samlet sett tilstrekkelige.

Østre fengselsdistrikt, Ringerike kretsfengsel og Bergen landsfengsel etterlyser bøter eller inndragning av arbeidspenger som en reaksjonsform.

Statsadvokatembetet i Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Stavanger byrett har kommentert spørsmålet om rømning bør gjøres straffbart. Begge instanser mener det bør være straffbart å rømme fra fengsel eller unnvike fra permisjon.

7.6.5.5 Departementets merknader

Opphevelse av reaksjonen «tillegg i straffetiden» kan medføre at fengslene får problemer med å iverksette adekvate reaksjonstiltak på handlinger som er begått kort tid før løslatelse skal skje. Dette problemet vil imidlertid først og fremst være til stede ved de korte dommene som skal gjennomføres fullt ut. Departementet vil her peke på at overføring til et strengere fengselsregime kan være et alternativt tiltak, selv om oppholdet blir av kort varighet, hvis ikke andre reaksjonsmuligheter anses tilstrekkelig. Når det gjelder de lengre dommene (74 dagers ubetinget fengsel eller mer) viser departementet til at ureglementert atferd kan tillegges vekt ved vurderingen av om prøveløslatelse skal innvilges.

Adgangen til å ilegge administrativ frihetsberøvelse har lenge vært ansett problematisk i forhold til prinsippet i Grunnloven § 96 hvor det fastslås at ingen kan «straffes uden efter Dom». Departementet viser til at en mulig grunnlovsstridighet spesielt er fremtredende i tilfelle hvor tillegget i straffetiden besluttes overfor domfelte med korte dommer som ikke kvalifiserer til prøveløslatelse. I disse tilfelle skal straffen gjennomføres fullt ut, og det antall dager som er besluttet som reaksjon vil da bli iverksatt etter utløpet av den

straffen domstolen har idømt. Departementet viser også til at tillegg i straffetiden kan være problematisk i forhold til EMK art. 6 første ledd, hvor det fremgår at enhver har rett til en rettferdig og offentlig rettergang. I praksis blir tillegg i straffetiden i dag ilagt unntaksvis og fortrinnsvis hvor andre reaksjoner ikke er anvendbare på grunn av kort tid frem til løslatelse. Det synes ikke å være stor motstand i fengselsvesenet mot å fjerne reaksjonen etter de tilbakemeldinger som er kommet i høringsrunden. Departementet fastholder på denne bakgrunnen forslaget om å oppheve «tillegg i straffetiden» som refselsesreaksjon.

Eneromsopphold over lengre tid kan påføre innsatte psykiske belastninger. Å frata innsatte mulighet til å arbeide, få opplæring eller delta i andre tiltak fremmer heller ikke en ønsket rehabilitering. Departementet fastholder derfor forslaget om en begrenset adgang til å bruke enerom som refselsesform. Forslaget innebærer at dagens adgang til å beslutte «fulldøgns enerom» oppheves og at innsatte heretter bare kan utelukkes fra fritidsfellesskapet, eller det mindre, fra bestemte aktiviteter i fritiden. Forslaget er en oppfølging av fengselslovutvalgets forslag. Det foreslås også at dagens adgang til utelukkelse fra arbeid oppheves. Departementet viser her til at de samme grunner som begrunner bortfall av fulldøgns enerom også gjør seg gjeldende for denne reaksjonsformen. Flertallet av høringsinstansene, også de fra fengselsvesenet, støtter departementet på dette punktet. Ett fengselsdistrikt og flere fengsler har også innført utelukkelse fra fritidsfellesskapet som reaksjonsalternativ til «fulldøgns enerom». Departementet antar derfor at fengselsvesenet ikke vil ha store praktiske problemer med å tilpasse seg til en ny praksis på dette området. Adgangen til å få permisjon er etter gjeldende rett en begunstigelse. Tap av adgangen til permisjon anvendes relativt hyppig i praksis som en reaksjon på disiplinærbrudd fordi den preventive effekt anses stor. Departementet opprettholder derfor forslaget om at permisjonskarantene innføres som en selvstendig reaksjonsform.

Ett fengselsdistrikt og to fengsler har etterlyst bot eller inndragning av godskrevne arbeidspenger som reaksjonstiltak. Departementet har vurdert om det vil være hensiktsmessig med adgang til slike reaksjoner i lovutkastet § 40. Når det gjelder bot antar departementet at man vanskelig kan ilegge bot på grunnlag av reglementsbrudd. Bot er en strafferettslig reaksjon som antas ikke å kunne ilegges hvis det ikke dreier seg om et straffbart forhold. Det er derfor rettssikkerhetsmessig betenkelig med en forvaltningsmessig adgang til å ilegge bot etter skjønn. Departementet ønsker derfor ikke å foreslå bot som en egen reaksjonsform. Når det gjelder muligheten til inndragning av arbeidspenger er adgangen i dag begrenset til dagpenger som allerede er godskrevet innsatte. I praksis blir denne reaksjonsformen lite brukt, formodentlig ut fra rimelighetshensyn fordi de gjeldende satser for dagpenger er kritisert for å være lave. Departementet ser imidlertid at en mulighet til å knytte økonomiske sanksjoner til et disiplinærbrudd kan ha preventiv effekt. Etter gjeldende regelverk får innsatte i dag ikke dagpenger i den periode innsatte utholder «fulldøgns» enerom som følge av et disiplinærbrudd eller ved brudd på arbeidsplikten. Etter en grundig overveielse har departementet funnet å kunne tilføye i reaksjonsbestemmelsen at tap av dagpenger i en bestemt periode kan gis som en reaksjon på et disiplinærbrudd. Til forskjell fra i dag vil

tapet omfatte dagpenger som på reaksjonstidspunktet ikke er opptjent. Forslaget innebærer hovedsaklig en videreføring av gjeldende praksis ved at dagens tap av dagpenger nå uttrykkelig blir en formell reaksjon og ikke skjer som en konsekvens av et begått disiplinærbrudd. Departementet anser imidlertid at denne reaksjonen i forskrift bør begrenses til tilfelle hvor ikke en av de andre reaksjoner er adekvate eller hensiktsmessige, og at det ved utmålingen av reaksjonen tas rimelig hensyn til at gjeldende satser er kritisert for å være lave. Det må i forskrift videre gis nærmere retningslinjer for hvor lang tid dagpengene kan tapes, og beløpsgrenser bør vurderes i forhold til de dagpenger som vil bli utbetalt i perioden. Endringen vil også delvis imøtekomme synspunktene fra noen høringsinstanser om at reaksjonsmenyen samlet sett er for snever.

I dag gir fengselsloven adgang til å anvende et ubestemt antall reaksjoner i forening. Det kan også iverksettes disiplinærtiltak i tillegg til en eller flere reaksjoner. Departementet foreslår at det som hovedregel bare skal være anledning til å beslutte en reaksjon med det unntak at et tap av begunstigelse kan besluttes i tillegg til en reaksjon. Alternativt kan tap av to begunstigelser ilegges som reaksjon. Adgangen til å kombinere tap av en begunstigelse med en reaksjon vil etter departementets oppfatning gi fengslet tilstrekkelig mulighet til å tilpasse reaksjonen individuelt. Behovet for å gjenspeile alvorligheten i det/de brudd som er begått kan gjøres ved en differensiert utmåling av reaksjonen i tid. Bakgrunnen for å begrense antallet reaksjoner til maksimalt to vil etter departementets oppfatning bidra til at reaksjonssystemet bli mer oversiktlig og forutberegnelig for den innsatte. Samtidig vil begrensningen ivareta likhetsprinsippet i større grad enn etter dagens system. Begrepet «begunstigelse» er ikke nærmere definert i lovteksten. Departementet anser at det er mest hensiktsmessig at dette gjøres i forskrift.

Departementet foreslår at reaksjon ikke skal kunne ilegges hvis innsatte som følge av uønsket atferd overføres til et mer restriktivt fengsel. Reaksjon kan imidlertid besluttes hvis innsatte overføres til et fengsel med samme sikkerhetsnivå som det fengsel det overføres fra. Departementet anser at tilbakeføring til et strengere fengselsregime er en tilstrekkelig konsekvens i seg selv, med unntak av tilfelle hvor innsatte har unndratt seg gjennomføringen. I tilfelle hvor innsatte har rømt eller har uteblitt etter endt permisjon eller straffavbrudd foreslår departementet, for å markere at dette er alvorlige brudd på vilkårene for gjennomføringen, at reaksjon kan ilegges selv om innsatte overføres til et mer restriktivt fengsel.

Enkelte høringsinstanser stiller spørsmål om reaksjonsmenyen er tilstrekkelig samlet sett. Det blir i den forbindelse vist til at departementet bare foreslår fire reaksjonsformer i lovutkastet § 40, samtidig som noen sentrale reaksjoner oppheves. Departementet er av den oppfatning at de reaksjoner som er foreslått nå er tilstrekkelige til å ivareta det formål et reaksjonssystem skal ivareta, særlig på bakgrunn av at adgang til tap av dagpenger nå også er foreslått som en selvstendig reaksjonsform. Reaksjonsbestemmelsen må for øvrig sees i sammenheng med andre virkemidler i loven som indirekte kan være med på å styre innsattes atferd. Eksempelvis nevnes bestemmelsene om overføringer mellom fengsler, permisjoner, frigang og prøveløslatelse. Disse bestemmelsene representerer styringsinstrumenter som kan påvirke innsatte til ikke å

begå disiplinærbrudd. Etter departementets oppfatning er tiden nå inne til å forenkle reaksjonssystemet. En revisjon har vært diskutert i mange år, og mange i fengselsvesenet har gitt positive tilbakemeldinger på de foreslåtte endringene.

I høringsutkastet har departementet vist til at det har vært reist spørsmål om rømning fra fengsel eller uteblivelse fra permisjon bør gjøres straffbart. Departementet foreslo i høringsutkastet at dagens ordning ble videreført og foreslo ikke endringer i straffeloven med sikte på å gjøre rømning eller uteblivelse fra permisjon straffbart. Slike forhold er alvorlige brudd på fengselslovgivningen som medfører etterfølgende reaksjoner. Departementet mener det er spesielt viktig at reaksjonene kommer raskt etter gjeninnsettelse ut fra et rent oppdragende synspunkt. I tilfelle hvor en innsatt har rømt eller uteblitt vil det bli ilagt reaksjon ved tilbakekomst. Samtidig vil rømning eller uteblivelse indikere fare for ny svikt, slik at innsatte ikke vil få permisjoner, frigang eller nyte godt av de utslusings- og progresjonsmuligheter som han/hun ellers kunne tatt del i. Hvis rømning eller uteblivelse skjer fra fengsel med lavere sikkerhetsnivå eller overgangsfengsel vil innsatte også normalt bli gjeninnsatt i mer restriktivt fengsel ved tilbakekomst. Forholdene vil dessuten bli tillagt vekt ved vurderingen av om innsatte skal løslates ved 2/3-dels straffetid.

To av høringsinstansene mener at rømning og uteblivelse bør gjøres straffbart. Departementet har vurdert spørsmålet på ny og foreslår nå en bestemmelse i lovutkastet som gjør unndragelse av gjennomføring av fengselsstraff og strafferettslige særreaksjoner straffbart. Forslaget går ut på at forsettlig unndragelse av gjennomføringen kan straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder og at kriminalomsorgen gis kompetanse til å begjære offentlig påtale. Departementet anser at fengselsmessige reaksjoner kan være tilstrekkelig i de mindre alvorlige tilfellene og at offentlig påtale normalt bare bør begjæres i de alvorligere unndragelsestilfellene. Bakgrunnen for forslaget er at departementet ser at etterfølgende straffansvar kan ha en preventiv effekt i unndragelsestilfellene. Ved vurderingen av om unndragelsen er å anse som alvorlig bør særlig fraværets lengde tillegges betydning. I forhold til hvilke unndragelser som bør gjøres straffbare omfatter forslaget alle typer rømninger, unnvikelse fra fengsel, uteblivelser etter endt permisjon og straffavbrudd. Departementet anser det naturlig at disse situasjoner likestilles i lovutkastet. Departementet foreslår, av prosessøkonomiske hensyn, at bare kriminalomsorgen skal ha myndighet til å fremme offentlig påtale. Departementet anser at en ordning med et tosporet system hvor både kriminalomsorgen og påtalemyndigheten kan begjære påtale vil være lite effektivt.

7.7 Prøveløslatelse og brudd på prøveløslatelsesvilkår

7.7.1 Prøveløslatelse

7.7.1.1 Gjeldende rett

Etter fengselsloven § 35 kan en innsatt som er dømt til fengselsstraff, løslates på prøve når han medregnet mulig varetektsopphold har utholdt 2/3-deler av straffen, dog minst to måneder. Løslatelse på prøve bør ikke finne sted når den gjenstående straffetid blir mindre enn 14 dager. I dag kan innsatte prøveløsla-

tes når de er idømt straff på mer enn 73 dager. Innsatte skal imidlertid ikke løslates hvis omstendighetene gjør det utilrådelig, eller hans/hennes forhold under frihetsberøvelsen taler mot det.

Fengselsreglementet har utfyllende bestemmelser om prøveløslatelse i § 74. Prøveløslatelse avgjøres i dag av fengselsmyndighetene etter en skjønnmessig vurdering. De siste årene har det vært reist kritikk mot praktiseringen av bestemmelsene. Dette har ført til at Fengselsstyret i rundskriv 4/99 av 06.09.99 strammet inn en praksis med tilnærmet automatisk prøveløslatelse. Rundskrivet klargjør hvilke momenter som skal legges til grunn ved vurderingen. Hovedregelen er fortsatt at innsatte løslates på prøve etter å ha utholdt 2/3-deler av straffen, men det skal foretas en individuell vurdering av hvorvidt løslatelsen totalt sett fremstår som tilrådelig. Det skal særlig legges vekt på atferden i fengslet, om den innsatte er tiltalt for nye straffbare forhold eller tidligere har brutt vilkårene for prøveløslatelse, om det er fare for fortsatt kriminalitet etter løslatelsen og om han/hun har unnlatt å møte til soning til angitt tid. Rundskrivet blir, etter de opplysningene departementet sitter inne med, praktisert i tråd med intensjonene, slik at prøveløslatelsen i større grad fremstår som en integrert del av straffegjennomføringen.

Innsatte som er idømt fengselsstraff i mer enn 18 år kan med hjemmel i § 35 løslates på prøve etter å ha vært fengslet i minst 12 år. I praksis kreves det særlige omstendigheter som gjør løslatelse utilrådelig for at disse domfelte ikke skal løslates etter 12 år. Bestemmelsen medfører at domfelte som er idømt 18 eller 21 års fengselsstraff som regel vil sitte like lenge i fengsel, da innsatte som er dømt til 18 års fengsel også vil ha gjennomført 2/3-deler av straffen etter 12 år. Ved flere dommer som sammenlagt overstiger 18 år gjelder hovedregelen om at løslatelse først kan skje ved 2/3-dels straffetid. Også i de øvrige nordiske landene, som fortsatt har opprettholdt livstidsstraffen, har de tilsvarende bestemmelser. Dette er i overensstemmelse med en betenkning av 25 april 1969 fra Den Nordiske Strafferettskomité, hvor komiteen ga uttrykk for at spørsmålet om løslatelse senest burde vurderes etter 10-12 år. Det var enighet om at frihetsberøvelsen i alminnelighet ikke burde vare lengre, med mindre det var nødvendig på grunn av den innsattes farlighet. Det er svært få innsatte som er idømt mer enn 18 års dom, og som dermed omfattes av bestemmelsen.

Etter fengselsloven § 36 kan innsatte løslates på prøve etter at halvdelen av straffetiden er utholdt i tilfelle hvor det anses særlig begrunnet. I praksis kreves det særlig tungtveiende grunner for at løslatelse skal innvilges før 2/3-dels tid. Slik løslatelse kan eksempelvis være begrunnet i alvorlig sykdom hos den innsatte selv eller hans/hennes nære familie. Det lempes i praksis noe på kravene til grunner jo nærmere man kommer tidspunktet for 2/3-dels tid. Etter fast praksis vurderes videre utenlandske innsatte som skal utvises fra Norge for løslatelse etter § 36 når 7/12-del av straffen er gjennomført. Ved vurderingen legges det avgjørende vekt på om språkproblemer, manglende besøk eller permisjoner har medført en særlig tung soningssituasjon.

Etter fengselsloven § 45 kan innsatte løslates kort tid før løslatelse ellers skulle skje når særlige grunner taler for det. Bestemmelsen blir eksempelvis anvendt når det er spesielt viktig av hensyn til arbeid, utdanning, familie eller

boligforhold at løslatelse finner sted kort tid før 2/3-dels tid. Normalt vil det dreie seg om løslatelse to til tre dager før løslatelse ellers skulle skjedd.

7.7.1.2 Tidligere utredninger

Prøveløslatelsesinstituttet ble innført i 1900 som en regelmessig ordning for straffanger når de hadde utholdt 2/3-del av straffen. Prøveløslatelse ble sett på som et ledd i straffullbyrdelsen, en gunstig overgang fra fengsel til det frie liv, et kraftig oppdragende middel ved at den domfelte skulle gjøre seg fortjent til det, og som et middel til å holde domfelte på rett vei etter løslatelsen. Prøveløslatelse skulle ikke innvilges dersom den domfeltes forhold i fengslet eller andre særlige omstendigheter gjorde løslatelse utilrådelig.

Fengselsreformkomiteen av 1927 foreslo at prøveløslatelse ble gjennomført i noe større omfang ved at vilkåret om god oppførsel under soningen ble svekket og erstattet med at dårlig oppførsel kunne føre til at den innsatte ikke ble løslatt. Forslaget ble i det vesentlige vedtatt i 1933.

Fengselsreformkomiteen av 1951 mente det burde bygges videre på det prinsipielle grunnlaget som dagjeldende fengselslov av 1933 bygget på. Komiteen uttalte at prøveløslatelsen fortsatt burde brukes som et regelmessig og integrerende ledd i straffullbyrdelsen og at loven ikke skulle stille positive krav for å oppnå løslatelse, men heller negative betingelser ved at omstendighetene ikke skulle gjøre løslatelse utilrådelig. Komiteen foreslo også at loven burde gi adgang til å løslate fanger med særlig god prognose etter halv straffetid. Komiteen viste til at de fleste land hadde særregler for livstidsfanger, og foreslo at livstidsfanger skulle kunne prøveløslates etter 10 år når løslatelse ble funnet å være særlig begrunnet. Forslagene ble i det vesentlige inntatt i fengselsloven av 1958. I tillegg til videreføringen av prøveløslatelse ved 2/3-dels straffetid ble adgangen til løslatelse ved halv straffetid for fanger som var idømt mer enn tre års fengsel og adgangen til å løslate livstidsfanger lovfestet. For livstidsfanger ble det bestemt at prøveløslatelse kunne skje når vedkommende hadde vært fengslet i minst 12 år og det var særlig begrunnet.

Det har også blitt foretatt enkelte endringer i bestemmelsene om prøveløslatelse etter 1958. I 1967 ble adgangen til prøveløslatelse ved halv straffetid utvidet til å omfatte innsatte som var idømt mindre enn tre års fengselsstraff. I 1981 ble adgangen til å idømme livstidsstraff opphevet. Som en følge av dette ble bestemmelsen om adgangen til å løslate langtidsfanger etter 12 år endret, slik at det ikke lenger var et krav at slike løslatelser skulle være særlig begrunnet. I 1985 ble adgangen til prøveløslatelse utvidet ved at den minste straffetiden som måtte være utholdt ble redusert fra fire til to måneder og den minste gjenstående straffetid ble nedsatt fra 30 til 14 dager.

Fengselslovutvalget konkluderte i NOU 1988: 37 enstemmig med at prøveløslatelsesinstituttet burde oppheves i sin helhet. Forslaget hadde nær sammenheng med ønsket om å innføre et nytt differensiert fullbyrdingssystem. Utvalget mente at mulighetene for en gradvis tilpasning fra tilværelsen i anstalt til full frihet ville bli bedre ivaretatt ved hjelp av et foreslått opplegg for «utslusing». Utvalget viste til at man dermed ville få et enklere og mer oversiktlig system for fullbyrdelse av frihetsstraff. Utvalget mente det var uheldig at straffen ikke ble avsonet fullt ut, og antok at det foreslåtte opplegget ville styrke den alminnelige respekten for straffen. Utvalget viste også til at den

liberale praktiseringen av løslatelse på prøve etter 2/3-dels tid hadde ført til at ordningen ikke lenger var det nyttige virkemiddelet som det burde være for å lette overgangen fra fengselstilværelsen til frihet. Det ble lagt vekt på at oppfølgingen ved prøveløslatelse var begrenset, dels på grunn av friomsorgens relativt små ressurser og dels på grunn av domfeltes manglende evne eller vilje til å benytte seg av ulike tiltak. Utvalget konstaterte at praksis ved brudd på vilkår ikke alltid hadde fungert tilfredsstillende på grunn av svikt i rapporteringsrutiner og politiets oppfølging av rapporterte brudd. Fordi tilbakefallsprosenten var høy, mente utvalget at det var usikkert om trusselen om soning av reststraffen kunne sies å bidra til at domfelte avholdt seg fra ny kriminalitet. Utvalget understreket at forslaget om å oppheve prøveløslatelsesinstituttet måtte innebære en justering i domstolens straffutmåling, og forutsatte at det ikke måtte medføre økt soningstid for den enkelte domfelte.

I St.meld. nr. 27 (1997-98) foreslo Justisdepartementet at prøveløslatelsesinstituttet ble videreført og uttalte i den forbindelse at:

> «Departementet antar at dagens prøveløslatelsessystem kan forbedres på en rekke punkter. Det er uheldig at innsatte løslates tilnærmet automatisk ved 2/3 tid, at fastsettelsen av tilsyn kan virke tilfeldig og urettferdig og at oppfølging av brudd på prøveløslatelsesvilkårene ikke er tilfredsstillende.
>
> Hovedregelen bør fortsatt være prøveløslatelse ved 2/3-dels tid. Departementet går inn for at løslatelsen skal være en integrert del av fullbyrdingen av fengselsstraffen. Dette innebærer at det skal foretas en individuell vurdering av om prøveløslatelse skal innvilges.»

Det ble videre vist til at:

> «Prøveløslatelse bør ikke finne sted hvis domfelte, er anmeldt for nye straffbare forhold som ikke er pådømt eller hvis man antar at prøveløslatelse kan innebære en for stor sikkerhetsrisiko.»

Under behandlingen av stortingsmeldingen pekte et flertall i Justiskomiteen (alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet) på at det må foretas en individuell vurdering av om prøveløslatelse skal innvilges, hvor domfelte kan pålegges ett eller flere særvilkår. Det ble også sagt at det må sikres veiledende retningslinjer for innholdet av den lokale vurderingen for å tilgodese forutsigbarheten og et ensartet grunnlag for eventuell nektelse. Et annet flertall (alle unntatt medlemmene fra Fremskrittpartiet og Høyre) var enig i at hovedregelen fortsatt bør være prøveløslatelse ved 2/3-dels tid, der løslatelsesperioden skal være en integrert del av fullbyrdingen av fengselsstraffen. Medlemmene fra Fremskrittspartiet mente ordningen med prøveløslatelser burde oppheves, uten at det fører til at det idømmes mildere straffereaksjoner. Medlemmene fra Høyre mente at hovedregelen burde være at man skal sone tiden fullt ut, og at prøveløslatelse ved 2/3-dels tid bør brukes som en påskjønnelse i spesielle tilfeller.

7.7.1.3 Høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsutkastet at adgangen til prøveløslatelse ved 2/3-dels tid ble videreført. Det samme gjelder adgangen til å løslate domfelte etter halv straffetid og kort tid før løslatelse ellers skulle skje. Også adgangen

til å løslate domfelte med fengselsstraff på mer enn 18 år etter 12 år ble foreslått videreført.

I høringsutkastet ble dagens begrensning for prøveløslatelse etter 2/3-dels straffetid opprettholdt slik at prøveløslatelse ikke skal skje hvis det er «utilrådelig». Kriteriene for å nekte løslatelse ble imidlertid presisert i lovteksten, men ikke angitt uttømmende. Det skal særlig legges vekt på faren for nye straffbare handlinger i prøvetiden, men også ses hen til domfeltes atferd under gjennomføringen. Det skulle foretas en totalvurdering av situasjonen på løslatelsestidspunktet hvor også andre omstendigheter enn de nevnte kunne tillegges vekt. Departementet viste for øvrig til at de nærmere kriteriene for hva som skal til for å nekte prøveløslatelse, herunder hvilken avveining som skal skje, må reguleres i forskrift.

Departementet vurderte om 12-års regelen burde oppheves, slik at det får større reell betydning for lovbryteren at det blir idømt mer enn 18 års fengselsstraff. Departementet viste til at opphevelse kan medføre praktiske problemer i forhold til nordmenn som er dømt til lange fengselsstraffer i land hvor straffutmålingen har et høyere nivå enn i Norge. Hvis 12-års regelen ble opphevet kunne straffedømte nordmenn som tilbakeføres til Norge risikere å sitte i fengsel langt utover straffelovens maksimumsstraff på 21 år. Dette var en lite ønskelig situasjon, og departementet foreslo derfor at adgangen til prøveløslatelse etter 12 år ble opprettholdt. Departementet uttalte imidlertid at en ville vurdere å innskjerpe dagens praksis slik at det ble en faktisk realitet for domfelte at 21 års fengsel er idømt.

For utenlandske statsborgere som skal utvises etter at straffen er gjennomført ble det foreslått at prøveløslatelsen kunne gjøres betinget av at et vedtak om utvisning rent faktisk ble iverksatt. Forslaget innebar at utviste straffedømte kunne gjeninnsettes hvis utvisningsvedtaket ikke ble iverksatt.

På samme måte som ved permisjoner og straffavbrudd foreslo departementet at fornærmede i straffesaken kunne varsles om løslatelsestidspunktet når det er av stor betydning for vedkommende å få kjennskap til tidspunktet.

7.7.1.4 Høringsinstansenes syn

Østre fengselsdistrikt stiller spørsmål ved hele prøveløslatelsesinstituttet, og foreslår at den domfelte soner straffen i henhold til domstolens angivelse av soningstiden. Statsadvokatembetet i Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane mener at fengselsstraff som hovedregel bør sones fullt ut, men at det skal skje en nedtrapping og overgang til åpnere soning slik at den innsatte kan være best mulig rehabilitert når han/hun skal vende tilbake til samfunnet. Bare ved god oppførsel og/eller positiv innvirkning på omgivelsene/andre innsatte og miljøet mener statsadvokatembetet at prøveløslatelse bør finne sted.

For øvrig har ingen av høringsinstansene kritiske merknader til at domfelte kan løslates på prøve etter at 2/3-deler av straffen er gjennomført. Enkelte høringsinstanser kommenterer skrivefeilen i forslaget til § 42 første punktum hvor «skal» skulle vært byttet ut med «kan».

Statsadvokatembetet i Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane mener det er underlig og urettferdig at en person med en fengselsstraff på 90 dager løslates tidligere enn en person som er domfelt fra 61 til 74 dager.

Østre fengselsdistrikt og Bergen landsfengsel, Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF), Oslo politidistrikt, Statsadvokatembetet i Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane og Stavanger byrett mener at hjemmelen for å løslate personer med straff på mer enn 18 år etter 12 år bør oppheves.

Oslo politidistrikt uttaler:

> «I de sjeldne tilfellene der retten idømmer lovens strengeste straff, er omstendighetene rundt forbrytelsen ofte særdeles gruoppvekkende. «Rabatten» som 12-års regelen gir, vil etter vårt syn kunne virke støtende på den alminnelige rettsfølelse.»

Foreningen for Fangers Pårørende (FFP) mener det er uheldig at tidspunktet for løslatelse er blitt mer usikkert etter at løslatelsen nå i større grad skal vurderes individuelt. Oslo politidistrikt foreslår derimot at begrepet utilrådelig erstattes av et annet begrep som gir større rom for bruk av skjønn. Stavanger byrett mener det bør tas inn flere sentrale vurderingsmomenter for skjønnet i loven, slik at Stortinget får mulighet til å vurdere grunnlaget for løslatelsen. Juss-Buss mener forslaget til kriterier for utøvelsen av skjønnet er for strenge. Juss-Buss mener det bør kreves særlige grunner for å nekte prøveløslatelse.

Ringerike kretsfengsel og Vestre fengselsdistrikt og Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF) mener at den innsattes atferd bør få en mer sentral plass under vurderingen av om den innsatte bør løslates.

7.7.1.5 Departementets merknader

Departementet opprettholder forslaget om at prøveløslatelsesinstituttet skal videreføres slik at domfelte kan løslates på prøve etter å ha sonet 2/3-deler av straffen. Skrivefeilen i høringsutkastet er rettet opp slik at «skal» nå er erstattet med «kan». For at domstolens utmåling av fengselsstraffen og prøvetiden skal ha en viss realitet, ønsker departementet også å videreføre dagens begrensninger om at den innsatte skal ha gjennomført minst 60 dager i fengsel og at den gjenstående straffetiden bør være minst 14 dager. Departementet ser det ulogiske i at en domfelte som er idømt 90 dagers ubetinget fengsel kan løslates på samme tidspunkt som domfelte som er idømt 60 dagers ubetinget fengsel, men bemerker at det ikke er mulig å komme utenom en matematisk ulikhet så lenge prøveløslatelsesinstituttet begrenses til å gjelde straffedommer av en viss lengde.

Av syv høringsinstanser, som avgir uttalelse til forslaget om at langtidsdømte kan løslates etter å ha vært fengslet i minst 12 år, er det bare Juss-Buss som ønsker å opprettholde dagens ordning. Departementet støtter Oslo politidistrikts uttalelse om at det kan stride mot den alminnelige rettsfølelse når lovbrytere som er idømt lovens strengeste straff i realiteten ikke får et lengre fengselsopphold enn domfelte som er dømt til 18 års fengselsstraff. Departementet har revurdert forslaget i høringsutkastet og foreslår nå at «12-års-regelen» oppheves. Etter opphevelsen vil domfelte som blir idømt 21 års fengsel bli vurdert for løslatelse på prøve etter 14 år i fengsel. For at opphevelsen av «12-års-regelen» ikke skal få urimelige følger for personer som er dømt til lange fengselsstraffer i utlandet, og som overføres til Norge for gjennomføring av straffen, har departementet tatt inn en egen bestemmelse i lovteksten som fastsetter at disse kan vurderes for løslatelse på prøve etter å ha vært fengslet i minst 14 år.

Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser mener at den innsattes atferd bedre bør fremheves i lovteksten som et sentralt moment ved vurderingen av spørsmålet om løslatelse på prøve. Departementet har nå endret ordlyden i bestemmelsen, slik at innsattes atferd under gjennomføringen nå er likestilt med faren for nye straffbare handlinger i prøvetiden. Etter utkastet skal det særlig legges vekt på disse to momenter ved vurderingen av om løslatelse er utilrådelig. Formuleringen innebærer at andre omstendigheter også kan tillegges vekt. Ved vurdering av faren for gjentagelse av straffbare handlinger vil særlig domfeltes atferd etter tidligere løslatelser og tidligere straffedommer være sentrale vurderingsmomenter. Samlet sett innebærer dette at prøveløslatelse ikke lenger automatisk skal innvilges.

Departementet har etter at høringsutkastet ble utsendt vurdert om nektelse av prøveløslatelse er å anse som en «strafferettslig sanksjon» etter EMK art. 6. Hvis en nektelse er å anse som en «strafferettslig sanksjon» etter art. 6 tilsier denne konvensjonsbestemmelse at det åpnes for adgang til domstolsprøving av nektelsesvedtaket. Ut fra menneskerettsdomstolens praksis er det ikke grunnlag for å slutte at bestemmelsen kommer til anvendelse ved enhver nektelse av prøveløslatelse. Nødvendigheten av en prosedyre som tilfredsstiller kravene i art. 6 kan imidlertid oppstå i tilfelle hvor nektelsen skyldes alvorlige forhold og er av inngripende karakter, og hvor nektelsen dermed har sterke likhetspunkter med straff. I forhold til norsk rett og praksis kan spørsmålet om adgang til domstolsprøving være særlig aktuelt i tilfelle hvor prøveløslatelse ved 2/3-dels straffetid nektes på grunnlag av straffbare handlinger som ikke er rettskraftig pådømt. Prøveløslatelse kan etter gjeldende rett nektes hvis de straffbare forhold forventes rettskraftig pådømt innen endt straffetid. Nektelse av prøveløslatelse er et forvaltningsvedtak og etter tvistemålsloven § 435 nr. 1 har norske domstoler en begrenset prøvelsesrett over forvaltningsvedtak da kun lovmessigheten av vedtaket kan prøves. Lovutkastet gir kriminalomsorgen et betydelig rom for skjønn og domstolenes prøvelsesintensitet vil derfor i utgangspunktet være begrenset. Departementet har etter en grundig vurdering kommet til at det tross dette ikke er nødvendig med en endring av gjeldende rett ved å innføre adgang til domstolsprøving i saker hvor prøveløslatelse nektes. Domfelte kan som nevnt bringe nektelsessaker inn for domstolene til prøving etter tvistemålsloven § 435 nr. 1. Ved vurdering av prøvelsesadgangen etter denne bestemmelsen må domstolene, etter departementets oppfatning, se hen til §§ 1-3 i Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30 (Menneskerettsloven). Formålet med denne loven er å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett, og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) skal etter § 2 gjelde som norsk lov. § 3 fastsetter at konvensjonsbestemmelser ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning. Etter departementets oppfatning må menneskerettslovens bestemmelser tolkes slik at kravene i EMK art. 6 skal være oppfylt i tilfelle hvor saker om nektelse av prøveløslatelse bringes inn for domstolene. I lys av dette kan domstolene derfor etter departementets vurdering velge en mer intensiv prøving av kriminalomsorgens nektelsesvedtak slik at vedtaket blir gjenstand for full domstolskontroll i relasjon til bestemmelsen i EMK art. 6.

7.7.2 Prøvetid

7.7.2.1 Gjeldende rett

Når domfelte blir løslatt på prøve skal det fastsettes en prøvetid. Dommer på under 74 dager skal sones fullt ut, slik at det ikke blir noen prøvetid. Etter fengselsloven § 39 skal prøvetiden være minst seks måneder og høyst tre år. Når den gjenstående straffetiden er mer enn tre år kan det fastsettes en prøvetid på høyst 5 år. De fleste som blir løslatt på prøve fra kortere straffedommer får fastsatt en prøvetid på seks måneder. Ved lengre straffedommer fastsettes det ofte lengre prøvetid. Prøvetiden kan forlenges etter fengselsloven § 40 innenfor de angitte lengstetider i § 39.

7.7.2.2 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget understreket i NOU 1988: 37 det prinsipielt uheldige i at fengselsmyndighetene kan iverksette tiltak overfor domfelte som strekker seg utover endt straffetid. Utvalget mente dette var en av flere grunner som talte for å forlate systemet med prøveløslatelse.

Friomsorgsutvalget viste i NOU 1993: 32 til den samme prinsipielle betraktningen og fremholdt at en strafferettslig reaksjon ikke bør fastsettes etter full tid.

7.7.2.3 Høringsutkastet

Departementet foreslo at prøvetiden skal utløpe på det tidspunktet hvor fengselsstraffen ville vært gjennomført i sin helhet. Forslaget innebærer at domstolens syn på handlingens straffverdighet kommer bedre til uttrykk, ved at straffeutmålingen gjenspeiles i lengden på prøvetiden. Departementet mente at det var rimelig at domfelte med lange dommer får en lengre prøveperiode enn domfelte med korte dommer. I tillegg mente departementet i likhet med fengselslovutvalget og friomsorgsutvalget at det er prinsipielt uheldig at kriminalomsorgen kan iverksette tiltak overfor domfelte for et tidsrom som strekker seg ut over endt straffetid.

7.7.2.4 Høringsinstansenes syn

Norsk Forening for Kriminalreform (KROM) mener det er svært uheldig at prøvetiden først løper ut når dommen er gjennomført, og mener at departementet bør gi muligheter for å begrense prøvetiden oppad.

Statsadvokatembetet i Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Borgarting lagmannsrett og Trondheim byrett mener at forslaget medfører at prøvetiden i mange tilfeller blir for kort. Trondheim byrett foreslår derfor at prøvetiden aldri bør være kortere enn 3 måneder, mens Borgarting lagmannsrett foreslår at prøvetiden skal kunne fastsettes å løpe i 6 måneder etter endt tid.

Østre og Vestre fengselsdistrikt er enig med departementet i at prøvetiden bør vare like lenge som den utmålte straffen.

For øvrig har ingen av høringsinstansene merknader til dette forslaget.

7.7.2.5 Departementets merknader

Departementet fastholder at domstolens utmåling av straffens lengde bør avspeiles i lengden på prøvetiden, og opprettholder forslaget om at prøvetiden skal løpe til endt straffetid. Strafferettslige tiltak bør, etter departementets mening, ikke strekke seg ut over endt straffetid. Departementet ser at prøvetiden kan bli lang ved løslatelse fra de lengre straffedommene, og har vurdert om det er behov for en maksimumsgrense for hvor lang prøvetiden kan være. Det følger av forslaget at perioden med møteplikt for kriminalomsorgen løper, uavhengig av prøvetidens lengde. Ved løslatelse fra lange straffedommer vil fremmøteplikten i tid bli av kortere varighet enn prøvetiden. I den siste tiden frem mot prøvetidens utløp vil det derfor bare være kravet om å ikke begå nye straffbare handlinger som er reelt for prøveløslatte, og som kan medføre konsekvenser. Det blir opp til domstolen å vurdere om og i hvilken grad reststraffen etter den tidligere prøveløslatelsen skal fullbyrdes ved pådømmelsen av en eventuell ny straffbare handling. Departementet finner ikke at det er spesielt urimelig at personer som er dømt for alvorlige straffbare handlinger får en lang prøvetid, for noen få helt opp til syv år, og mener også at en maksimumsgrense kan svekke den preventive effekten som ligger i muligheten for at domstolen tillegger reststraffen betydning ved en senere straffeutmåling.

7.7.3 Vilkår ved prøveløslatelse

7.7.3.1 Gjeldende rett

Det er et grunnvilkår for prøveløslatelse at domfelte ikke begår nye straffbare handlinger i prøvetiden. I tillegg viser fengselsloven § 38 til straffeloven § 53 nr. 2, nr. 3 bokstavene a-f, nr. 4 og nr. 5, slik at det kan fastsettes mange av de samme vilkårene som ved en betinget dom. I praksis har vilkåret om tilsyn fra friomsorgen stått sentralt, mens de øvrige vilkårene har vært lite brukt. Varigheten av tiltakene skal vurderes konkret og fastsettes innenfor prøvetiden. I praksis blir tilsynstiden sjelden satt lengre enn seks måneder. Etter fengselsloven § 40 kan prøveløslatelsesvilkårene oppheves eller endres i løpet av prøvetiden, og det kan settes nye vilkår.

7.7.3.2 Tidligere utredninger

Friomsorgsutvalget foreslo i NOU 1993: 32 at tilsyn som særvilkår ved prøveløslatelse ved 2/3-dels tid burde avvikles så fremt det ikke framsto som et alternativ til soning fram til full tid. Etter utvalgets oppfatning er tilsyn et strafferettslig tiltak som innebærer et følbart inngrep for den enkelte. Forslaget baserte seg på at løslatelse ved 2/3-dels tid i praksis fremsto som full tid, og at det ikke burde fastsettes et strafferettslig tiltak etter dette tidspunktet. Videre ble det vist til at friomsorgen sjelden meldte brudd på særvilkår og at praksis varierte mellom fylkene og over tid innenfor det enkelte fylke. Det ble også vist til at tilsynet normalt ble betraktet som et tilbud til den domfelte, og at det frihetsinnkrenkende elementet manglet. Utvalget viste til at ordningen var i strid med grunnleggende strafferettslige prinsipper, fordi adgangen til å gjeninnsette den domfelte ved brudd, kunne medføre at personer som sa seg villig til tilsyn risikerte straffeskjerpelse, mens de som motsatte seg tilsyn ikke løp en tilsvarende risiko.

Justisdepartementet var i St.meld. nr. 27 (1997-98) enig med friomsorgsutvalget i at fastsettelsen av tilsyn i dag kan virke strafferettslig urettferdig, men

delte ikke oppfatningen om at ordningen burde avvikles. Departementet uttalte:

> «Erfaringer har vist at den første tiden etter løslatelsen er den mest kritiske og at det er et særskilt behov for kontroll og oppfølging i denne perioden for å motvirke ny kriminalitet. Departementet antar derfor at alle innsatte som prøveløslates på 2/3 tid bør ha tilsyn. Dette innebærer en viktig og omfattende endring i forhold til dagens praksis. Departementet antar at tilsynstiden i fremtiden bør begrenses til inntil tre måneder, og at denne tiden primært skal brukes til å etablere den nødvendige kontakt med andre myndigheter som skolevesen, arbeidsmarkedsetat eller sosialkontor.»

Departementet anførte videre at det bare må settes vilkår for prøveløslatelsen der samfunnsmessige hensyn tilsier det, og at innsattes behov for hjelp og bistand ikke er tilstrekkelig. Videre skulle vilkårene være utformet slik at det er mulig å reagere dersom domfelte bryter dem.

Flertallet i Justiskomiteen (alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet) sluttet seg i Innst. S. nr. 6 (1998-99) til at den første tiden etter løslatelse er den mest kritiske og til at det er et særskilt behov for oppfølging og kontroll i denne perioden for å motvirke ny kriminalitet. Et annet flertall (alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre) var enig med departementet i at alle innsatte som prøveløslates skal ha tilsyn i inntil tre måneder. Dette flertallet mente imidlertid at individuelle hensyn kan tilsi større fleksibilitet enn det departementet la opp til, og ba departementet vurdere muligheten for at det i særlige tilfeller kan ilegges tilsyn lengre enn tre måneder. De viste til at tilsynstiden primært skal brukes til å etablere den nødvendige kontakten med andre myndigheter som skolevesen, arbeidsmarkedsetat og sosialkontor. Medlemmene fra Fremskrittspartiet var enige i at det bør være en tilsynsperiode etter at en person er løslatt fra fengsel, men at denne perioden må starte etter endt soning. Medlemmene fra Høyre viste til at hovedregelen bør være at man skal sone tiden fullt ut og støttet en utvidelse av tilsynet etter løslatelse fra fengsel.

7.7.3.3 Høringsutkastet

Departementet foreslo at «tilsynet» skulle erstattes av en fremmøteplikt for kriminalomsorgen, og at kriminalomsorgen i tillegg skulle kunne pålegge den domfelte andre prøveløslatelsesvilkår. Vilkårsbestemmelsen ble utformet som en «kan-regel», og adgangen til å sette vilkår ble begrenset til tilfeller hvor vilkårene ble ansett nødvendige for å motvirke at domfelte begår ny straffbar handling eller hvor vilkårene var nødvendige av kontrollmessige grunner.

I høringsutkastet ble lengden på perioden med møteplikt betegnet som «i en bestemt periode». Departementet anså det ikke ønskelig å tidfeste lengden i lovteksten fordi synet på møtepliktens varighet kan forandre seg i fremtiden. Slik forslaget ble utformet åpnet det for en fleksibel ordning der møteplikten kan fastsettes for en lengre periode enn de tre månedene som ble foreslått i stortingsmeldingen. Periodens lengde ble foreslått nærmere regulert i forskrift.

Departementet foreslo at prøvevilkårene måtte begrenses til vilkår som kriminalomsorgen hadde mulighet til å følge opp og reagere på ved brudd. Lovforslaget ga derfor en snevrere adgang til å fastsette vilkår enn etter dagens regler.

Lovforslaget innebar at det skulle kunne fastsettes at prøveløslatte skal:

a) overholde bestemmelser om bosted
b) møte i upåvirket tilstand hos offentlig myndighet, person eller organisasjon etter kriminalomsorgens anvisning,
c) møte til påbegynnelse av behandling,
d) overholde bestemmelser om oppholdssted eller
e) forbys samkvem med bestemte personer.

Forslaget innebar at det ikke lenger kunne fastsettes vilkår om at prøveløslatte skal:

a) overholde bestemmelser om arbeid eller utdanning,
b) overholde bestemmelser om innskrenkninger i rådighet over inntekt og formue og om å oppfylle økonomiske forpliktelser,
c) avholde seg fra å bruke alkohol eller andre berusende og bedøvende midler,
d) gjennomgå kur for å motvirke misbruk av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler, om nødvendig i institusjon,
e) gjennomføre promilleprogram,
f) gjennomgå psykiatrisk behandling om nødvendig i institusjon,
g) ta opphold i heim eller institusjon for inntil ett år,
h) yte erstatning eller oppreisning som skadelidte eller fornærmede har rett til og krav på, og som prøveløslatte har evne til å betale,
i) betale underholdsbidrag som er forfalt eller som forfaller i prøvetiden.

Etter forslaget skulle fastsatte vilkår kunne oppheves, endres eller det kan fastsettes nye vilkår når prøveløslattes forhold tilsier det. Det skulle bare være adgang til å fastsette samme type vilkår som nevnt ovenfor. Bestemmelsen er anvendbar når fastsatte vilkår er uhensiktsmessige eller når nye vilkår synes nødvendige for å forhindre en uheldig utvikling. Ved foretatte brudd på allerede fastsatte vilkår skulle etter forslaget normalt bestemmelsen om brudd på prøveløslatelsesvilkår anvendes.

Det ble videre foreslått at perioden med møteplikt kan forlenges når «særlige forhold» tilsier det. Det ble vist til at fare for ny kriminalitet kan være et slikt forhold. Perioden med møteplikt skulle etter forslaget ikke kunne forlenges fordi prøveløslatte har behov for oppfølging og støtte som ikke relaterer seg til faren for ny kriminalitet. Siden prøvetiden etter forslaget skulle løpe til endt straffetid, ble dagens adgang til å forlenge prøvetiden ikke videreført i høringsutkastet.

7.7.3.4 Høringsinstansenes syn

Kriminalomsorg i frihet i Sør-Trøndelag mener at forslaget utraderer den sosialfaglige tradisjonen innenfor kriminalomsorg i frihet. Juss-Buss uttaler at perioden med møteplikt primært må brukes til ettervern, ikke kontroll.

Politimesteren i Stavanger og kriminalomsorg i frihet i Akershus mener det bør kunne settes et bredere spekter av vilkår enn det som er foreslått i høringsutkastet.

Ringerike kretsfengsel, Skien kretsfengsel og Bergen landsfengsel, Statsadvokatembetet i Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og politimesteren i Stavanger mener det bør kunne stilles krav til at domfelte skal gjennomgå behandling og ikke bare påbegynne den. Kriminalomsorg i frihet i Nord-Trøndelag mener forslaget om å påbegynne behandling har en inkonsekvens som gjør at det bør tas ut, så lenge det ikke får noen følger ved brudd ut over å møte opp første gang. Kriminalomsorg i frihet i Oslo Nord påpeker at tilrettelegging av behandling tar lang tid, og at det vil være feil bruk av ressurser når bare oppstarten skal være obligatorisk. Kriminalomsorg i frihet i Hordaland mener at kravet om å påbegynne behandling vil kunne føre til manipulering ved søknader om prøveløslatelse.

Bergen landsfengsel, Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF) og Kriminalomsorg i frihet i Akershus mener det er uheldig at det ikke skal kunne settes vilkår om at den domfelte skal avholde seg fra alkohol, berusende eller bedøvende midler.

Kriminalomsorg i frihet i Oslo Nord mener perioden for møteplikten bør kunne forlenges hvis den prøveløslatte ønsker det.

7.7.3.5 Departementets merknader

Departementet vil innledningsvis peke på at begrepet «tilsyn» ble endret til å være en «periode med møteplikt», fordi dette begrepet, etter departementets mening, er et mer korrekt og dekkende begrep på det strafferettslige innholdet av tilsynet som friomsorgen i dag utfører. Tilsynsbegrepet er videre ikke noe godt begrep som gir noen forklaring på hva innholdet i tilsynet er. Departementet påpeker at bortfallet av begrepet «tilsyn» ikke tilsikter noen endring i det rent sosialfaglige innholdet som friomsorgen i dag tilfører prøveløslatte i tilsynssamtalene når vedkommende møter på friomsorgskontoret. Departementet viser til at lovutkastet angir tiltak som kan føre til gjeninnsettelse ved brudd. Det ville etter departementets oppfatning være rettsikkerhetsmessig og strafferettslig betenkelig om tiltak som alene er begrunnet ut fra prøveløslattes sosiale hjelpebehov skulle kunne føre til gjeninnsettelse i fengsel. Departementet vil derfor opprettholde forslaget som nevnt i høringsutkastet.

Departementet har, etter høringsrunden, av eget tiltak endret lovutkastet ved at en tidsavgrenset periode med møteplikt for kriminalomsorgen skal fastsettes dersom det fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring. Endringen gir en bedre presisering i lovutkastet av i hvilke tilfeller møteplikt skal fastsettes. Av tilsvarende grunner har departementet også inntatt det samme kriteriet i bestemmelsen som gir adgang til å forlenge perioden med møteplikt. Når det gjelder møtepliktens utstrekning i tid mener departementet for øvrig at tre måneders møteplikt som nevnt i stortingsmeldingen kan være et hensiktsmessig utgangspunkt. En lengre periode bør vurderes ved løslatelse fra lengre fengselsstraffer.

Departementet holder fast ved forslaget om at adgangen til å sette prøveløslatelsesvilkår så langt som mulig må begrenses til vilkår kriminalomsorgen rent faktisk har mulighet til å følge opp og kontrollere. Dette vil nødvendigvis medføre at adgangen til å fastsette vilkår må innsnevres i forhold til gjeldende rett. Lovforslaget angir tiltak som skal medføre at det blir en mer konsekvent, effektiv og følbar reaksjon ved brudd på prøveløslatelsesvilkår. Tiltakene inne-

bærer at prøveløslatte risikerer å måtte gjennomføre reststraffen hvis vedkommende bryter vilkårene. Gjeninnsettelse i fengsel er et inngripende tiltak, og departementet må derfor ut fra likhetsprinsippet begrense vilkårsfastsettelsen til vilkår kriminalomsorgen har muligheter til å kontrollere. I motsatt fall kan man få en tilfeldig gjeninnsettelsespraksis hvor ressursene ved det enkelte friomsorgskontor kan bli avgjørende for om bruddsaker med påstand om gjeninnsettelse fremmes for domstolen.

Departementet har satt som et krav at prøveløslatte skal møte for kriminalomsorgen i upåvirket tilstand. Dette er en forutsetning for en meningsfull kontakt mellom prøveløslatte og kriminalomsorgen. Departementet ønsker imidlertid ikke å åpne for at det skal kunne settes et totalforbud mot bruk av lovlige berusende eller bedøvende midler i denne perioden. Dette henger først og fremst sammen med at et slikt forbud vil kreve at kriminalomsorgen faktisk følger opp prøveløslatte i form av kontroll utover tidspunktet for fremmøtet. Departementet anser at slik kontroll vil være en uheldig bruk av ressurser i denne fasen av gjennomføringen. Perioden med møteplikt bør etter departementets oppfatning primært brukes til å sette prøveløslatte i kontakt med andre myndigheter som skolevesen, arbeidsmarkedsetat og sosialkontor.

Departementet har etter høringsrunden, av eget tiltak, tilføyet i lovteksten at prøveløslatte skal kunne pålegges å overholde bestemmelser om arbeid eller opplæring i perioden med møteplikt. Departementet mener at en adgang til dette vil være hensiktsmessig selv om slike vilkår i dag sjelden blir fastsatt. Endringen er begrunnet i at disse vilkårene kan bidra til at hverdagen blir mer strukturert for prøveløslatte den første «kritiske» fasen etter løslatelsen. Det er da spesielt viktig å motvirke tilbakefall til nye straffbare handlinger. Departementet foreslår derfor at dagens adgang til å fastsette vilkår om arbeid og opplæring videreføres i straffegjennomføringsloven.

Departementet har merket seg at flere av høringsinstansene er kritiske til det foreslåtte vilkåret om at prøveløslatte bare kan pålegges å møte for påbegynnelse av behandling. Departementet ser at behandling kan bidra til å redusere faren for nye straffbare handlinger. Etter en fornyet vurdering finner departementet å kunne endre vilkåret slik at prøveløslatte kan pålegges å overholde bestemmelser om behandling. Gjeninnsettelse som følge av avbrutt behandling bør etter departementets oppfatning skje i tilfelle hvor prøveløslatte ikke møter opp eller saboterer en avtalt behandling. Hvis avbrytelse av behandlingen skyldes manglende evne eller motivasjon, eller at behandlingspersonalet mener at det ikke lenger er behov for fortsatt behandling, vil det etter departementets mening ikke være rimelig å fremme begjæring om gjeninnsettelse. Det tilføyes også at kriminalomsorgen ikke kan pålegge helsepersonell å videreføre en behandling det rent faglig ikke er grunnlag for å fortsette. Kriminalomsorgen må legge vekt på disse synspunkter ved utforming av de bestemmelser som pålegger behandling.

Konsekvensene av at den prøveløslatte bryter prøvevilkårene eller grunnforutsetningen om at det ikke skal begås nye straffbare handlinger i prøvetiden er nærmere omtalt under punkt 10 i proposisjonen.

8 Varetekt

8.1 Innledning

I 1999 satt det i gjennomsnitt 626 personer i varetekt i norske fengsler. Dette utgjør ca 24 % av det totale belegget. I gjennomsnitt satt den enkelte varetektsfengslet i 57 dager. Selv om normal sittetid i varetekt er forholdsvis kort, sitter enkelte personer varetektsfengslet i lang tid. Hvilke vilkår varetektsinnsatte må leve under er i stor grad avhengig av om de er underlagt restriksjoner eller ikke. Forholdene for varetektsinnsatte underlagt restriksjoner vil derfor spesielt bli berørt i det følgende.

8.2 Gjeldende rett

Straffeprosessloven kapittel 14 angir rammene for bruk av varetektsfengsling. Det forhold at varetekt er et straffeprosessuelt tvangsmiddel og ikke gjennomføring av straff innebærer at politi/påtalemyndigheten og domstolene har kompetanse til å treffe mange viktige beslutninger, som er av stor betydning for de forholdene varetektsinnsatte må leve under. Domstolene avgjør på grunnlag av begjæring fra politiet, om varetekt skal kunne brukes, samt tidsrom for tiltaket og kontrollnivå. Påtalemyndigheten kan lempe på kontrollen innenfor de rammene domstolen har satt. Dette danner viktige begrensninger for kriminalomsorgens behandling av denne gruppen innsatte. I Norge gjennomføres varetekt i fengsler som også mottar domfelte.

Foruten i straffeprosessloven reguleres forholdene for varetektsinnsatte i fengselsloven av 1958 og fengselsreglementet. Det er stor forskjell på behandlingen av varetektsinnsatte som er ilagt restriksjoner og de som ikke er det.

Varetektsinnsatte ilagt brev- og besøksforbud eller kontroll utsettes for de største belastningene i forbindelse med varetektsoppholdet. Både kriminalomsorgen og påtalemyndigheten har derfor gjennomført noen konkrete tiltak for å bedre på forholdene. I rundskriv Fst 6/97 har Fengselsstyret gitt sentrale retningslinjer for behandling av varetektsinnsatte. Rundskrivet fokuserer spesielt på varetektsinnsatte som sitter på brev- og besøksforbud eller kontroll og pålegger direktørene å iverksette spesielle tiltak og prioritere ressurser til gode for denne gruppen. Riksadvokaten har på sin side sendt ut et brev til underordnet påtalemyndighet av 10. november 1999 som setter klarere rammer for bruk av restriksjoner.

I utgangspunktet har varetektsinnsatte underlagt restriksjoner ikke adgang til å delta i fellesskap med andre innsatte, med mindre domstolen eller påtalemyndigheten samtykker til dette. Det gjelder også i forhold til innsattes muligheter for kontakt med samfunnet utenfor. Når det gjelder brevveksling, telefonering og besøk, har ikke kriminalomsorgen adgang til å gi samtykke til noen form for kontakt med pårørende eller andre. Samtykke til kontakt med andre kan derfor bare besluttes av påtalemyndigheten, eventuelt domstolen.

Varetektsinnsatte står prinsipielt sett i en annen stilling enn straffedømte som er funnet skyldig i en straffbar handling. Dette innebærer at varetektsinn-

satte tradisjonelt har hatt noen rettigheter som innsatte på dom ikke har. Spørsmålet om særbehandling og varetektsrettigheter er mest praktisk for varetektsinnsatte underlagt restriksjoner, og andre som av en eller annen grunn motsetter seg fellesskap med domsinnsatte. Varetektsinnsatte uten restriksjoner som samtykker i fellesskap med innsatte på dom må etter gjeldende rett akseptere å bli behandlet på lik linje med domsinnsatte.

Varetektsinnsatte uten restriksjoner har samme adgang som domsinnsatte til å delta i alle tiltak som det enkelte fengsel kan tilby. Retten til å delta i arbeid, opplæring, program og andre tiltak innebærer imidlertid ikke at varetektsinnsatte har en aktivitetsplikt slik som domfelte. En eventuell aktivitetsplikt for denne gruppen vil stride mot våre internasjonale forpliktelser, og er prinsipielt sett heller ikke ønskelig å ha overfor innsatte som ikke er domfelt. Også fritidsfellesskapet er fullt ut åpent for varetektsinnsatte uten restriksjoner. Kriminalomsorgen ønsker å motivere flest mulig varetektsinnsatte til å delta i fellesskapet, både i forbindelse med aktiviteter på dagen og i fritiden. Fellesskap anses å være det beste tiltaket mot isolasjonsskader i en belastende varetektssituasjon.

Etter gjeldende rett har varetektsinnsatte krav på å bli behandlet av sin private lege hvis vedkommende ønsker det. Dette er hjemlet i fengselsreglementet § 85 som sier at:

> «Den innsatte har adgang til i anstalten å la seg undersøke og behandle av privat lege.»

Bestemmelsen i fengselsreglementet går lengre enn tilsvarende bestemmelse i Rekommandasjon nr. R (87) 3 fra Europarådet, de europeiske fengselsregler. I artikkel 98 gis varetektsinnsatte en adgang til å la seg behandle av sin private lege eller tannlege hvis det er rimelig grunn for anmodningen.

8.3 Tidligere utredninger

Fengselslovutvalget ga i NOU 1988: 37 utrykk for at utvalget så det som sin hovedoppgave å vurdere reglene for behandling av innsatte på dom. Dette medførte at utvalget ikke så nærmere på regler og praksis for behandling av innsatte etter straffeprosessloven, eller andre innsettingsgrunnlag. Varetektsinnsatte ble derfor ikke regulert i det utkastet til ny fengselslov utvalget la frem.

St meld nr 27 (1997-98) drøftet behandlingen av varetektsinnsatte. Blant annet var departementet opptatt av plasseringen av varetektsinnsatte, herunder om det ville være fornuftig å etablere egne varetektsfengsler. Spørsmålet var om det ville være hensiktsmessig å etablere egne varetektsfengsler ved siden av de største politikamrene. Til dette spørsmålet ble det uttalt følgende:

> «Erfaringene fra Sverige hvor man har et slikt system er blant annet at rene varetektsfengsler får et mer passivt miljø uten innslag av faglig innsats i forhold til sysselsetting og rehabiliteringstiltak. Dagens blandingsmodell er faglig best for både de ansatte og de innsatte.»

Konklusjonen etter drøftelsene i stortingsmeldingen var at dagens system med blandede fengsler er å foretrekke faglig og ressursmessig. Lovutkastet

kapittel fire, som regulerer forholdene for blant annet varetektsinnsatte, bygger derfor på dagens modell.

8.4 Høringsutkastet

I høringsutkastet foreslo departementet å regulere varetektsinnsatte m.v. i et eget kapittel i den nye loven. Når det gjelder varetektsinnsatte var de foreslåtte bestemmelsene hovedsakelig i samsvar med gjeldende rett. Forskjellen var først og fremst at departementet foreslo å lovfeste en del prinsipper for behandling av varetektsinnsatte for å styrke gruppens rettsstilling. Kriminalomsorgen ble både i utkastet kapittel fire og i formålsbestemmelsen § 2 pålagt å tilgodese varetektsinnsatte underlagt restriksjoner spesielt.

8.5 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er generelt meget positive til at varetektsinnsattes rettsstilling styrkes og at denne gruppen blir behandlet i et eget kapittel i den nye straffegjennomføringsloven. Det er flere forhold i kapittel fire som er berørt av høringsinstansene. De viktigste er prioritering (ressursmessig) av varetektsinnsatte underlagt restriksjoner, spørsmålet om ansvaret for fremstilling av varetektsinnsatte utenfor fengsel og varetektsinnsattes adgang til å benytte egen lege.

De høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet er svært positive til å prioritere varetektsinnsatte underlagt restriksjoner med hensyn til ressurser. Utenriksdepartementet sier i sin høringsuttalelse at:

> «Utenriksdepartementet er tilfreds med at varetektsinnsatte som er ilagt restriksjoner, i henhold til § 48 skal prioriteres med sikte på å avhjelpe negative virkninger av isolasjon.»

Den Norske Advokatforening (utvalget for strafferett og straffeprosess) uttaler følgende om det samme:

> «Kapittel 4 er svært viktig tatt i betraktning de mange varetektsinnsatte som sitter i norske fengsler. Lovutkastets § 48 2 ledd representerer en viktig reform. Mange varetektsinnsatte blir svært isolert. Spesielt gjelder dette utenlandske borgere som ikke snakker engelsk. Det bør være et minstekrav at de gis anledning til kommunikasjon- og oversettelser av for eksempel mat/handlelister i fengslet.»

Flere høringsinstanser har uttalt seg om hvem som bør ha ansvaret for fremstillinger av varetektsinnsatte utenfor fengsel. Politiembetsmennenes Landsforening (PEL) ønsker at fengslene skal ha ansvar for fremstilling av varetektsinnsatte og sier at:

> «Etter dagens ordning er det fengslet som har ansvaret for å fremstille den domfelte til legetimer eller andre avtaler, mens det for varetektsinnsatte er det politiet som må besørge fremstilling. Dette tar betydelig med ressurser fra politiet, som ofte bare får underretning fra fengslet om når fremstilling skal skje, altså uten at politiet kan tilpasse avtalen etter egen drift. Forslaget til ny lov § 34 må forstås slik at det er institusjonen som skal fremstille. Etter PELs oppfatning må det fremgå at dette også skal gjelde varetektsinnsatte.»

Mange fengsler er imidlertid bekymret for at den foreslåtte bestemmelsen om fremstilling i høringsutkastet § 54 kan forstås som om fengslet har ansvar for fremstilling av varetektsinnsatte. Både Bergen landsfengsel, Østre fengselsdistrikt og Ringerike kretsfengsel er negative til at fengselsvesenet skal påta seg dette ansvaret. Ringerike kretsfengsel uttaler i sin høringsuttalelse at:

> «Varetektsinnsatte kan etter samtykke fra påtalemyndigheten fremstilles utenfor fengsel. Det må gjøres klart i forskriftene at dette ikke skal representere en uthuling av politiets generelle ansvar for fremstilling av varetektsinnsatte. Som eksempel kan nevnes de store problemer vi opplever i forbindelse med at politiet nedprioriterer behandlingsfremstillinger.»

Også prinsippet om rett til å la seg behandle av privat lege har mange høringsinstanser vært opptatt av. De fengslene som har uttalt seg til spørsmålet, Bergen landsfengsel, Vestre fengselsdistrikt og Ringerike kretsfengsel, uttrykker skepsis til at varetektsinnsatte skal ha mulighet til å la seg behandle av privat lege/tannlege. Bergen landsfengsel sier følgende om bruk av privat lege:

> «Regelen synes lite praktisk i anstalter med egen fengselshelsetjeneste. Varetektsinnsatte vil her få det legetilbud de har behov for av fengselslegen. Anstalten vil ofte ha liten kjennskap til varetektsinnsattes private lege. Fordi forholdet mellom anstalten og helsevesenet i stor grad er basert på tillit vil det derfor kunne oppstå problemer for eksempel i forhold til utskriving av medikamenter.»

Vestre fengselsdistrikt uttaler til samme spørsmål:

> «Vi hadde helst sett at den nye lov om gjennomføring av straff hadde endret bestemmelsene som omfattes av varetektsinnsattes rettigheter når det gjelder helsetjenesten. Vi er fullt innforstått med at varetektsinnsatte på en rekke områder må gis andre rettigheter enn domsinnsatte, men på dette særlige området ser vi ingen grunn til å opprettholde en så vidtgående særordning.»

Sosial-, og helsedepartementet, som har vurdert forslaget opp i mot helselovgivningen, uttaler imidlertid følgende om forslaget:

> «I og med at lovforslaget åpner for utvidet adgang til bruk av privat lege (egen lege/fastlege) vil forslaget heller ikke komme i strid med kommunehelsetjenesteloven § 2-1 om rett til nødvendig legehjelp og det «frie legevalg». Vi kan derfor ikke se at forslaget blir problematisk for helsemyndighetene. Det forutsettes imidlertid at den innsatte må få fremstilling for å komme til legen, og ikke at fastlegen må foreta konsultasjoner i fengslet.
>
> Når det gjelder varetektssituasjonen og retten til legekonsultasjon vil vi minne om Torturovervåkningskomiteens (CPTs) rapport på bakgrunn av dens besøk i Norge i perioden 13-23 september 1999. Komiteen oppfordrer her Justisdepartementet til å implementere Komiteens anbefalinger fra 1993 ved revideringen av fengselslovgivningen.»

8.6 Departementets merknader

Både innsettelse og opphold i varetekt innebærer en stor belastning for den enkelte. Det er derfor en svært viktig oppgave for kriminalomsorgen, innenfor

de rammene som er satt av domstolene og påtalemyndigheten, å gjøre oppholdet minst mulig belastende. For å signalisere hvor viktig denne oppgaven er, foreslår departementet et annet ledd i utkastet § 2 som pålegger kriminalomsorgen å sikre varetektsinnsatte tilfredsstillende forhold.

Fengselsloven av 1958 har i kapittel V flere bestemmelser som gir enkelte rettigheter til varetektsinnsatte som domsinnsatte ikke har. Enkelte bestemmelser ønsker departementet å videreføre etter utkastet §§ 46, 47 tredje ledd og 50. Dette er hovedsakelig rettigheter på områder departementet anser som praktiske i dag. Når det gjelder rett til å skaffe egen kost for eksempel anser departementet dette som en bestemmelse som er tilpasset en annen tid. Med dagens materielle standard antas det ikke lenger å være grunnlag for å opprettholde denne typen bestemmelse. Departementet vil heller ikke gå inn for å opprettholde adgangen for varetektsinnsatte til å skaffe seg eget arbeid. Det vises her til at det i dagens fengselsvesen er blitt større adgang til å delta i aktiviteter som skole og arbeid. Fengslene pålegges også å prioritere aktiviteter for varetektsinnsatte etter lovutkastet §§ 2 annet ledd og 46 annet ledd.

Varetektsoppholdet er spesielt byrdefullt for varetektsinnsatte underlagt restriksjoner i form av brev og besøksforbud eller kontroll. Dette er personer som på grunn av den sosiale isolasjonen oppholdet innebærer, kan få reaksjoner i form av depresjon, tilbaketrekking, selvmordstendenser, angst og aggresjon. Under slike forhold er det spesielt viktig at fengslet samarbeider med påtalemyndigheten dersom det oppstår spørsmål i forhold til restriksjonene, herunder spørsmål om å oppheve eller lette forbudet eller kontrollen.

Siden det er så stor forskjell på behandlingen av varetektsinnsatte ilagt brev og besøksforbud eller kontroll og innsatte uten restriksjoner har departementet valgt å synliggjøre dette i de enkelte bestemmelsene i kapittel fire. Departementet foreslår å regulere varetektsinnsatte ilagt brev- og besøksforbud eller kontroll gjennom direkte henvisninger til aktuelle bestemmelser i straffeprosessloven. Dette for å synliggjøre det ansvaret påtalemyndigheten og domstolene har i forhold til varetektsinnsattes vilkår, og skape klare ansvarsforhold mellom kriminalomsorgen og andre berørte etater.

Departementet har i lovutkastet gitt klart uttrykk for at varetektsinnsatte underlagt restriksjoner må prioriteres i form av ressurser og spesialtiltak for å avhjelpe negative skadevirkninger av isolasjonen. Dette er kommet til uttrykk i utkastet § 46 annet ledd som pålegger det enkelte fengslet som mottar varetektsinnsatte å prioritere tiltak for innsatte underlagt restriksjoner.

Når det gjelder kontakt med omverdenen i form av brevveksling, telefonering og besøk legges det opp til at varetektsinnsatte uten restriksjoner skal behandles på lik linje med domsinnsatte.

Adgangen til å benytte privat lege har skapt enkelte problemer i forhold til fengselshelsetjenesten, som generelt er opptatt av likebehandling og av å føre en nøktern praksis når det gjelder forskriving av medikamenter. Redegjørelsen for høringsinstansenes syn viser også at spesielt fengselsvesenet er negativt innstilt til at varetektsinnsatte skal ha adgang til å konsultere privat lege. Med en vid adgang for varetektsinnsatte til å konsultere sin private lege er det vanskelig å opprettholde likebehandling, spesielt i forhold til forskriving av medisiner. Dette er spesielt uheldig i situasjoner hvor varetektsinnsatte deltar i fullt fellesskap med domsinnsatte. Når det gjelder varetektsinnsatte ilagt restriksjoner er problemet mindre påtrengende, da denne gruppen innsatte

ikke deltar i fellesskapet. Departementet har også fått signaler om at bestemmelsen i fengselsreglementet som regulerer dagens adgang til å la seg behandle av privat lege er uklar i den forstand at det er usikkert hvor ubetinget retten er.

Departementet har nøye vurdert varetektsinnsattes adgang til å konsultere sin private lege. På dette området har man vært opptatt av å finne en løsning som kan ivareta de kryssende interessene som gjør seg gjeldende. En mulig løsning på ovennevnte problem kan være å begrense retten til konsultasjon av privat lege til bare å gjelde varetektsinnsatte ilagt restriksjoner. Med en slik løsning unngår man problemet med eventuell uro i fellesskapet på grunnlag av ulik praksis ved forskriving av medisiner.

Når departementet ikke har valgt ovennevnte løsning i lovutkastet skyldes det hovedsakelig praktiske forhold. Som tidligere nevnt vil jo både påtalemyndigheten og domstolene til enhver tid kunne oppheve eller lempe på restriksjonene. Dette innebærer at varetektsinnsattes situasjon kan skifte fra en dag til en annen. Det vil ikke være særlig praktisk å pendle mellom bruk av privat lege og fengselshelsetjenestens tilbud ved enhver endring av status. Normalsituasjonen vil også være at den varetektsinnsatte nettopp endrer status i varetektsperioden.

Departementet har derfor falt ned på en løsning hvor varetektsinnsattes mulighet til å motta besøk av og la seg behandle av privat lege opprettholdes i tråd med den adgang som er vedtatt i de europeiske fengselsregler Art. 98, og at denne adgangen omfatter varetektsinnsatte generelt, for å oppnå kontinuitet i en eventuell behandling. Dette innebærer at varetektsinnsatte kan anmode om å bli behandlet av sin private lege dersom det er «rimelig grunn» til det. Hva som er rimelig grunn må vurderes individuelt i den enkelte sak. Hvis den varetektsinnsatte har gått til en spesiell lege i mange år vil det som regel være en rimelig grunn til å benytte denne legen. Hvis den varetektsinnsatte derimot ikke har noen «fast lege» vil det være mer naturlig å ta det standpunkt at vedkommende bør benytte fengselshelsetjenesten. Andre forhold som kan ha betydning for vurderingen er geografiske forhold, som er praktisk hvis det er aktuelt med fremstilling til legen, og om det for eksempel er snakk om spesialisttjenester. Er behovet for legetjenesten begrunnet ut i fra akutte forhold vil det som oftest være mest praktisk og forsvarlig å benytte seg av fengselshelsetjenesten. Når det gjelder forskriving av medisiner foreslås i lovutkastet § 51 at den private legen må utøve sin «foreskrivingsrett» i samråd med fengselshelsetjenesten. For øvrig foreslås at en begrenset adgang til å bruke privat lege utvides til også å omfatte tannlege da de samme behov kan gjøre seg gjeldende for tannlegetjenester som for legetjenester. Med denne utvidelsen blir bestemmelsen også i tråd med artikkel 98 i de europeiske fengselsreglene.

Når det gjelder adgangen til å bruke private helsetjenester har departementet vurdert om man bør utvide kretsen av helsepersonell den varetektsinnsatte kan benytte seg av. Det kan for eksempel være svært praktisk å ha en mulighet til å benytte privat psykolog eller annen terapeut. Departementet har imidlertid ikke foreslått en slik utvidelse i lovutkastet, da man har vært usikker på hvilke grupper av helsepersonell en slik utvidelse eventuelt bør omfatte.

Sosial-, og helsedepartementet er i sin høringsuttalelse opptatt av at varetektsinnsattes adgang til å benytte privat lege ikke gjøres illusorisk ved krav om at legen må møte i fengslet for konsultasjon. På tross av forståelse for synspunktet, er departementet kommet til at hovedregelen må være at legen møter opp i fengslet. Med en annen ordning ville varetektsinnsatte måtte fremstilles til legen. Fremstillinger er svært ressurskrevende, ikke minst når det gjelder varetektsinnsatte. Sikkerhetsmessige forhold vil også kunne innebære at fremstilling utenfor fengslet i mange situasjoner ikke anses forsvarlig. Dette innebærer ikke at fengslet, etter samtykke fra politiet, ikke kan fremstille en varetektsinnsatt til lege utenfor anstalten. Slik fremstilling må kunne aksepteres hvis ressurssituasjonen tillater det og det er sikkerhetsmessig forsvarlig.

I høringsutkastet var det tatt inn en egen bestemmelse om fremstilling av varetektsinnsatte i § 54. Mange høringsinstanser er av den oppfatning at en slik bestemmelse gir uklare signaler om ansvarsforholdene ved fremstilling av varetektsinnsatte. De fengslene som har uttalt seg er generelt negative til en slik bestemmelse. Departementet er enig i at det å ha en egen bestemmelse i kapittel fire om fremstilling av varetektsinnsatte kan være egnet til å skape uklarhet. Departementet ønsker ikke å endre på de nåværende ansvarsforholdene når det gjelder fremstilling av varetektsinnsatte utenfor fengsel og denne bestemmelsen er derfor tatt ut av lovutkastet.

9 Samfunnsstraff som ny hovedstraff- felles regulering av samfunnstjeneste og betinget dom med tilsyn/tilsynsprogram

9.1 Anvendelsesområde

9.1.1 Innledning

Under behandlingen av St meld nr 27 (1997-98) Om kriminalomsorgen, ga Stortinget sin tilslutning til departementets ønske om å øke bruken av samfunnsstraffer. Begrepet samfunnsstraff ble brukt som en samlebetegnelse for:

1. *samfunnstjeneste* (hovedstraff på linje med fengselsstraff og bot) - strl § 28a,
2. *betinget fengselsstraff* hvor domstolen har satt som vilkår at den domfelte skal stå under *tilsyn* av friomsorgen - strl § 53 nr. 2,
3. *betinget fengselsstraff* hvor domstolen har satt som vilkår at den domfelte skal gjennomføre et « *tilsynsprogram*» i regi av friomsorgen (friomsorgsutvalget brukte begrepet tilsynsprogram om konkretiserte, målrettede og strukturerte opplegg for gjennomføringen av tilsynet. I praksis kombinerer domstolen tilsynet med andre særvilkår, nesten alltid i samsvar med et konkret forslag fra friomsorgen i en personundersøkelse) - strl § 53 nr. 2 og 3 og
4. *betinget fengselsstraff* med vilkår om å delta i *promilleprogram* - strl § 53 nr 3 bokstav e. (Departementet har valgt å holde promilleprogram utenfor samfunnsstraffen i lovforslaget, fordi denne reaksjonsformen fortsatt er knyttet til en prøveordning.)

Stortinget forutsatte at selve innholdet i samfunnsstraffen og reaksjonen når den domfelte bryter vilkårene må bli tydeligere og sterkere enn i dag. Videre måtte en økning i bruken være sikkerhetsmessig forsvarlig og ikke støte mot den alminnelige rettsoppfatning.

Samfunnstjenesten ble innført som en ny hovedstraff gjennom en endring av straffeloven (§§ 28 a, 28 b og 28 c) i 1991. Straffen innebærer at man dømmes til å utføre et bestemt antall timer ulønnet samfunnsnyttig arbeid. Dom på samfunnstjeneste er fastsatt å skulle være et alternativ til fengselsstraff opp til ett år, der hensynet til den alminnelige lovlydigheten gjør det forsvarlig, og den siktede finnes egnet til det og selv samtykker. I forbindelse med lovfestingen foreslo departementet i Ot.prp. nr. 72 (1989-90) at samfunnstjeneste utelukkende skulle være et alternativ til ubetinget fengselsstraff. Under behandlingen av forslaget endret imidlertid Stortinget dette, slik at samfunnstjeneste også kan benyttes der det ellers ville vært gitt en betinget fengselsstraff. Flertallet i Justiskomiteen understreket imidlertid at samfunnstjeneste bare skulle brukes som et alternativ til en betinget fengselsstraff i rene unntakstilfeller.

Det kan ikke settes vilkår for gjennomføringen og tilsynet som følger av dommen på samfunnstjeneste er frivillig for den domfelte. I St meld nr 27 (1997-98) uttalte departementet at det var behov for å forsterke muligheten for

å føre kontroll med domfelte til samfunnstjeneste ved å gjøre frihetsbegrensningen mer omfattende. Departementet foreslo derfor å endre loven, slik at retten ved idømmelse av samfunnstjeneste samtidig kunne pålegge den domfelte å gjennomføre et tilsynsprogram. Justiskomiteen støttet dette synspunktet under behandlingen av stortingsmeldingen. Departementet foreslår nå å gå lengre, ved at det foreslås å øke antallet timer som den domfelte skal gjennomføre pr. måned, og at timene skal kunne fylles med andre tiltak enn arbeid. I tillegg blir domstolen gitt anledning til å sette vilkår om at den domfelte skal overhold bestemmelser om bosted, oppholdssted, arbeid, opplæring, behandling eller forbys samkvem med bestemte personer.

Når domstolen gjør en fengselsstraff betinget kan den fastsette vilkår om tilsyn etter straffeloven § 53 nr. 2. Tilsyn medfører at tilsynsføreren kan pålegge den domfelte å melde seg for ham til bestemte tider og holde ham/henne underrettet om sitt oppholdssted. Tilsynsføreren vil som regel være en tilsatt i friomsorgen. Domstolen kan, i medhold av straffeloven § 53 nr. 3 til 5, fastsette andre særvilkår, som at den domfelte skal overholde bestemmelser om oppholdssted, arbeid, utdanning eller behandling. Domstolen fastsetter svært sjelden andre særvilkår enn tilsyn. I de siste årene har imidlertid friomsorgen jevnlig kommet med forslag om tilsynsprogram i personundersøkelsen. Disse tilsynsprogrammene har tatt utgangspunkt i tilsynet, men friomsorgen har i tillegg foreslått at domstolen fastsetter ett eller flere særvilkår.

Tidligere ble anvendelsesområdet for tilsynet beskrevet som at «...når retten antar at det vil være til støtte eller vern for domfelte, skal det i dommen bestemmes at han i prøvetiden eller en del av den skal stå under tilsyn...» Denne presiseringen av når tilsyn skulle brukes ble tatt ut i 1965 og retten står i dag relativt fritt til å beslutte om det bør fastsettes tilsyn og andre særvilkår. I forarbeidene til dagens lovtekst er det imidlertid understreket at tilsyn bare skal fastsettes der det virkelig er et behov. Tilsyn skal med andre ord som regel ikke fastsettes der risikoen for at den domfelte vil begå nye lovbrudd er liten.

Friomsorgsutvalget kritiserte i sin innstilling NOU 1993: 32 fastsettelsen av vilkår i forbindelse med betingete dommer. Utvalget gjennomgikk en rekke dommer for å se hvilke begrunnelser som var gitt for vilkårsfastsettingen. Det viste seg vanskelig å finne eksplisitte begrunnelser, og utvalget kom til at fastsettelsen av vilkår kan virke tilfeldig, og ikke ivaretar de hensyn til rettslikhet og ensartet praksis som man bør kreve ved en strafferettslig reaksjon. Under forutsetning av at tilsynets kvalitet ble styrket og gjennomført med større konsekvens, foreslo utvalget at tilsyn og andre særvilkår i all hovedsak burde komme til anvendelse for dommer som ligger i øvre del av «det betingete område», i skjæringspunktet mellom betinget og ubetinget og for nedre del av «det ubetingete område». Tilsynet skulle med andre ord bare fastsettes der det var riktig å fastsette en «strengere» reaksjon enn en ren betinget dom. Dette ble støttet av flertallet i Justiskomiteen under behandlingen av St meld nr 27 (1997-98), hvor komiteen uttalte at fastsettelsen av tilsyn bør ha en strafferettslig begrunnelse.

Gjennom de siste årene har domstolene avsagt stadig flere betingete dommer med tilsyn. I 1994 iverksatte friomsorgen 637 tilsyn knyttet til betingete dommer, og siden har antallet steget jevnt til 1 033 i 1999. Økningen har blitt

fulgt av en tilsvarende nedgang i antallet dommer på samfunnstjeneste. Det kan derfor se ut som at friomsorgens satsning på tilsynsprogram knyttet til betinget dom i noen grad har ført til at domstolen har valgt betinget fengselsstraff i stedet for å dømme til samfunnstjeneste. (176 av de betingete dommene med tilsyn i 1999 var imidlertid knyttet til prøveordningen med promilleprogram.)

9.1.2 Høringsutkastet

I høringsutkastet ble samfunnsstraff foreslått lovfestet i straffeloven § 28 a som en ny hovedstraff, bygget opp etter systemet for samfunnstjeneste. Straffen skulle være en kombinasjon av dagens samfunnstjeneste og betinget dom med tilsynsprogram, herunder tilsyn, og erstatte disse reaksjonsformene. Målsettingen var å ivareta de synspunktene som var kommet frem i friomsorgsutvalgets innstilling, stortingsmeldingen om kriminalomsorgen og under Stortingets behandling av denne. Departementet ønsket å etablere et mest mulig oversiktlig system som skulle gi god forutsigbarhet for de involverte partene, samtidig som kriminalomsorgen får tilstrekkelig spillerom for å ta hensyn til den domfeltes individuelle forhold, og ikke minst tilpasse kravene til utviklingen under gjennomføringen.

I forslaget til ny § 28 a i straffeloven foreslo departementet videreført ordlyden i dagens bestemmelse om at anvendelsesområdet er straffbare handlinger som ellers ville medført fengselsstraff i inntil ett år. Med fengselsstraff i inntil ett år siktet man i større grad enn etter dagens praksis til både ubetinget og betinget fengselsstraff. Som ved samfunnstjeneste, ble det lagt vekt på at den alminnelige lovlydigheten gjør det forsvarlig og at den siktede finnes egnet. Det ble likevel ikke ansett nødvendig å angi disse hensynene som mer sentrale vurderingstemaer enn andre forhold, som eksempelvis at en dom på samfunnsstraff ville virke støtende på grunn av lovbruddets karakter. Lovteksten ble derfor foreslått justert i forhold til dagens bestemmelse om samfunnstjeneste på dette punktet. Departementet vurderte særskilt behovet for en konklusjon fra friomsorgen om den enkeltes egnethet i forkant av dommen. Det er ikke satt noe slikt krav i forhold til andre reaksjonsformer. Ved å gi kriminalomsorgen anledning til å tilrettelegge samfunnsstraffen individuelt etter at dommen er avsagt, antok departementet at flere ville være i stand til å gjennomføre straffen. Dette ville redusere behovet for å vurdere den enkeltes egnethet i forkant av dommen. Det ble imidlertid framhevet at andelen brudd kunne øke noe. Departementet la vekt på at den domfelte selv, i større grad enn ved samfunnstjeneste, burde vurdere om han/hun er i stand til å gjennomføre reaksjonen. Dette er i tråd med et synspunkt om at den enkelte lovbryter må ta ansvaret for sin kriminalitet. Samtidig ble det ansett som prinsipielt riktig at ingen skal være utelukket fra å bli dømt til samfunnsstraff alene på grunn av sin sosiale situasjon. Lovutkastet satte med andre ord ikke som et eksplisitt vilkår at retten måtte vurdere den enkelte domfelte som «egnet» til å gjennomføre straffen. Departementet understreket at forslaget innebar at domstolen fortsatt kunne ta hensyn til den siktedes egnethet og at det fortsatt kunne innhentes personundersøkelser med dette formålet der det ble ansett hensiktsmessig. I forslaget til ny § 28 a i straffeloven var imidlertid den siktedes samtykke den eneste absolutte begrensningen for idømmelse av samfunnsstraff.

Som en følge av friomsorgsutvalgets kritikk av hvordan tilsynet i dag blir gjennomført i NOU 1993: 32, departementets oppfølging av dette i St meld nr 27 (1997-98), og synspunktene som kom frem i Justiskomiteens innstilling, Innst. S. Nr. 6. (1998-99), foreslo departementet relativt omfattende endringer i lovfestingen av tilsynet som i dag knyttes til dom på betinget fengselsstraff. Departementet foreslo at tilsynet i straffeloven § 53 nr. 2, ble erstattet av en meldeplikt. Innholdet i tilsynssamtalen ble foreslått videreført i de strukturerte samtalene som dekkes av begrepet «andre tiltak» i forbindelse med samfunnsstraffen. Den meldeplikten som ble foreslått knyttet til betinget dom skulle ikke innebære noen oppfølging av den domfelte utover å registrere at han eller hun melder seg som forutsatt.

I høringsbrevet ga departementet uttrykk for at enkelte som i dag får en betinget dom med tilsyn vil kunne falle utenfor den målgruppen som friomsorgsutvalget beskrev for et skjerpet tilsyn og dermed også for samfunnsstraffen. Departementet uttalte at:

> «Denne gruppen vil i framtiden i stedet få en betinget dom på fengselsstraff, eventuelt med vilkår om å melde seg for politiet eller kriminalomsorgen. For den gruppen som blir dømt til samfunnsstraff vil endringen fra en betinget fengselsstraff med tilsyn til samfunnsstraff føre til at regimet rundt deres kontakt med kriminalomsorgen blir mer forutsigbart, men også strammere. Det vil trolig innebære at man, særlig i en overgangsperiode, vil få en større andel som bryter forutsetningene og derfor må ilegges en bruddreaksjon, i siste instans i form av at de må gjennomføre resten av straffen i fengsel.»

9.1.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har innvendinger mot at samfunnsstraff blir regulert som en hovedstraff. Den Norske Advokatforening uttaler:

> «Lovutkastet gir friomsorgen det nødvendige lovgrunnlag for å få gjennomført sine oppgaver- og gis den nødvendige status i rettsvesenet.»

Oslo politidistrikt synes det er positivt at det innenfor et gitt anvendelsesområde innføres en straffeform som ut fra rehabiliteringshensyn kan tilpasses den enkeltes behov, men påpeker at anvendelsesområdet fremstår som uklart. Også Borgarting lagmannsrett synes anvendelsesområdet er uklart og peker på:

> «... den prinsipielle forskjell på anvendelsesområdet for samfunnstjeneste og betinget fengselsstraff. Samfunnstjeneste ble innført som et alternativ til ubetinget fengsel der det var individualpreventive hensyn som i utgangspunktet tilsa ubetinget fengsel. Der det var allmennpreventive hensyn som i utgangspunktet tilsa bruk av ubetinget fengsel, var samfunnstjeneste ikke på sin plass.»

Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter antar at anvendelsesområdet vil kunne utvides noe i forhold til dagens praksis når samfunnsstraff innføres i stedet for samfunnstjeneste. Riksadvokaten har ingen bemerkninger til valget av anvendelsesområde, men er skeptisk til utformingen av straffeloven § 28 a og uttaler:

> «De straffeformer samfunnsstraffen skal erstatte, vil være hvor det i dag idømmes samfunnstjenestestraff og betingede dommer med tilsyn

> eller tilsynsprogram. Når dette er siktemålet blir det - etter riksadvokatens oppfatning - mindre heldig at bruksområdet angis som beskrevet i utkastet til straffeloven § 28 a. Her er det bare foretatt visse tekniske endringer i forhold til gjeldende bestemmelse som regulerer bruk av samfunnstjeneste. Det er ikke tvil om at med formuleringen «ellers ville medført fengselsstraff av inntil 1 år» menes i dag ubetinget fengselsstraff. Fortsatt bruk av denne formuleringen i utkastet til ny bestemmelse om samfunnsstraff virker derfor forvirrende når den nye straffen også skal ta opp i seg tidligere betingede straffedommer. Dette forsterkes ytterligere av at straffeloven § 28 a annet ledd opprettholdes nær sagt uendret. Avhengig av hvordan bestemmelsene blir oppfattet kan denne inkonsekvens enten lede til straffeskjerpelse eller strafferedukjsjon.»

Riksadvokaten foreslår at § 28 a første ledd uformes slik:

> «Når lovovertrederen samtykker og hensynet til straffens formål ikke taler mot en reaksjon i frihet, kan samfunnsstraff idømmes for handlinger med en strafferamme høyere enn bøter og som ikke overstiger fengsel i 6 år.»

Riksadvokaten antar at en strafferamme på fengsel fra 14 dager til 6 år omfatter dagens bruksområde både for skjerpet betinget fengsel og samfunnstjeneste. Om begrepet straffens formål uttaler han videre:

> «Henvisningen til straffens formål er den samme som anvendes i utkastet til straffegjennomføringslov, og angir at straffens allmennpreventive formål og dens evne til å bidra til den sosiale ro setter begrensninger for når samfunnsstraff kan anvendes. Dette vil innebære at straffeformen normalt vil være uaktuell ved for eksempel simple ran, alvorlige tilfeller av legemsbeskadigelser eller mer graverende overtredelser av straffeloven § 162 første ledd.»

Kriminalomsorgens yrkesforbund, Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund, Kriminalomsorg i frihet i Nordland, Nord-Trøndelag og Buskerud er skeptiske til at samfunnsstraffen skal erstatte betinget dom med tilsyn. Kriminalomsorg i frihet i Nord-Trøndelag er bekymret for at samfunnsstraffen vil få et annet og snevrere anvendelsesområde enn hvordan domstolen bruker tilsynet i dag. I så fall vil en del personer som ellers ville blitt idømt tilsyn få en betinget dom uten vilkår eller med et vilkår om å melde seg for politiet eller kriminalomsorgen. Enheten er bekymret for de unge som da ikke vil bli fanget opp og uttaler:

> «Ut fra erfaring vil jeg påstå at mange av disse unge menneskene - men også deres pårørende, har stor nytte av å bli «fanget opp» av tilsynet, - og oppfølgingen med det sosialfaglige personalet i kriminalomsorgen.»

9.1.4 Departementets merknader

Departementet fastholder at anvendelsesområdet for samfunnsstraffen må knyttes opp mot både betinget og ubetinget fengselsstraff. Departementet er enig med Riksadvokaten i at en lovtekst som ligger såpass tett opp til dagens hjemmel for samfunnstjeneste som forslaget i høringsutkastet, i praksis kan komme til å begrense anvendelsesområdet. Departementet foreslår derfor en endring i lovteksten i § 28 a første ledd i tråd med Riksadvokatens forslag.

Den nedre del av anvendelsesområdet skal være saker hvor betinget fengselsstraff ikke finnes tilstrekkelig. Samfunnsstraff er en mer omfattende og dermed «strengere» reaksjon enn en betinget fengselsstraff. Personer som i dag blir dømt til en ren betinget dom faller utenfor målgruppen for samfunnsstraffen, mens samfunnsstraffen skal omfatte personer som i dag ville blitt gitt en betinget dom med tilsyn og eventuelt andre særvilkår. Det betyr at domstolen skal dømme til samfunnsstraff hvis den mener at lovbryteren bør ha en mer omfattende reaksjon med mer oppfølging enn hva som følger av en betinget dom. Det vil i all hovedsak si dommer som i dag ligger i øvre del av «det betingete område», i skjæringspunktet mellom betinget og ubetinget og i nedre del av «det ubetingete område». Samfunnsstraff vil ofte være egnet for unge lovbrytere som trenger en umiddelbart merkbar reaksjon med tydelige konsekvenser ved brudd. Departementet mener at unge lovbrytere ofte med fordel kan gis mer følbare reaksjoner i en tidlig fase av en kriminell karriere. Det er imidlertid viktig å ta i betraktning at straffen innebærer en konsekvent oppfølging av brudd på kravene, slik at domfelte som ikke følger opp vil måtte gjennomføre straffen i fengsel. Departementet vil imidlertid presisere at domstolene overfor denne gruppen bør vurdere om en ren betinget dom med fordel kan erstattes med en kortere samfunnstraff for å få en mer adekvat reaksjon.

Begrensningen i strafferammen gjør det utelukket å anvende samfunnsstraff for lovbrudd som voldtekt, drap, grovt ran og gjentatt legemsbeskadigelse. Samfunnsstraff vil heller ikke være aktuelt hvis bestemmelsen om straffeskjerpelse på grunn av en særlig smertefull eller farlig krenkelse etter straffeloven § 232 bringer maksimumsstraffen over seks år.

Når lovovertrederen er siktet for handlinger med strafferamme på inntil seks år som ikke kvalifiserer for en betinget fengselsstraff, må domstolen vurdere om straffens formål gjør at den siktede heller ikke kan dømmes til samfunnsstraff. Begrepet straffens formål er videre enn «hensynet til den alminnelige lovlydighet» som i dag brukes i forhold til samfunnstjeneste. Det skal omfatte alle de hensyn som domstolen i dag vektlegger når den finner at lovbruddet verken kvalifiserer for en betinget fengselsstraff eller for samfunnstjeneste. De ulike hensynene kan imidlertid vektlegges noe annerledes enn etter dagens praksis. Departementet viser i den forbindelse til Justiskomiteens tilslutning til departementets ønske om å øke bruken av samfunnsstraffer i St meld nr 27 (1997-98). Begrepet straffens formål anvendes blant annet i forslaget til straffegjennomføringslov § 2 som ett av flere hensyn kriminalomsorgen skal vektlegge under gjennomføringen av straffen.

Departementet har funnet det påkrevet å presisere at det er det enkelte lovbrudds strafferamme som er avgjørende, slik at forhøyelse av maksimumsstraffen ved gjentakelse eller sammenstøt av forbrytelser ikke kommer i betraktning. Uten en slik presisering ville mange lovbrytere som i dag blir idømt samfunnstjeneste falle utenfor anvendelsesområdet, fordi de er tilbakefallsforbrytere. Eksempelvis ville det utelukke personer som blir dømt for grovt tyveri, eksempelvis et innbrudd, sammen med et mindre alvorlig forhold. Departementet vil imidlertid bemerke at bruk av samfunnsstraff for tilbakefallsforbrytere kan være utelukket av hensyn til almennpreventive hen-

syn, eller at en slik straff i noen tilfelle kan stride mot den alminnelige rettsoppfatningen.

I motsetning til forslaget i høringsutkastet har departementet valgt å åpne for at domstolen kan sette vilkår når den dømmer til samfunnsstraff. På samme måte som ved prøveløslatelse fra fengselsstraff, har departementet ønsket å begrense vilkårene til de som lar seg kontrollere og som egner seg i forhold til å reagere på brudd. Adgangen til å sette slike vilkår bør derfor ikke benyttes der domstolen ikke finner det hensiktsmessig å reagere med omgjøring til ubetinget fengselsstraff hvis den domfelte gjentatt bryter vilkårene.

Under utarbeidingen av proposisjonen har spørsmålet blitt reist om personer bosatt i utlandet bør kunne dømmes til samfunnsstraff. Av hensyn til muligheten for å føre kontroll og behovet for å kunne avhente domfelte som ikke møter til gjennomføringen, har departementet kommet til at det bør være et krav at den siktede er bosatt i Norge. Dette er foreslått tatt inn som et siste punktum i straffeloven § 28 a første ledd.

9.2 Samfunnsstraffens omfang og intensitet

9.2.1 Innledning

Ved samfunnstjeneste beslutter domstolen omfanget og intensiteten av straffen innenfor en ramme på 360 timer og ett års gjennomføringstid. I forarbeidene til lovfestingen av samfunnstjenesten ble 20 timer samfunnstjeneste pr. måned antydet som en veiledende norm for hvor intensiv straffen burde være. Det ble samtidig lagt opp til at domstolen skulle ha relativt stor frihet til å utmåle timetallet ut fra de alminnelige straffeutmålingsprinsippene, slik at straffen kunne bli mer eller mindre intensiv. Det har blitt kritisert at straffen kan synes lite intensiv, spesielt for personer som ikke er i noen form for organisert virksomhet på dagtid. I St meld nr 27 (1997-98) behandlet departementet spørsmålet om behovet for endringer i samfunnstjenesten. Departementet uttalte i den forbindelse at:

> «En økning av antallet timer som den enkelte skal gjennomføre pr. uke kan medføre at det blir praktisk vanskelig for personer i fullt arbeid å gjennomføre straffen.»

Om muligheten for å gjøre straffen noe mer intensiv for personer som er arbeidsløse uttalte departementet videre at:

> «Et forsterket straffeelement i tjenesten for de arbeidsløse vil medføre en systematisk forskjellsbehandling ut fra en persons status på arbeidsmarkedet. I tillegg vil en slik ordning være vanskelig å gjennomføre, fordi den forutsetter at man gjør om straffen hvis den domfelte skifter status på arbeidsmarkedet.»

Departementet kom likevel til at det var hensiktsmessig å forsterke straffeelementet noe, for dermed å øke muligheten for å føre kontroll. Dette ble foreslått gjort gjennom å kunne pålegge den domfelte å delta i et tilsynsprogram. Ut fra disse vurderingene foreslo departementet dagens timeramme opprettholdt, men at domstolen skulle kunne legge til et tilsynsprogram på eksempelvis 30 timer. Departementet mente at en slik endring ville innebære en forsterkning av straffeelementet, ved at frihetsbegrensningen ble mer omfattende og muligheten for å føre kontroll økt. Under behandlingen av stortingsmeldingen

støttet Stortinget departementets ønske om å forsterke samfunnstjenesten på denne måten.

Når domstolen knytter tilsyn til en dom på betinget fengselsstraff i medhold av straffeloven § 53 nr. 2, sier loven at tilsynet skal vare i ett år fra endelig dom, med mindre domstolen har fastsatt noe annet. I praksis avviker domstolen sjelden fra hovedregelen om ett års tilsynstid. Under Stortingets behandling av St meld nr 27 (1997-98) uttalte imidlertid Justiskomiteen at tilsynstidens lengde bør ses i sammenheng med det lovbruddet som er begått. I dag angir verken lovteksten eller domsslutningen hvor ofte den domfelte skal melde seg for tilsynsføreren innenfor tilsynstiden. Kriminalomsorgen har derfor et vidt spillerom til å vurdere dette. I praksis varierer intensiteten av tilsynet betraktelig. Dette er nok noe av grunnen til at friomsorgsutvalget i sin innstilling NOU 1993: 32, kom til at gjennomføringen av tilsynet og praksisen ved brudd kunne virke tilfeldig og ikke ivaretar de hensyn til rettslikhet og ensartet praksis som man bør kreve ved en strafferettslig reaksjon.

9.2.2 Høringsutkastet

Omfanget av samfunnsstraffen ble forutsatt å skulle svare til den subjektive og objektive klanderverdigheten av det lovbruddet som er begått. Straffen ble foreslått regulert etter systemet for samfunnstjenesten, slik at straffens omfang ble angitt mer konkret enn hva som gjelder for tilsynet, ved at domstolen fastsetter et bestemt antall timer den domfelte skal gjennomføre i løpet av en bestemt periode (gjennomføringstid). Departementet foreslo den øvre grensen for timetallet hevet fra 360 til 420 timer. Samtidig videreførte man dagens forutsetning om at gjennomføringstiden skulle tilsvare den subsidiære fengselsstraffen og dermed som utgangspunkt være inntil ett år. Departementet valgte også å videreføre domstolens adgang til å fravike den øvre grensen på ett års subsidiær fengselsstraff når sterke grunner taler for det. Dette skulle, som ved samfunnstjeneste, typisk være i tilfeller hvor det foreligger særlige individuelle forhold som tilsier at det bør anvendes samfunnsstraff, selv om forholdet objektivt sett kvalifiserer for en lengre fengselsstraff enn ett år.

Under vurderingen av hvor intensiv straffen bør være, mente departementet at timetallet ikke måtte være høyere enn at det lar seg gjøre å legge til rette gjennomføringen for domfelte som er i fullt arbeid eller opplæring. Samtidig skulle kriminalomsorgen kunne kreve at domfelte tar fri og møter til gjennomføring av straffen på dagtid, hvis det er nødvendig for en hensiktsmessig gjennomføring. Forslaget innebar et forsterket straffeelement, ved at man antyder en norm på 30 timer samfunnsstraff pr måned i motsetning til dagens norm for samfunnstjeneste på 20 timer pr måned. Bare i særlige unntakstilfelle skulle straffen kunne settes mer intensiv enn 30 timer pr. måned.

9.2.3 Høringsinstansenes syn

I forhold til spørsmålet om at domstolen skal fastsette omfanget av straffen med utgangspunkt i lovbruddet som er begått innenfor en ramme på 420 timer fordelt på ett år, uttaler Kriminalomsorg i frihet i Nord-Trøndelag at de frykter at kontakttiden med den domfelte blir kortere enn en tilsvarende tilsynstid. Kriminalomsorg i frihet i Nordland uttrykker bekymring for at «forslaget vil kunne vanskeliggjøre arbeidet med å følge opp lovovertredere med rusproble-

mer, som er en stor utfordring i dagens samfunn. En tenker her både på samfunnets behov for kontroll, og klientens behov for grensesetting - hjelp/støtte/veiledning over en lengre periode enn hva samfunnsstraffen vil vare». Kriminalomsorg i frihet i Nord-Trøndelag foreslår at antall timer i samfunnsstraffen reguleres av lovbruddets alvorlighetsgrad, mens gjennomføringstiden kan settes etter hvilket behov som viser seg gjennom personundersøkelsen.

Av de høringsinstansene som uttaler seg om å intensivere straffen, slik at normen blir 30 timer pr. måned og timetallet 420, er det bare kriminalomsorg i frihet i Aust Agder som mener at timetallet blir for høyt. Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane statsadvokatembeter mener timetallet bør økes ytterligere, og at det bør kunne settes høyere for personer uten fast arbeid enn for personer som er i arbeid. Riksadvokaten mener at «...hensynet til allmennprevensjonen og den sosiale ro i mindre grad ville bli en hindring for samfunnsstraffer hvis det totale antall timer ble hevet vesentlig mer enn det som er gjort i forslaget.»

9.2.4 Departementets merknader

Når det gjelder spørsmålet om omfanget av reaksjonen fastholder departementet at både timetallet og gjennomføringstiden skal stå i forhold til det lovbruddet som er begått. Det innebærer at lengden på dommen ikke fastsettes etter hvor lang tid den domfelte trenger for å «rehabiliteres», men ut fra straffenivået for tilsvarende forhold. Departementet mener å finne støtte for å la dette synspunktet også omfatte tilsynet i Innst. S. nr. 6. (1998-99), hvor flertallet i Justiskomiteen støttet departementets synspunkt om at tilsynstidens lengde bør ses i sammenheng med det lovbruddet som er begått.

Departementet mener at gjennomføringstiden i utgangspunktet skal tilsvare den subsidiære fengselsstraffen som domstolen fastsetter. Departementet har, som nevnt under punkt 9.1.4, kommet til at domstolen bør ha anledning til å fastsette vilkår for samfunnsstraffen, se også punkt 9.3.4. Når domstolen gjør dette, og den subsidiære fengselsstraffen er under 120 dager, kan det i enkelte tilfeller være hensiktsmessig å sette en noe lengre gjennomføringstid enn hva den subsidiære fengselsstraffen tilsier. Av hensyn til at straffen skal stå i forhold til det lovbruddet som er begått, foreslår departementet at timetallet likevel forholder seg til den subsidiære fengselsstraffen og dermed ikke økes tilsvarende i gjennomføringstiden.

Ingen av høringsinstansene har kommentert forslaget om å gi domstolen anledning til å fravike den øvre grensen på ett års subsidiær fengselsstraff når sterke grunner taler for det. Siden departementet har valgt å endre lovteksten noe, vil dette forslaget bli videreført som en mulighet til å sette en lengre gjennomføringstid når sterke grunner taler for det. De sterke grunnene er tenkt å tilsvare dagens praksis for å gå over ett års alternativ ubetinget fengselsstraff ved samfunnstjeneste, med andre ord der det ellers ikke ville være aktuelt å dømme til samfunnsstraff.

Departementet fastholder at normen for straffens intensitet bør økes til 30 timer pr. måned. Dette vil kunne være med på å øke tilliten til denne type straff. En økning av intensiteten utover hva som er foreslått vil, etter departementets mening, gjøre det praktisk vanskelig for personer som er i fullt arbeid eller under opplæring å gjennomføre straffen. Departementet har merket seg

at enkelte høringsinstanser ønsker å øke intensiteten for personer som ikke er i arbeid. Dette vil medføre en systematisk forskjellsbehandling avhengig av den domfeltes stilling på arbeidsmarkedet. Videre vil det kreve en større omlegging av friomsorgens virksomhet hvis den skal følge opp domfelte i et slikt omfang. I tillegg kommer problemer rundt omregning av straffen ved skifte av status på arbeidsmarkedet eller i forhold til opplæring. Departementet har derfor ikke tatt disse synspunktene til følge. Den domfeltes stilling på arbeidsmarkedet vil imidlertid ha betydning for om domstolen vil fastsette vilkår om at den domfelte skal overholde bestemmelser om arbeid eller opplæring.

9.3 Innhold

9.3.1 Innledning

Innholdet i samfunnstjenesten er beskrevet i straffeloven §§ 28 a, 28 b og 28 c og i Justisdepartementets rundskriv G - 23/00. Innholdet skal bestå av ulønnet samfunnsnyttig arbeid for offentlig eller frivillig virksomhet. Arbeidet skal ikke bety en verdiskapning innenfor privat virksomhet av forretningsmessig karakter. Friomsorgen skal kontrollere at den domfelte overholder arbeidsplikten. I tillegg står den domfelte under tilsyn av friomsorgen i gjennomføringstiden, men dette innebærer ikke at han/hun er forpliktet til å møte utover det idømte timetallet. Ny kriminalitet i løpet av gjennomføringstiden og manglende oppfølging av tjenesteplikten er brudd på forutsetningene for straffen, og kan føre til omgjøring til ubetinget fengselsstraff. Straffeloven § 28 c krever imidlertid at bruddet skal være alvorlig eller ha skjedd gjentatt for at retten skal beslutte fullbyrding av den subsidiære fengselsstraffen. I rundskrivet slås det fast at ugrunnet fravær, beruselse i tjenesten, dårlig arbeidsinnsats m.v. må kunne betegnes som alvorlige brudd som kan føre til omgjøring. Forarbeidene gir anvisning på at det skal foretas en helhetsvurdering og at ny kriminalitet av mindre alvorlig art i tillegg til forsømt tjenesteplikt kan føre til omgjøring, selv om bruddene hver for seg ikke kvalifiserer for en slik reaksjon. Praksis tilsier at så lenge det ikke foreligger nye straffbare forhold må domfelte gjentatt ha forsømt tjenesteplikten for at straffen skal bli omgjort.

Når det gjelder tilsyn knyttet til betinget fengselsstraff sier straffeloven § 53 nr. 2 annet ledd følgende om innholdet:

> «Tilsynsføreren skal gi den domfelte råd og vegledning og prøve å hjelpe ham til en ordnet livsførsel. Tilsynsføreren kan pålegge domfelte å melde seg for ham til bestemte tider og holde ham underrettet om sitt oppholdssted. Er det satt vilkår etter nr. 3 til 5, kan tilsynsføreren pålegge den domfelte å gi opplysninger som kan sikre kontrollen med at vilkårene blir overholdt.»

Ordlyden kan ikke sies å være særlig konkret med henblikk på hva som kan forventes av domfelte som er idømt tilsyn. Som en følge av økt kunnskap om hva som kan bidra til å motvirke at den domfelte begår ny kriminalitet, har innholdet av tilsynssamtalen endret seg noe. En del tilsynsopplegg tilsvarer i dag innholdet i et «program». Det vil blant annet si at de er strukturerte i form av at de har en begynnelse og en slutt, er rettet mot en bestemt gruppe og bygger på en vitenskapelig teori. Kriminalomsorgen har imidlertid et svært vidt skjønn til å vurdere hva tilsynssamtalen bør fylles med, og hvilken oppfølging

den domfelte bør ha utover samtalene. Friomsorgsutvalget uttalte i sin innstilling at gjennomføringen av tilsyn kan virke tilfeldig og ikke ivaretar de hensyn til rettslikhet og ensartet praksis som man bør kreve ved en strafferettslig reaksjon.

Med hjemmel i straffeloven § 53 nr. 3 til 5 kan domstolen knytte andre særvilkår til tilsynet. Hvis domstolen har satt slike vilkår kan tilsynsføreren pålegge den domfelte å gi opplysninger som kan sikre kontrollen med at de blir overholdt. De mest brukte vilkårene listes opp, men domstolen kan også sette andre vilkår. Den juridiske teorien har imidlertid ment at adgangen må begrenses til vilkår som har til formål å fremme den domfeltes resosialisering eller bøte på skaden ved den straffbare handlingen. Dessuten må ikke vilkåret som fastsettes være åpenbart urimelig eller være av en slik art at det ikke kan håndheves. I Rt 1983 side 425 kom Høyesterett til at et vilkår om at domfelte «...skikker seg slik at han får beholde sitt arbeid ved Norsk Hydros bedrift på Karmøy og sin leilighet...» ut fra et håndhevelsessynspunkt var lite praktibelt og burde utgå. Retten kan delegere til tilsynsmyndigheten (friomsorgen) å gi bestemmelser som nevnt i bokstav a og b.

Etter straffeloven § 53 nr. 3 bokstav a kan det fastsettes at den domfelte skal «overholde bestemmelser om oppholdssted, arbeid, utdanning eller samkvem med bestemte personer». Disse vilkårene er lite brukt. Det samme gjelder vilkåret i bokstav b om at den domfelte overholder bestemmelser om innskrenkninger i rådigheten over inntekter og formue og om oppfyllelsen av økonomiske forpliktelser. Noe mer brukt er vilkåret i bokstav c om at den domfelte avholder seg fra å bruke alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler. I forarbeidene uttales det imidlertid at det bør vises overbærenhet i forhold til at den domfelte bryter dette vilkåret. I blant kombineres alkoholforbudet med vilkår etter bokstav d om at den domfelte skal gjennomgå kur for å motvirke misbruk av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler. Rettspraksis tilsier imidlertid at retten ikke bør fastsette et slikt vilkår dersom den domfelte ikke er motivert for behandling. Etter bokstav e kan den domfelte pålegges å gjennomføre et promilleprogram. Promilleprogram er en prøveordning i syv fylker for personer som er dømt for overtredelse av vegtrafikkloven § 31, jf § 22 første ledd, og som har et alkoholproblem. Vilkåret i bokstav f om at den domfelte skal gjennomgå psykiatrisk behandling er svært lite brukt. Det har imidlertid blitt ansett å være aktuelt der den domfelte allerede går til psykiatrisk behandling og trenger motivasjon til å fortsette. Vilkåret har blant annet blitt brukt som et alternativ til å fastsette en ubetinget fengselsstraff med anmodning til kriminalomsorgen om at den skal gjennomføres i behandlingsinstitusjon. Etter bokstav g kan den domfelte pålegges, for inntil ett år, å ta opphold i heim eller institusjon. Dette vilkåret er også lite brukt, ikke minst fordi de fleste institusjoner ønsker at beboerne søker seg dit på frivillig basis.

9.3.2 Høringsutkastet

Departementet foreslo at kriminalomsorgen, innenfor de rammene som dommen og straffegjennomføringsloven fastsetter, skulle gis myndighet til å beslutte det nærmere innholdet av samfunnsstraffen. Det ble fremhevet at en slik ordning vil gjøre vurderingen av hvilket innhold straffen bør ha mest

mulig oppdatert. Systemet skulle tilsvare ordningen for fengselsstraffen, hvor lov og forskrift regulerer hvordan den idømte straffen skal gjennomføres. Det ble vist til at domstolen i dag i stor grad bygger på forslag fra kriminalomsorgen når den utformer betingete dommer med særvilkår i form av tilsynsprogram. Møteplikten skulle være grunnsteinen i frihetsbegrensningen. Forslaget til straffegjennomføringslov § 56 regulerte nærmere hva samfunnsstraffen kunne bestå av. Innholdet ble presisert som

a) arbeid,
b) program eller
c) andre tiltak som er egnet til å motvirke kriminalitet.

Opplistingen var ment å omfatte innholdet i dagens samfunnstjeneste og tilsyn, i tillegg til enkelte andre tiltak som i dag kan fastsettes i form av særvilkår i et tilsynsprogram. Beskrivelsen ble vurdert som vid nok til at kriminalomsorgen får mulighet til å fastsette et formålstjenlig innhold for den enkelte. Det ble ikke foreslått at man i lovteksten skulle binde kriminalomsorgen til at et bestemt antall eller en andel av det idømte timetallet skulle være forbeholdt arbeid, program eller andre tiltak. Det ble i stedet overlatt til forskrifter å regulere nærmere hvordan innholdet skulle fastsettes.

I forslaget ble det lagt vekt på at det skulle gå tydelig frem hva som kan kreves av den domfelte under gjennomføringen og dermed bli enklere å konstatere hva som er et brudd på forutsetningene. Det ble foreslått en egen bestemmelse i straffegjennomføringsloven § 57 om at domfelte skal gjennomføre straffen etter nærmere anvisning fra kriminalomsorgen. Og videre at domfelte skal

a) møte til fastsatt tid og sted,
b) være upåvirket av berusende eller bedøvende midler ved fremmøtet og
c) gi opplysninger om sitt oppholdssted, forsørgelsesgrunnlag og andre forhold av betydning for gjennomføringen.

I annet ledd ble det presisert hva domfelte ikke skulle gjøre, nemlig

a) vise en atferd som kan true sikkerheten,
b) påvirke miljøet på en særlig negativ måte eller
c) forlate landet i løpet av gjennomføringstiden med mindre kriminalomsorgen har gitt tillatelse til det.

I St meld nr 27 (1997-98) påpekte departementet at det er urimelig at tilsynstiden, etter dagens regler om betinget dom, løper før tilsynet blir iverksatt. Ved samfunnstjeneste starter gjennomføringstiden fra det tidspunktet den domfelte første gang møter til tjeneste. Departementet mente at gjennomføringstiden for samfunnsstraffen burde løpe tilsvarende som ved samfunnstjenesten, fra det tidspunktet den domfelte møter for å gjennomføre den første timen. På den måten vil reglene for utregningen av gjennomføringstiden bli parallelle for fengselsstraff og samfunnsstraff. Departementet foreslo videre at det skulle tas inn en eksplisitt hjemmel i straffeprosessloven § 461 tredje ledd om at den domfelte kan pågripes av politiet og fremstilles dersom han eller hun uteblir under gjennomføringen av frihetsstraff eller samfunnsstraff.

Vilkårene i straffeloven § 53 nr 3 ble foreslått opprettholdt i forbindelse med betinget dom, og ikke videreført til samfunnsstraffen. Samtidig ble tilsynet etter straffeloven § 53 nr 2 foreslått erstattet med en meldeplikt for politiet eller kriminalomsorgen. Håndhevingen av vilkårene etter § 53 nr 3 ble ikke omtalt nærmere.

9.3.3 Høringsinstansenes syn

Kriminalomsorg i frihet i Sør-Trøndelag og Stavanger byrett kritiserer departementets forslag om å forskyve myndigheten til å fastsette innholdet i straffen fra domstolen til kriminalomsorgen. Kritikken fra Stavanger byrett rammer både dagens system for idømming av fengselsstraff og den foreslåtte ordningen for samfunnsstraff. Byretten viser til vårt konstitusjonelle system, til at legmannselementet fra domstolen ikke blir ivaretatt og hensynet til de involverte parters mulighet til å forutse hva reaksjonen reelt vil gå ut på. Byretten uttaler at forslaget ikke innebærer at man har kommet så langt at den utøvende makt overtar myndighet som ligger inn under den dømmende makt, men mener det bygger opp under en utvikling som går i den retningen.

Bare to høringsinstanser kommenterer den foreslåtte adgangen for kriminalomsorgen til å kombinere arbeid med program og andre tiltak. Salten sorenskriverembete oppfatter det som positivt at det åpnes for en slik kombinasjon ut fra individuelle hensyn. Kriminalomsorg i frihet i Finnmark sier at det foreslåtte systemet gir rom for større valgfrihet, og bedre individuell straffegjennomføring.

Borgarting lagmannsrett, Salten sorenskriverembete, Oslo politidistrikt, Den Norske Advokatforening, Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund og mange enheter i kriminalomsorg i frihet mener at uten mer konkret kunnskap om hva samfunnsstraffen vil innebære, risikerer man at domstolen ikke vil velge denne reaksjonen. Borgarting lagmannsrett uttaler i den forbindelse:

> «Man kan se de argumenter som taler for at kriminalomsorgen overlates å tilpasse samfunnsstraffen individuelt. Det har imidlertid ofte vært avgjørende for om samfunnstjeneste eller betinget dom idømmes som alternativ til ubetinget fengsel at domstolen kjenner rammene for gjennomføringen. Selv om den formelle fastsetting av vilkårene overlates kriminalomsorgen, må det derfor legges opp til et system der domstolene får innblikk i hvilket opplegg som tenkes gjennomført.»

Mange innen kriminalomsorg i frihet er også, av mer praktiske grunner, bekymret for at innholdet skal fastsettes etter at dommen er avsagt. De legger vekt på at tidspunktet før domsstadiet er velegnet til å innhente informasjon som kan danne grunnlag for å vurdere hvordan straffen bør utformes. I dag skjer dette i forbindelse med at kriminalomsorgen utarbeider forslag til tiltak i personundersøkelsen. Den siktede blir gjort oppmerksom på at personundersøkelsen kan få betydning for muligheten til å bli dømt til annet enn ubetinget fengselsstraff og er derfor som regel samarbeidsvillig og motivert til å gi opplysninger. Kriminalomsorg i frihet i Oslo Nord uttaler:

> «Selve formålet med personundersøkelsen og det faktum at denne kan innvirke på domsavsigelsen (som bl.a. framkommer i innkallingen) er i seg selv en klar motivator og det minimum av redskap en trenger for å danne seg et bilde av siktede, problemer, nettverk m.v. Vi mener innhenting av informasjon fra andre kilder enn siktede er det kanskje viktigste redskap for å «se» klienten. Det er etter vår mening urealistisk å tro at klienten etter at en dom er avsagt, vil være overvettes motivert til å la Kriminalomsorg i frihet for eksempel kontakte nettverk, arbeidsgiver m.v. (...) Det kan videre virke som om forslagets «nedtoning» av personundersøkelsens betydning bygger på en forståelse av at det er et betydelig inngrep ovenfor en person som ikke er dømt. Gjennom den praksis vi har hatt ved Kriminalomsorg i frihet i Oslo Nord har det-

> te ikke vært en problemstilling. I større grad opplever vi at siktede, nettverk m.v. som blir kontaktet ved en utarbeidelse, opplever en utredning/personundersøkelse som en befrielse og et signal på at det endelig skjer noe og at en sak snart skal opp i retten. For gjennomførende etat er dette et gunstig tidspunkt å komme inn på. Videre er det lettere for gjennomførende etat på dette tidspunkt å få til avtaler for en frihetsstraff med ressursetater.»

I høringsutkastet ble innholdet foreslått å kunne være arbeid, program og andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet. Kriminalomsorg i frihet i Hedmark er skeptisk til at det i kommentaren til lovforslaget er sagt at kartleggingen skal skje innenfor gjennomføringen av straffen og uttaler:

> «Det jeg har større vansker med å forstå er forslaget om at man skal kunne bruke, et ikke fastsatt timeantall, av straffen til å utarbeide et soningsopplegg for de som blir dømt til samfunnsstraff. På korte dommer, og spesielt i forhold til klienter som ønsker å utnytte systemet, vil dette falle uheldig ut slik at det meste av straffetiden kan gå med til planlegging. Her mener jeg at loven bør si fra om hvor mange timer, eventuelt regnet som prosent av gjennomføringstiden, som kan brukes. Dette bør da samtidig kobles sammen med en øvre grense, uansett hvor lang dommen er.»

Kriminalomsorg i frihet i Oslo Nord mener at det idømte timetallet bare bør representere de timene som blir brukt til program og arbeid, mens den øvrige kontakten skal kunne tilpasses den domfeltes behov. Salten sorenskriverembete, Kriminalomsorg i frihet i Nordland og i Møre og Romsdal mener det er positivt at en del av timetallet kan brukes til program.

9.3.4 Departementets merknader

I Budsjett-innst. S. nr. 4 (1997-98) fremholdt Justiskomiteen at det er et hovedmål for kriminalomsorgen å legge forholdene til rette for at lovbryteren skal kunne gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster. I St meld nr 27 (1997-98) ble den domfeltes individuelle behov, forutsetninger og vilje til å bryte med kriminaliteten fremhevet som utgangspunktet for gjennomføringen av straffen. Flertallet i Justiskomiteen støttet dette i Innst. S. nr. 6 (1998-99). Departementet mener det beste utgangspunktet for å kunne oppnå en slik individuell tilrettelegging av straffen, er at kriminalomsorgen gis anledning til å fastsette og justere innholdet i samfunnsstraffen etter at domstolen har besluttet hvilket omfang og intensitet straffen skal ha. Dette gir et fleksibelt system, med rom for individuell tilpasning og endring etter som den domfeltes forhold endres. Departementet har registrert at mange høringsinstanser stiller spørsmål ved om domstolen vil dømme til samfunnsstraff uten mer konkret kunnskap om hva reaksjonen vil innebære for den enkelte på forhånd. Departementet mener at den lovreguleringen av gjennomføringen som er foreslått i straffegjennomføringsloven kapittel 5 vil gi domstolen et godt utgangspunkt for å forutsi hvilket innhold straffen vil få for den enkelte. Forslaget innebærer ingen endring i påtalemyndighetens og domstolens adgang til å innhente personundersøkelser. Personundersøkeren kan videre innkalles til å gi forklaring for den dømmende rett med hjemmel i straffeprosessloven § 164. Departementet opprettholder derfor forslaget om at kriminalomsorgen fastsetter innholdet i straffen etter at dommen er avsagt. Kriminalomsorgen

må selvfølgelig fastsette innholdet innenfor de rammene domstolen har fastsatt.

Kriminalomsorgens fastsettelse av innholdet må selvfølgelig, som ved gjennomføring av fengselsstraff, skje innenfor de rammene som domstolen setter og de rettslige rammene som foreslås regulert i straffegjennomføringsloven og forskrift til denne. Domstolen vil ha anledning til å gi anvisninger om innholdet i premissene til dommen.

Departementet har, etter at høringsutkastet ble sendt ut, kommet til at det kan være behov for å fastsette rammer rundt tilværelsen for enkelte domfelte utover hva som følger av det foreslåtte innholdet i samfunnsstraffen. Departementet foreslår derfor at domstolen gis anledning til å fastsette vilkår som den domfelte skal overholde i gjennomføringstiden. Vilkårene er ment å bidra til at den domfelte unnlater å begå nye straffbare handlinger. Departementet har valgt å bygge videre på de vilkårene som er angitt i straffeloven § 53 nr. 3. Det har vært et viktig utgangspunkt at domstolen bare skal kunne fastsette vilkår som er egnet til å følges opp i form av omgjøring ved brudd. Departementet har derfor bygget på de samme vurderingene som ved utformingen av straffegjennomføringsloven § 43 annet ledd, om løslatelse på prøve. Det innebærer at domstolen skal kunne pålegge den domfelte å overholde bestemmelser om bosted, oppholdssted, arbeid, opplæring, behandling og forbys samkvem med bestemte personer. Møteplikten for offentlig myndighet, person eller organisasjon etter § 43 annet ledd bokstav b er utelatt, fordi en slik møteplikt kan pålegges gjennom det idømte timetallet. Der domstolen har fastsatt vilkår, må kriminalomsorgen bruke ekstra ressurser under oppfølgingen av den domfelte.

Svært få høringsinstanser har uttalt seg om hvilket innhold kriminalomsorgen skal kunne fastsette innenfor det idømte timetallet. For at innholdet i samfunnsstraffen skal kunne aksepteres som et alternativ til fengselsstraff med strafferamme opp til seks år er det viktig at straffen gis et innhold som virker tilstrekkelig tyngende til at den blir akseptert av allmennheten og anvendt av domstolen.

Departementet har, etter at høringsutkastet ble sendt ut, kommet til at begrepet arbeid kan gi assosiasjoner til vanlig lønnet heltidsarbeid og har derfor valgt å erstatte dette med «samfunnsnyttig tjeneste», uten at det skal innebære noen endring av realiteten. Samfunnsnyttig tjeneste (samfunnstjeneste) blir allerede i dag brukt som et alternativ til ubetinget fengselsstraff, men de siste årene har denne reaksjonsformen blitt stadig mindre brukt. Når det gjelder det øvrige innholdet (program og andre tiltak), vil departementet understreke at kriminalomsorgen skal legge særlig vekt på tiltak som kan fremme den domfeltes evne til å motvirke sitt kriminelle handlingsmønster. I høringsutkastet ble det foreslått at deltakelse i program og behandling skal bygge på frivillighet. En del program er imidlertid såpass lite konfronterende i forhold til den enkelte (i Sverige kalles de «introduksjons- og motivasjonsprogram») at de bør kunne anvendes uten et samtykke fra den domfelte. Departementet vil komme tilbake til dette i forbindelse med utarbeiding av forskrifter.

Ved å legge kriminalomsorgens kartlegging av den domfeltes bakgrunn, behov og risiko for ny kriminalitet og et samarbeid rundt fastsettingen av det videre innholdet til de første timene av straffen, mener departementet at man

vil få en god start på gjennomføringen. Omfanget av kartleggingen vil bli regulert nærmere i forskrift til loven.

Når det gjelder spørsmålet om de ulike innholdsalternativene kan regnes som likeverdige i den forstand at de innebærer den samme grad av frihetsbegrensning fastholder departementet at oppmøteplikten, timetallet, gjennomføringstiden og trusselen om omgjøring til fengselsstraff ved brudd er grunnsteinen i frihetsbegrensningen og represjonen i ordningen. Departementet går med andre ord bort fra dagens system hvor arbeid (samfunnstjeneste) er ansett som en «strengere» reaksjon enn tilsyn. Et ønske om å beskytte samfunnet mot kriminalitet gjør det mest hensiktsmessig å få den domfelte til å bearbeide sitt kriminelle handlingsmønster for å unngå at han/hun begår nye lovbrudd. Den domfelte kan nok oppleve det som vel så krevende å måtte jobbe med sin livssituasjon og kriminalitet som å bli pålagt samfunnsnyttig tjeneste. Det vil trolig ikke være stor forskjell på hvor stor avskrekkende effekt de ulike innholdsalternativene vil ha for allmennheten.

Departementet mener det ikke vil være riktig å skille ut enkelte deler av straffen som ikke regnes inn i timetallet, slik kriminalomsorg i frihet i Oslo Nord foreslår. En av hovedinnvendingene mot dagens tilsyn er at omfanget ikke er angitt, slik at forventningene til den domfelte blir uklare, og den domfeltes rettssikkerhet dårlig. Når det ble foreslått å øke antallet timer den domfelte skal gjennomføre pr. uke var noe av årsaken nettopp at det skulle være rom for å følge opp den domfelte med samtaler innenfor det angitte timetallet. Departementet ønsker derfor å opprettholde at alt pliktig oppmøte, med unntak av undersøkelsene i forbindelse med rusforbud og som følge av mistanke om at den domfelte møter påvirket og reaksjon på brudd, skal regnes som en del av straffen.

Det er en stor utfordring for friomsorgen å vurdere hvilke tiltak som kan bidra til at den enkelte domfelte vil unnlate å begå ny kriminalitet. Det vil ikke være mulig å lykkes i alle tilfellene, men mye vil være oppnådd ved at den domfelte klarer å leve et kriminalitetsfritt liv ute i samfunnet under gjennomføringen av samfunnsstraffen. Mange enheter innen kriminalomsorg i frihet er opptatt av at det er lettere for kriminalomsorgen å få tilgang på nyttig informasjon i forhold til utformingen av straffen i forkant av domsavsigelsen, og ønsker derfor en økt bruk av personundersøkelser. Departementet mener det er viktig å holde fast ved at formålet med personundersøkelsen er å innhente informasjon til bruk for rettens avgjørelse av saken. Dersom ikke påtalemyndigheten eller domstolen anser at det er behov for en kartlegging av den domfelte bør, etter departementets mening, ikke kriminalomsorgens behov alene kunne begrunne innhenting av personundersøkelse. Når påtalemyndigheten eller domstolen ber om en personundersøkelse, må kartleggingen av den domfelte tilpasses deres behov. Det vil derfor ofte være behov for ytterligere og ikke minst oppdatert informasjon før kriminalomsorgen fastsetter innholdet i straffen. Departementet prioriterer for øyeblikket å utarbeide manualer for å kartlegge den domfelte i forbindelse med vurderingen av hvor han/hun bør gjennomføre en fengselsstraff («Risk-Need»). Denne satsningen kan videreutvikles slik at friomsorgen får det redskapet de trenger til å kartlegge den domfelte med sikte på fastsettingen av innholdet i samfunnsstraffen. Ut over dette blir det viktig å forholde seg til den kunnskapen man har fått de senere

årene om hva som kan ha effekt i forhold til faren for ny kriminalitet, og som blant annet er gjengitt i kapittel 5 i St meld nr 27 (1997-98).

9.4 Forbud mot å bruke berusende eller bedøvende midler

9.4.1 Innledning

Under gjennomføring av samfunnstjeneste er beruselse i tjenesten framhevet som et eksempel på et alvorlig brudd (Rundskriv G - 23/00). Bruk av berusende eller bedøvende midler er dermed et forhold som kan medføre fullbyrding av den subsidiære fengselsstraffen. Under gjennomføringen av en betinget dom med vilkår om tilsyn er det ikke satt noe tilsvarende krav til domfelte i forbindelse med oppmøteplikten. Ingen av reaksjonene innebærer noe forbud mot å bruke lovlige berusende eller bedøvende midler i den perioden den domfelte ikke er i kontakt med kriminalomsorgen.

9.4.2 Høringsutkastet

I høringsutkastet § 57 bokstav b ble det presisert at den domfelte skal møte upåvirket av berusende eller bedøvende midler for å gjennomføre det idømte antallet timer. Departementet vurderte om det ville være hensiktsmessig å innføre et generelt forbud mot å bruke berusende eller bedøvende midler under hele gjennomføringen, det vil si også i den tiden den domfelte ikke har kontakt med kriminalomsorgen. Dette vil i så fall være nytt i forhold til samfunnstjeneste og tilsyn. I den forbindelse ble det sagt:

> «I fengselsvesenet gjelder et slikt forbud døgnet rundt. Departementet foreslår nå at det skal vurderes konkret om et slikt vilkår er nødvendig ved permisjoner og straffavbrudd (se punkt 4.5.3). Så lenge den domfelte er i fengsel eller gjennomfører de idømte timene samfunnsstraff er mulighetene til og behovet for å kontrollere om han/hun er upåvirket mye større enn når den domfelte er ute i samfunnet. En effektiv kontroll av et generelt forbud når den domfelte er ute i samfunnet vil medføre at kriminalomsorgen må bruke store ressurser på kontroll, noe som vil gå ut over andre tiltak som retter seg direkte mot å motvirke ny kriminalitet. Det kan imidlertid hevdes at kriminaliteten ofte er så tett knyttet opp mot et misbruksproblem, at det blir vanskelig å få gjennomført tiltak for å unngå ny kriminalitet uten å ta tak i rusmiddelmisbruket. Enkelte lovbrytere reagerer også slik på rusmidler at de blir direkte farlige for sine omgivelser. Departementet foreslår derfor at domfelte som kriminalomsorgen anser å kunne komme til å begå ny kriminalitet rettet mot noens liv eller helse, skal kunne pålegges å avholde seg fra å bruke berusende eller bedøvende midler døgnet rundt under gjennomføringstiden. Et slikt forbud vil kreve ekstra oppfølging av disse domfelte. Dette må skje gjennom kommunikasjon, aktiv rolleutføring, ved rutinemessige kontroller og gjennom kontroller i forbindelse med mistanke om brudd. Et forbud krever også at det iverksettes en reaksjon hvis den domfelte bryter vilkåret. Dette kan selvfølgelig oppleves som en skjerping av straffen for de som blir ilagt et forbud, noe som kan framstå som et problem i forhold til prinsippet om likhet. Departementet vil derfor understreke at et slikt forbud utelukkende skal fastsettes der det antas å være nødvendig for motvirke at domfelte begår ny kriminalitet rettet mot noens liv eller helse.»

9.4.3 Høringsinstansenes synspunkter

Svært få høringsinstanser har uttalt seg om kravet til den domfelte om å møte upåvirket av berusende eller bedøvende midler. Det samme gjelder hjemmelen i høringsutkastet § 58, hvor kriminalomsorgen gis anledning til å forby den domfelte å bruke berusende eller bedøvende midler utover tidspunktet for oppmøtet, hvis det anses nødvendig for å motvirke ny kriminalitet rettet mot noens liv, helse eller frihet. Salten sorenskriverembete skriver imidlertid:

> «Forslaget om å lovfeste at den domfelte møter upåvirket av berusende eller bedøvende midler under tjenesten oppfattes som positivt. I den grad det for enkelte domfelte skal fastsettes særlige vilkår, utøvd etter skjønn, oppfattes dette likevel så vidt inngripende at dette fortsatt bør skje som særvilkår av retten.»

Kriminalomsorg i frihet i Oslo Øst sier:

> «Etter vår mening bør rusforbud med kontroll kunne brukes i alle de tilfeller der det er en kobling mellom kriminell handling og rusbruk så framt dette kan knyttes opp mot andre tiltak som behandling, gjennomføring av rusprogram o.l.»

9.4.4 Departementets merknader

Departementet mener det bør stilles et eksplisitt krav om at den domfelte ikke skal være påvirket av lovlige eller ulovlige rusmidler når han/hun møter for å gjennomføre det idømte antallet timer. Når det gjelder muligheten til å fastsette et slikt forbud utover tidspunktet for møteplikten mener departementet at de begrensningene som er satt for når et slikt forbud kan fastsettes, gjør det forsvarlig å legge myndigheten til kriminalomsorgen.

10 Oppfølging av brudd ved prøveløslatelse og samfunnsstraff

10.1 Innledning

Departementet ser det som svært viktig at brudd på vilkårene under prøveløslatelse fra fengselsstraff og kravene under gjennomføringen av samfunnsstraff blir møtt med konsekvente og effektive reaksjoner. Dette er særlig viktig siden perioden med møteplikt under prøveløslatelsen nå regnes som en integrert del av straffen. Det vil også kunne bidra til å øke domstolens, påtalemyndighetens og allmennhetens tro på at samfunnsstraff er et godt alternativ til kortere fengselsstraffer.

Departementet mener tre forhold er særlig sentrale for å oppnå en konsekvent og effektiv praksis. Det første er at det må finnes relevante reaksjonsalternativ for å møte det enkelte bruddet. Det andre er at man må få en tydeligere forståelse av hva som er et brudd og klarere regler for hva som skal til for å utløse de ulike reaksjonsalternativene. I den sammenhengen har departementet under utformingen av vilkårene/kravene lagt vekt på at de skal kunne kontrolleres og reageres på dersom den domfelte bryter dem. Det siste punktet som departementet mener kan ha innvirkning på reaksjonspraksisen er hvilken instans man gir myndighet til å beslutte iverksatt de ulike reaksjonsalternativene og hvor vidt skjønn denne instansen skal ha.

10.2 Reaksjonsalternativer ved brudd på vilkårene/forutsetningene

10.2.1 Gjeldende rett

Rettens reaksjonsalternativer når den domfelte bryter vilkårene for prøveløslatelse og betinget dom er identiske. De er noe mer omfattende enn ved brudd på forutsetningene for samfunnstjeneste.

Når prøveløslatte og betinget dømte bryter fastsatte vilkår gir straffeloven § 54 nr. 2 forhørsretten myndighet til å beslutte at den løslatte/betinget dømte må fullbyrde den ubetingete fengselsstraffen. Bestemmelsen gjelder direkte for betinget dømte, men fengselsloven § 40 annet ledd gir den tilsvarende anvendelse for prøveløslatte. Når retten beslutter at den løslatte/betinget dømte må fullbyrde den ubetingete fengselsstraffen, skal den samtidig ta stilling til om fullbyrdingen skal skje helt eller delvis, det vil si utmåle omfanget av fullbyrdingen. I steden for å bestemme at straffen skal fullbyrdes, kan retten sette en ny prøvetid og nye vilkår.

Hvis den prøveløslattes forhold gir grunn til det, kan fengselsdirektøren oppheve, endre eller fastsette nye vilkår eller endre prøvetiden. Domstolen har den samme myndigheten overfor betinget dømte. Dette er imidlertid ikke en reaksjon på brudd, men bestemmelsen kan anvendes i tilfeller hvor man merker at det er ved å skje en utgliding som kan føre til brudd.

Også i straffeloven § 28 c om brudd på forutsetningene under gjennomføringen av en dom på samfunnstjeneste er retten gitt myndighet til å velge om straffen skal fullbyrdes helt eller delvis. Retten er imidlertid ikke gitt anledning til å endre den opprinnelige dommen med mindre den domfelte har begått en ny straffbar handling.

I en del fylker har friomsorgen etablert en ordning hvor den domfelte innkalles til «innskjerpingssamtaler» hos politiet eller hos kontorsjefen i friomsorgen, før saken vurderes for omgjøring. Før innskjerpingssamtalen eller at saken vurderes for omgjøring gis gjerne den prøveløslatte/domfelte en skriftlig eller muntlig advarsel (irettesetting).

Rundskriv G - 23/00, som gir retningslinjer for gjennomføringen av samfunnstjeneste, pålegger friomsorgen å gi den domfelte en muntlig advarsel ved brudd på tjenesteplikten dersom bruddet ikke anses for «alvorlig eller gjentatt». Rundskrivet sier videre at det i tillegg snarest mulig bør finne sted et møte mellom den domfelte og friomsorgen for å markere alvoret i saken.

10.2.2 Tidligere utredninger

Frem til kriminalomsorg i frihet ble gjort statlig og underlagt Justisdepartementet i 1980, diskuterte man jevnlig spørsmålet *om* det burde være adgang til å bestemme at straffen skulle fullbyrdes når en prøveløslatt eller betinget dømt ikke overholdt særvilkårene. Straffelovrådet påpekte i NOU 1975: 61 Kriminalomsorg i frihet, at adgangen ble lite brukt i praksis. Flertallet konkluderte med at det burde være en slik adgang til å bestemme at straffen skulle fullbyrdes, men bare som «...et ytterste virkemiddel, som bare bør anvendes når det foreligger tungtveiende grunner...». I Ot. prp. Nr. 62 (1980-81) Om lov om endring i straffeloven m m konkluderte Justisdepartementet med at det skulle være adgang til å omgjøre en prøveløslatelse/betinget dom når vilkårene blir brutt, men dette var ment som noe ekstraordinært hvis det bare dreide seg om brudd på særvilkårene og ikke ny kriminalitet.

Som et mindre inngripende virkemiddel enn hel eller delvis omgjøring foreslo Straffelovrådet i NOU 1975: 61, etter anbefaling fra den nordiske strafferettskomité, at man innførte en adgang til å pågripe og kortvarig fengsle lovbrytere som bryter særvilkår i prøvesituasjoner, det vil blant annet si prøveløslatte og betinget dømte. Justisdepartementet fant den gang ikke å ville foreslå en slik ording. Justiskomiteens flertall gikk likevel inn for forslaget, men det fikk ikke flertall i Stortinget. I St meld nr 27 (1997-98) ga departementet uttrykk for at man på nytt ville vurdere å innføre korttidsfengsling som et reaksjonsalternativ ved brudd på vilkår, men denne gangen ble det bare foreslått i forbindelse med samfunnsstraffer.

Friomsorgsutvalget mente at friomsorgen burde ha flere reaksjonsalternativer ved brudd på vilkår, og foreslo lovfestet følgende alternativer

a) skriftlig irettesettelse,
b) innskjerping av vilkår og
c) iverksetting av hvilende vilkår.

I St meld nr 27 (1997-98) sluttet departementet seg til utvalgets forslag om restriktive virkemidler. Departementet la vekt på at en eventuell utvidelse i bruken av samfunnsstraffer skaper behov for et vidt spekter av sanksjoner, og uttalte videre at:

> «Bruken av det sterkeste virkemiddelet - omgjøring til soning av ubetinget fengselsstraff - bør begrenses til de alvorligste bruddtilfellene, blant annet for å unngå en altfor omfattende skjerping i forhold til dagens praksis. Det synes å være behov for reaksjoner på vilkårsbrudd som er noe mindre inngripende enn hel eller delvis omgjøring til soning av ubetinget fengselsstraff, men på den annen side går lengre enn advarsel, innskjerping eller iverksettelse av vilkår.»

10.2.3 Høringsutkastet

I høringsutkastet ble det understreket at man ønsket å effektivisere systemet, slik at brudd får konsekvenser og trusselen om fullbyrding av fengselsstraffen blir reell. Muligheten til å beslutte hel eller delvis fullbyrding av fengselsstraffen ved brudd på vilkårene/forutsetningene ved prøveløslatelse og samfunnsstraff ble foreslått videreført i straffeloven § 28 b. Domstolens adgang til å sette ny prøvetid og nye vilkår for en prøveløslatelse ble ikke opprettholdt (men departementet foreslo at kriminalomsorgen skulle kunne fastsette nærmere angitte vilkår, se nedenfor).

I forbindelse med omtalen av brudd på samfunnsstraffen foreslo departementet en mer systematisk bruk av delvis fullbyrding av den ubetingete fengselsstraffen med hjemmel i straffeloven § 28 b som en form for «korttidsfengsling», slik det var foreslått i St meld nr 27 (1997-98). Denne reaksjonen skulle brukes for å markere at man ikke tolererer fortsatte brudd, samtidig som den domfelte blir gitt en siste anledning til å revurdere sin situasjon. På denne måten håpet man å kunne stanse en videre utgliding, og dermed unngå å måtte omgjøre helt til ubetinget fengselsstraff. Ønsket om å utvide og systematisere bruken av delvis fullbyrding bygget blant annet på den erfaringen man har i Sverige med «omhändertagande». Formålet med den svenske ordningen var opprinnelig å gi Övervakningsnämden mulighet til å forberede sanksjoner som følge av bruddet. I praksis har det imidlertid vist seg at fengslingen i seg selv ofte er tilstrekkelig til å stanse fortsatte brudd, slik at reaksjonen kan opprettholdes etter at den kortvarige fengslingen er avsluttet. Departementet la vekt på at det er viktig at kriminalomsorgen bruker perioden hvor den domfelte er fengslet til å motivere ham eller henne til å endre retning og fortsette gjennomføringen av samfunnsstraffen. Det ble ikke ansett nødvendig med egne avdelinger for denne gruppen innsatte. De burde derfor, så langt det er hensiktsmessig, behandles som andre innsatte mens de er fengslet.

Departementet foreslo videre ulike reaksjonsformer som kriminalomsorgen skulle iverksette før begjæring om fullbyrding av den ubetingete fengselsstraffen ble fremmet for retten. Systemet ble foreslått å være identisk for vilkårsbrudd i forbindelse med prøveløslatelser og brudd på forutsetningene for samfunnsstraff. Ved første gangs brudd foreslo departementet lovfestet at kriminalomsorgen skulle kunne innskjerpe vilkårene/kravene og eventuelt fastsette nye vilkår. Innskjerping av kravene skulle innebære at den domfelte ble forpliktet til å møte for kriminalomsorgen og foreholdes alvoret i bruddet. Samtidig skulle han/hun gjøres kjent med følgene av gjentatte brudd. Kriminalomsorgen hadde etter lovforslaget ikke plikt til å innskjerpe vilkårene/kravene etter første gangs brudd, men måtte vurdere om det var tilstrekkelig med en muntlig eller skriftlig advarsel. Vilkårene som det ble foreslått at kunne fastsettes var; forbud eller pålegg om et bestemt oppholdssted, forbud mot

samkvem med bestemte personer, forbud mot bruk av rusmidler og pålegg om å melde seg for politiet. Prøveløslatte skulle også kunne pålegges å møte til påbegynnelse av behandling. (Iverksetting av hvilende vilkår som friomsorgsutvalget hadde foreslått var ikke aktuelt, siden samfunnsstraffen ble foreslått regulert som en hovedstraff.) I tillegg ble det foreslått tatt inn et nytt tredje ledd i straffeprosessloven § 461, slik at politiet fikk uttrykkelig hjemmel for å avhente domfelte når dette var nødvendig for å få gjennomført reaksjonen.

10.2.4 Høringsinstansenes syn

Svært få høringsinstanser kommenterte hvilke reaksjoner den domfelte bør kunne ilegges ved brudd. Oslo politidistrikt støttet forslaget om å innføre et system med flere reaksjonsalternativer.

Enkelte høringsinstanser etterlyste imidlertid korttidsfengslingen som ble foreslått i St meld nr 27 (1997-98).

10.2.5 Departementets merknader

Departementet mener det er svært viktig å effektivisere dagens reaksjonssystem, slik at brudd får tydelige konsekvenser. En forutsetning for en mer konsekvent bruk av adgangen til å beslutte fullbyrding av fengselsstraffen er, etter departementets vurdering, at det også eksisterer mindre inngripende rettsfølger som kriminalomsorgen kan vise til at er utprøvd.

I forbindelse med spørsmålet om delvis omgjøring (som erstatter «korttidsfengsling», slik det ble foreslått i St meld nr 27 (1997-98)), vil departementet påpeke at dette er tenkt gjennomført ved at det utarbeides rutiner for kriminalomsorgens forslag til reaksjon etter gjentatte brudd. Disse rutinene bør innebære at kriminalomsorgen raskt skal kunne foreslå en kortvarig delvis omgjøring med hjemmel i straffeloven § 28 b, uten at det begjæres at den ubetingete fengselsstraffen skal fullbyrdes i sin helhet. Departementet ønsker å utvide anvendelsen av dette systemet til også å omfatte løslatte på prøve som bryter vilkårene for løslatelsen, slik det opprinnelige var foreslått av Straffelovrådet. Departementet ser ingen grunn til at ikke denne ordningen vil kunne ha en like heldig innvirkning på løslatte på prøve som på domfelte til samfunnsstraff.

Innsettelse i fengsel, også kortvarig, kan fremstå som en for inngripende rettsfølge ved første gangs brudd, uten at den domfelte først har vært ilagt en mildere reaksjonsform. Departementet foreslår derfor lovfestet bruddreaksjonene som ble fremsatt i høringsutkastet (innskjerpingssamtale og fastsetting av vilkår).

10.3 Krav til bruddets omfang

10.3.1 Gjeldende rett

Både straffeloven § 54, som regulerer behandlingen av brudd på særvilkårene under prøveløslatelser og gjennomføringen av betinget dom, og straffeloven § 28 c om brudd på forutsetningene i forbindelse med dom på samfunnstjeneste setter krav til at bruddet skal være «alvorlig eller gjentatt» for at retten skal

kunne beslutte fullbyrding av fengselsstraffen. Siden domstolen svært sjelden beslutter fullbyrding av fengselsstraffen etter brudd på særvilkårene for en løslatelse på prøve eller en betinget dom, er det vanskelig å si hva som kreves for at bruddet skal regnes som «alvorlig». Forarbeidene til loven utdyper ikke hva «alvorlig» skal innebære, utover å si at så lenge det ikke foreligger ny kriminalitet skal fullbyrding av straffen være noe ekstraordinært. Ut fra dette kan man lese at det skal relativt mye til for at domstolen skal velge å gjøre om dommen. Tilsynsinstruksen gir ingen nærmere veiledning på hva som skal til for at friomsorgen skal gå videre med bruddsakene. I praksis har løslatte/domfelte helt kunnet unnlate å møte uten at straffen er blitt fullbyrdet.

I forarbeidene til lovfestingen av samfunnstjeneste ble det sagt at praksisen fra prøveperioden skulle videreføres. Ugrunnet fravær, beruselse i tjenesten, dårlig motivasjon og arbeidsinnsats skulle dermed betegnes som alvorlig brudd. Ved vurderingen av om et brudd burde lede til omgjøring mente man at det burde legges en viss vekt på hvor stor del av tjenesten som var utført. Ved brudd mot slutten av tjenesteperioden skulle det kunne legges en mildere vurdering til grunn.

Det kan synes svært strengt at første gangs ugrunnet fravær, eller dårlig motivasjon og arbeidsinnsats direkte skal kunne føre til omgjøring, uten at et mindre inngripende tiltak først er prøvd. I praksis er nok ikke bestemmelsen blitt tolket så strengt som forarbeidene kan tilsi. Praksis er nok heller at gjentatte tilfeller av det som er definert som et «alvorlig brudd» i forarbeidene fører til omgjøring.

10.3.2 Tidligere utredninger

Friomsorgsutvalget ga i NOU 1993: 32 uttrykk for at tilsyn og andre særvilkår bare bør fastsettes der man har til hensikt å reagere på brudd, om nødvendig med hel eller delvis fullbyrdelse av fengselsstraffen. Stortinget har gjentatte ganger gitt uttrykk for at det må få konsekvenser for den prøveløslatte dersom han/hun bryter tilsynet. I St meld nr 27 (1997-98) støttet departementet dette synspunktet og mente at det burde være lav toleranse for brudd. I forbindelse med behandlingen av samfunnsstraffer fremholdt departementet at det er viktig, av så vel allmenn- som individualpreventive hensyn, at kriminalomsorgen raskt kan sette i verk en hensiktsmessig reaksjon når domfelte bryter vilkårene uten å ha begått ny kriminalitet. Departementet sa videre:

> «Ved omgjøring av straffereaksjoner står hensynet til domfeltes rettssikkerhet sentralt. Dette innebærer blant annet at domfelte må sikres en høy grad av forutberegnelighet og ha mulighet til å ivareta sine rettigheter. I tillegg er det viktig å ha et system som fungerer effektivt, både av ressursmessige grunner og av hensyn til domfelte. For å sikre dette mener departementet at man bør gå veien om de lettere reaksjonsformene og at omgjøring til ubetinget fengselsstraff forbeholdes de mest alvorlige vilkårsbrudd.»

I sin innstilling til stortingsmeldingen Innst. S. nr. 6 (1998-99) uttalte flertallet i Justiskomiteen at reaksjonene på brudd på samfunnsstraffen må tydeliggjøres og forsterkes.

10.3.3 Høringsutkastet

Innsettelse i fengsel er et svært inngripende tiltak, og departementet mente ikke at det ville være rimelig om kriminalomsorgen skulle kunne fremme sak om omgjøring allerede etter første brudd. Det ble derfor både i straffegjennomføringsloven § 46 og i § 61 satt som forutsetning for at kriminalomsorgen skulle kunne bringe saken inn for retten, at innskjerping eller fastsetting av nye vilkår hadde vært iverksatt. Løslatte/samfunnsstraffdømte måtte dermed ha begått mer enn ett brudd før det var aktuelt å bringe saken inn for forhørsretten. I forbindelse med samfunnsstraffen ble det i tillegg sagt at kriminalomsorgen først burde ha foreslått delvis omgjøring før det ble begjært hel omgjøring. Departementet viste til at kriminalomsorgens oppfølgning av vilkårsbrudd, herunder adgangen til å fremme begjæring for retten, må reguleres nærmere i forskrift til loven.

Departementet valgte å gi en felles bestemmelse i straffeloven § 28 b om rettens adgang til å beslutte hel eller delvis fullbyrding av fengselsstraffen. Retten skulle først kunne omgjøre straffen hvis den fant at den domfelte «gjentatt» hadde brutt kravene (vilkårene for løslatelsen).

Det ble foreslått en forenkling av systemet ved at man ikke lenger skulle anvende begrepet «alvorlig brudd». Dette ble begrunnet med at det i praksis har vist seg vanskelig å skille ut hvilke brudd som er alvorlige. Departementet mente at hvis domfelte unnlater å møte eller møter påvirket av berusende eller bedøvende midler skulle dette regnes som et brudd. I forbindelse med samfunnstjenesten er dette i dag definert som et «alvorlig brudd». Det forekommer imidlertid nesten aldri at retten beslutter fullbyrding uten at det foreligger et gjentatt «alvorlig brudd». De eneste bruddene som departementet vurderte at i dag kan føre til omgjøring uten å ha skjedd gjentatt er de som innebærer ny kriminalitet. Det ble videre sagt at hvis domfelte til samfunnsstraff reiser til utlandet eller opptrer destruktivt i en gruppesituasjon skulle dette regnes som et brudd.

10.3.4 Høringsinstansenes syn

Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter uttaler at ordet gjentatt i utkastet til straffegjennomføringslov § 46 annet ledd burde byttes ut med på ny og uttaler:

> «Gjentatt betyr minst to. Statsadvokaten er av den oppfatning at en prøveløslatt som har fått innskjerpet vilkår bør gjeninnsettes hvis han på ny bryter vilkår. Det bør ikke være krav om at han har brutt vilkår flere ganger.»

I forbindelse med omtalen av samfunnsstraffen sier statsadvokaten:

> «Av utkastet annet ledd fremgår det at brudd skal kunne bringes inn for forhørsretten etter innskjerping når den domfelte «gjentatt» bryter kravene. Det vises her til statsadvokatens kommentar til § 46. «Kan»-regelen innebærer at det ved vurderingen av om saken skal bringes inn for forhørsretten kan tas i betraktning hva slags type brudd det er tale om når innbringelse skal vurderes.»

Kriminalomsorg i frihet i Buskerud uttaler at de opplever det som positivt at begrepet alvorlig brudd fjernes.

10.3.5 Departementets merknader

Departementet er enig med Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter i at det er mer korrekt å bruke begrepet «på nytt» i stedet for «gjentatt» i lovforslaget §§ 44 annet ledd og 58 annet ledd. På denne måten mener departementet at det kommer tydeligere frem at det er tilstrekkelig med ett nytt brudd etter at domfelte har vært igjennom en innskjerpingssamtale for at kriminalomsorgen skal kunne bringe saken inn for forhørsretten.

Ingen av høringsinstansene har hatt innvendinger mot at departementet har foreslått å fjerne muligheten til å gå direkte til forhørsretten dersom et brudd er «alvorlig». Departementet tolker dette som at de ulike instansene er enig i at det ikke er praktisk å anvende begrepet alvorlig i forbindelse med brudd. Departementet mener at den prøveløslatte/domfelte til samfunnsstraff bør gis en advarsel i form av en innskjerpingssamtale eventuelt kombinert med fastsetting av vilkår, før man går til et såpass alvorlig tiltak som å bringe saken inn for retten.

Dersom den domfelte totalt neglisjerer oppmøteplikten, og unnlater å møte til innskjerpingssamtalen, kan kriminalomsorgen anmode politiet om å pågripe og fremstille ham/henne med hjemmel i straffeprosessloven § 461 tredje ledd. Hvis det tar tid før politiet får tak i den domfelte, kan kriminalomsorgen avbryte gjennomføringen av straffen, jf §§ 44 første ledd og 58 første ledd.

Departementet mener at dette systemet vil medføre en effektivisering av reaksjonssystemet, samtidig som det blir tilstrekkelig forutsigbart for den prøveløslatte/samfunnsstraffdømte. Når den prøveløslatte/samfunnsstraffdømte allerede har vært igjennom en innskjerpingsprosess, og dermed er gitt en sjanse, vil det være lettere for domstolen å beslutte fullbyrding av fengselsstraffen.

10.4 Beslutningsmyndighet ved brudd

10.4.1 Gjeldende rett

Straffeloven gir forhørsretten myndighet til å beslutte fullbyrding av fengselsstraffen når prøveløslatte og betinget dømte alvorlig eller gjentatt bryter særvilkår eller begår ny kriminalitet eller domfelte til samfunnstjeneste bryter forutsetningene. For prøveløslatelsen sin del skjer dette ved at fengselsloven §§ 40 og 41 gir reglene om betinget dom i henholdsvis straffeloven § 54 nr. 2 og 3 tilsvarende anvendelse. Straffeloven § 54 nr. 2, som omhandler brudd på særvilkår, pålegger retten å vurdere om det foreligger et alvorlig eller gjentatt brudd og *om* bruddet bør føre til gjeninnsettelse. Det siste vurderingstemaet følger av at lovteksten bruker formuleringen «kan» når den omtaler rettens adgang til å beslutte fullbyrding. Friomsorgen er gitt en tilsvarende myndighet i Tilsynsinstruksen, ved at den i § 5 nr. 1 sier at friomsorgen skal overveie nøye å sende melding til påtalemyndigheten om lovbryterens forhold ved gjentatte eller alvorlige brudd. I praksis blir prøveløslatte og betinget dømte bare helt unntaksvis satt inn i fengsel på grunn av vilkårsbrudd som ikke innebærer ny kriminalitet.

Også ved samfunnstjeneste er det forhørsretten som er gitt kompetanse til å beslutte fullbyrding av fengselsstraffen, jf straffeloven § 28 c. Når retten har konstatert et alvorlig eller gjentatt brudd på forutsetningene gis imidlertid

ikke domstolen samme myndighet som etter § 54 nr. 2 til å vurdere *om* straffen skal fullbyrdes. Straffeloven § 28 c fastsetter nemlig at retten «skal» bestemme at den subsidiære fengselsstraffen fullbyrdes dersom det foreligger et alvorlig eller gjentatt brudd. Oppfølgingen av brudd på arbeidsplikten har da også vært noe mer konsekvent enn ved brudd på særvilkårene under prøveløslatelser og gjennomføring av betinget dom.

Det er utelukkende påtalemyndigheten som kan bringe bruddsakene inn for retten, jf. straffeprosessloven § 76.

10.4.2 Tidligere utredninger

Fram til 1981 hadde Fengselsstyret myndigheten til å beslutte gjeninnsettelse (fullbyrding av fengselsstraffen) i forbindelse med brudd på prøveløslatelsesvilkår. Myndigheten ble imidlertid lite brukt, og i NOU 1975: 61 foreslo Straffelovrådet at kompetansen skulle overføres til domstolen. Forslaget var begrunnet i at dette ville øke rettssikkerheten, samtidig som Rådet antok at overføringen av myndighet kunne effektivisere bruken av sanksjonsreglene, og at domstolen ville få anledning til å overprøve urimelige løslatelsesvilkår. Det ble videre sett på som en fordel at man gjennom denne endringen fikk parallelle regler for løslatelse på prøve og betingete dommer. Straffelovrådets forslag ble vedtatt og inntatt i fengselsloven § 40 annet ledd i form av dagens henvisning til straffeloven § 54 nr. 2.

Det har imidlertid vist seg at det nye systemet ikke har medført den effektiviseringen i bruken av sanksjonsreglene som man hadde ønsket. Den ubetingete fengselsstraffen blir fremdeles svært sjelden fullbyrdet uten at det foreligger nye straffbare forhold. Fengselslovutvalget hevdet i NOU 1988: 37 at årsaken til at reaksjonspraksisen ved brudd på vilkår i prøvetiden ikke alltid har fungert tilfredsstillende dels skyldes svikt i innrapporteringsrutinene og dels politiets manglende oppfølging av vilkårsbrudd. Utvalget understreket at dette for en stor grad skyldes underbemanning i vedkommende etater.

Friomsorgsutvalget hevdet i NOU 1993: 32 at prøveløslatte og betinget dømte bare helt unntaksvis blir innsatt til soning ved brudd på særvilkår, til tross for at bruddene er alvorlige og gjentatte. Utvalget mente at dagens praksis på ugunstig vis påvirker friomsorgen som rettshåndhevende myndighet, og bidrar til å svekke dens troverdighet og autoritet. Utvalget uttalte også at:

> «(...) praksis ved brudd på særvilkår i dagens situasjon kan synes tilfeldig, og ikke ivaretar de hensyn til rettslikhet og ensartet praksis som man bør kreve ved en strafferettslig reaksjon.»

Utvalget viste til at friomsorgens ytre etat var tilbakeholdne med å rapportere brudd, og at dette i det vesentlige var begrunnet med at bruddrapportene ikke på tilfredsstillende måte ble fulgt opp av andre strafferettsetater. Det ble fremholdt at påtalemyndigheten synes å fremme få saker, og at den reelle vurderingen av spørsmålet som loven la opp til derfor ikke ble foretatt.

Friomsorgsutvalget foreslo å begrense domstolens myndighet når den vurderte fullbyrding i forbindelse med prøveløslatelser og betingete dommer, slik at den ikke lenger skulle kunne vurdere *om* fengselsstraffen skulle fullbyrdes etter at den hadde konstatert at det forelå et alvorlig eller gjentatt brudd på vilkårene:

> «Dersom friomsorgens egne restriktive tiltak ikke fører frem og retten finner at tiltak etter straffeloven § 54 nr. 1 ikke vil være tilstrekkelig skal dommen helt eller delvis gjøres om til ubetinget fengselsstraff. Dette innebærer at bare de alvorligste brudd vil lede til omgjøring. På den annen side er det utvalgets oppfatning at retten skal omgjøre når intet annet fører frem. Utvalgets forslag innebærer i praksis at «kan - regelen» i § 54 nr. 2 endres til en «skal - regel».»

Departementet viste i St meld nr 27 (1997-98) til at Stortinget gjentatte ganger har gitt uttrykk for at brudd på tilsynsordningen må få konsekvenser for den domfelte. Departementet fremhevet:

> «En konsekvent og målrettet anvendelse av sanksjonsreglene taler for at man vurderer andre løsninger enn den nåværende. Departementet antar at et alternativ kan være å legge myndigheten til å beslutte iverksetting av de minst inngripende reaksjonene til forvaltningen. På denne måten blir kompetansen i større grad lagt på samme nivå som ved brudd på forutsetningen under soning av ubetinget fengselsstraff. Det blir dessuten enklere å få til et system der reaksjonen kommer raskt etter bruddet er begått.»

Departementet mente overføringen av kompetansen til å gjeninnsette prøveløslatte til domstolen ikke hadde ført til en tilfredsstillende anvendelse av sanksjonsreglene. Overføring av kompetansen til å beslutte fullbyrding ved brudd på prøveløslatelse og samfunnsstraff til kriminalomsorgen ville kunne medføre raskere behandling og en mer følbar reaksjon.

Stortingets flertall viste i Innst. S. nr. 6 (1998-99) til at Stortinget gjentatte ganger har gitt uttrykk for at brudd på tilsynsordningen må få konsekvenser for den domfelte, og at det må være lav toleranse for brudd i tilsynstiden. Flertallet understreket at trusselen om innsetting til soning må være reell og at for at reaksjonen skal tjene sin hensikt må den effektiviseres. I den forbindelse var flertallet enig med departementet i at man burde vurdere å overføre kompetansen til å beslutte omgjøring ved brudd på særvilkårene fra domstolen til kriminalomsorgen.

10.4.3 Høringsutkastet

I høringsutkastet ble det foreslått ensartede saksbehandlingsregler når løslatte på prøve og domfelte til samfunnsstraff bryter vilkårene/kravene.

I overensstemmelse med forslaget i St meld nr 27 (1997-98), vurderte departementet om kompetansen til å beslutte hel eller delvis omgjøring burde overføres til kriminalomsorgen. Departementet konkluderte med at dagens ordning, hvor domstolene er gitt denne kompetansen, burde videreføres. Det ble vist til at rettssikkerhetsmessige hensyn taler for å opprettholde någjeldende ordning, men at det samtidig er et viktig mål for departementet å få til et mer effektivt reaksjonssystem ved brudd på særvilkår. Det ble derfor foreslått en alternativ mellomløsning som kunne effektivisere reaksjonssystemet, samtidig som rettssikkerheten ble ivaretatt. Etter dagens system kan utelukkende påtalemyndigheten bringe omgjøringssakene inn for retten. Departementet foreslo et nytt sjette ledd i straffeprosessloven § 76, slik at også kriminalomsorgen fikk myndighet til å fremme sakene. Dersom forholdet omfatter ny straffbar handling, ble det imidlertid sagt at bruddsaken burde overlates til

påtalemyndigheten. Dette skyldtes at det ble ansett som mest hensiktsmessig at bruddsaken ble behandlet samtidig som retten tok stilling til den nye kriminaliteten.

For at bruddsakene skal kunne behandles med den nødvendige hurtigheten mente departementet at det var mest hensiktsmessig å videreføre dagens ordning i forbindelse med samfunnstjeneste, hvor bestemmelsene i straffeprosessloven kapittel 14 gis tilsvarende anvendelse. Dette innebærer at sakene kan bringes inn for forhørsretten og at avgjørelsen kan treffes ved kjennelse. Videre kan den domfelte pågripes, fengsles og fremstilles for retten etter de samme frister som gjelder i fengslingssaker. Den domfelte skulle ha rett til offentlig forsvarer.

I forbindelse med omtalen av brudd på prøveløslatelsesvilkår foreslo departementet at den domfelte bare skal kunne prøveløslates på nytt, når domstolen har bestemt hel fullbyrding av fengselsstraffen. Lovforslaget innebærer derfor at en kjennelse om delvis fullbyrding skal gjennomføres fullt ut. Forslaget var begrunnet med at når domstolen uttrykkelig har tatt stilling til hvor stor andel av straffen som skal fullbyrdes vil det være et inngrep i dens kompetanse dersom kriminalomsorgen skulle overprøve dette.

Den domfelte vil etter forslaget kunne påkjære avgjørelsen om hel eller delvis fullbyrding. Etter straffeprosessloven § 382 vil et slikt kjæremål ikke ha oppsettende virkning med mindre «...loven bestemmer det, eller den rett hvis avgjørelse angripes eller kjæremålsretten bestemmer det». En forutsetning for å oppnå den ønskede effektiviseringen er, i følge høringsutkastet, at kjæremål som hovedregel ikke blir gitt oppsettende virkning. En motsatt ordning vil kunne medføre at en del domfelte trenerer beslutningen ved å påkjære avgjørelsen uten grunn.

Dersom retten konstaterer et gjentatt brudd, ble det foreslått at man viderefører systemet fra samfunnstjenesten, både for prøveløslatelser og for samfunnsstraff. Det innebærer at retten ikke skal vurdere *om* fengselsstraffen skal fullbyrdes, men bare om fullbyrdingen skal skje helt eller delvis.

Det ble videre foreslått at gjennomføringen automatisk skulle avbrytes når kriminalomsorgen besluttet å bringe en sak inn for forhørsretten eller den domfelte er tiltalt for en ny straffbar handling.

Kriminalomsorgen ble tillagt myndighet til å pålegge den domfelte å møte til innskjerping av kravene/vilkårene og samtidig, hvis kriminalomsorgen mener det er nødvendig for å motvirke nye brudd, ilegge nærmere fastsatte vilkår (jf. punkt 10.2.3). Departementet argumenterte med at kriminalomsorgen også i dag har anledning til å innskjerpe kravene, og at vilkårene som kunne fastsettes skulle være motivert ut fra at man ville hindre en videre utglidning. Det ble lagt vekt på at dette kunne bidra til at man fikk en mest mulig effektiv praksis, slik at reaksjonen kom raskt etter handlingen, og ble ikke vurdert som mer inngripende enn at kriminalomsorgen kunne gis denne myndigheten.

10.4.4 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har innvendinger mot at beslutning om fullbyrding av den subsidiære fengselsstraffen etter brudd på kravene for samfunnsstraff skal tilligge domstolen. Ringerike kretsfengsel anbefaler at man opprett-

holder forslaget fra St meld nr 27 (1997-98), om å flytte beslutningskompetansen for gjeninnsettelse av prøveløslatte til kriminalomsorgen. Også Oslo politidistrikt mener at kompetansen til å beslutte gjeninnsettelse bør tilligge kriminalomsorgen, og uttaler:

> «Etter vårt syn vil dette være den mest hensiktmessige metode for å sikre at brudd får konsekvenser for den prøveløslatte. Dette kan også bidra til at domfelte behandles likt. Vår erfaring med domstolenes behandling av saker som gjelder brudd på vilkår eller forutsetninger (ved betinget dom eller dom på samfunnstjeneste) er at vurderingen er svært ulik.»

Dersom kompetansen til å gjeninnsette skal beholdes ved domstolen mener imidlertid politidistriktet at prosessfullmakten bør beholdes samlet og begrunner dette med:

> «For mange prøveløslatte vil man kunne oppleve både brudd på særvilkår og ny kriminalitet i prøvetiden, om enn ikke nødvendigvis sammenfallende i tid. Av effektivitetshensyn vil det være hensiktsmessig at brudd behandles av samme etat.»

Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter foreslår at regionalt nivå i kriminalomsorgen selv må kunne fremsette begjæring om omgjøring også når bruddet omfatter ny kriminalitet. Kriminalomsorg i frihet i Rogaland uttaler:

> «Vi ser det som positivt at regionen etter forslaget gis kompetanse til å fremme brudd på særvilkår direkte for domstol for å sikre raskere saksbehandling. Vi vurderer det også av rettssikkerhetsmessige hensyn som positivt at dagens ordning opprettholdes ved brudd på grunnvilkår. Imidlertid er vi usikre på hvilke praksis lovforslaget legger opp til i saker hvor det er brudd på både grunn og særvilkår. Etter dagens ordning kan det ved brudd på grunnvilkår ta lang tid før saken fremmes for retten. I slike saker vurderer vi det lite hensiktsmessig at domfelte som har brutt både grunn- og særvilkår eventuelt blir gående og vente i lang tid på en domsavgjørelse for brudd på særvilkåret.»

Troms politidistrikt, kriminalomsorg i frihet i Buskerud, Borgarting lagmannsrett, og Vestre fengselsdistrikt slutter seg til forslaget om at kriminalomsorgen skal gis myndighet til å bringe vilkårsbrudd inn for forhørsretten.

Stavanger byrett, Nordre fengselsdistrikt, kriminalomsorg i frihet i Sør-Trøndelag, kriminalomsorg i frihet i Nordland, Salten sorenskriverembete og Juss-Buss mener det bør være påtalemyndigheten som fremsetter begjæringen overfor forhørsretten. Salten sorenskriverembete uttaler:

> «At sakene fremmes gjennom Kriminalomsorgen vil i liten grad ha betydning for rettens saksbehandlingstid, hvor slike saker også i dag er prioritert. I den grad bruddsaker skulle ta tid ved den rettslige behandling skyldes dette i de aller fleste tilfelle problemer med å få forkynt stevningen for den domfelte, noe som har resultert i at retten har måttet benytte politiets bistand til forkynnelse av stevningen.»

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund mener departementet bør se nærmere på om behandlingen av bruddsakene også kan ligge i politidistriktene. Forbundet begrunner synspunktet med at de geografiske avstandene mellom

regionen og lokalenhetene kan være store. Også kriminalomsorg i frihet i Nordland er skeptisk til forslaget og uttaler:

> «Når det gjelder forslaget om å behandle brudd på regionalt nivå, mener vi dette er uhensiktsmessig og vil fungere dårligere enn bruk av den lokale påtalemyndighet som ofte vil kjenne saken. I Region Nord er det i dag hele 15 politidistrikt, store avstander, og det vil derfor bli svært vanskelig å følge opp bruddsakene innen rimelig tid. Erfaringer viser dessuten at det er mulig å oppnå meget gode resultater, dersom en legger til rette for gode samarbeidsordninger med den lokale påtalemyndighet. En hensiktsmessig ordning for behandling av brudd er viktig for hele reaksjonssystemet og bør videreutvikles og taes inn i instruksen til den lokale påtalemyndighet. Behandling av brudd må skje lokalt, rimelig raskt og ubyråkratisk.»

Oslo Politidistrikt støtter forslaget om at kriminalomsorgen bør kunne fastsette de minst inngripende reaksjonene. Ellers har ingen av høringsinstansene kommentert forslaget om å gi kriminalomsorgen myndighet til å pålegge den domfelte å møte til innskjerping av kravene eller fastsette vilkår.

10.4.5 Departementets merknader

En overføring av kompetansen til å beslutte fullbyrding av fengselsstraffen ville kunne medføre en raskere behandling av sakene, slik at reaksjonen kommer raskt etter at bruddet er begått og det kan føre til en mer konsekvent praksis enn etter dagens system. Mot dette kan det imidlertid hevdes at overføringen av myndighet kan svekke den domfeltes rettssikkerhet i saker som har svært inngripende konsekvenser. For å oppnå tilstrekkelig grad av likebehandling vil det derfor med et slikt system være nødvendig med relativt firkantede rutiner for saksbehandlingen, noe som medfører at systemet blir lite fleksibelt. En har også lagt vekt på uttalelsen fra Salten sorenskriverembete om at disse sakene allerede er prioritert i domstolen og valgt å videreføre forslaget fra høringsutkastet om at selve avgjørelsen skal ligge hos domstolen. Dette vil gi den «bigevinsten» i forhold til samfunnsstraffen, at domstolen gjennom behandlingen av saken får innsikt i innholdet av reaksjonen.

Departementet ønsker også å opprettholde forslaget om at domstolen, etter å ha konstatert et brudd, bare skal kunne avgjøre hvor omfattende fullbyrdingen skal være og ikke *om* fengselsstraffen bør fullbyrdes. Siden departementet har valgt å videreføre forslaget fra høringsutkastet om at brudd på prøveløslatelsesvilkår skal behandles etter straffeloven § 28 b, vil ikke retten ha mulighet til å velge *om* straffen skal fullbyrdes ved brudd på prøveløslatelsesvilkår slik den har i dag. Dette innebærer en tilsiktet begrensning av domstolens kompetanse som, etter departementets mening, vil kunne føre til et mer konsekvent reaksjonssystem.

Departementet opprettholder forslaget om at kriminalomsorgen skal kunne pålegge den domfelte å møte til innskjerping av vilkårene/kravene. Samtidig skal kriminalomsorgen kunne fastsette nærmere bestemte nye vilkår, jf. punkt 10.2.4.

Høringsinstansene har svært varierende oppfatninger av spørsmålet om kriminalomsorgen eller påtalemyndigheten bør gis myndighet til å fremme bruddsakene for retten. Departementet ser overføringen av myndighet til å fremme bruddsakene som et viktig virkemiddel til å korte ned tiden fra brud-

det blir begått til den subsidiære straffen kan fullbyrdes. En del høringsinstanser påpeker at brudd ofte vil omfatte ny kriminalitet, og at det derfor kan være hensiktsmessig at kriminalomsorgen også får hjemmel til å fremme disse sakene for domstolen. I disse sakene mener imidlertid departementet at kriminalomsorgen bare bør ha kompetanse til å begjære omgjøring på bakgrunn av brudd som ikke omfatter ny straffbar handling. Dersom kriminalomsorgen skulle fremme saker som omfatter straffbare handlinger, ville det bli gjort uten retten hadde tatt stilling til om den løslatte/samfunnsstraffdømte faktisk hadde begått det nye forholdet, noe departementet finner uheldig ut fra hensynet til den domfeltes rettssikkerhet. Departementet foreslår imidlertid at kriminalomsorgen kan anmode påtalemyndigheten om å fremme saken på bakgrunn av brudd på vilkårene/kravene, og dette vil være aktuelt i saker hvor man vet at det også foreligger ny kriminalitet.

Departementet foreslår et system som medfører at både kriminalomsorgen og påtalemyndigheten kan fremme omgjøringssaken når det både foreligger brudd på gjennomføringen og nye straffbare forhold. Dette vil trolig være tilfelle i de fleste sakene. Ordningen krever at kriminalomsorgen/påtalemyndigheten blir enige om en ansvarsfordeling, og underretter den annen part hvis det er aktuelt å begjære fullbyrding av den subsidiære fengselsstraffen.

10.5 Ny straffbar handling i gjennomføringstiden/prøvetiden

10.5.1 Gjeldende rett

Dersom den prøveløslatte begår en straffbar handling i prøvetiden gjelder bestemmelsene for betinget dom (straffeloven § 54 nr. 3) tilsvarende, jf fengselsloven § 41. Straffeloven § 54 nr. 3 setter ikke krav til omfanget av den straffbare handlingen, men retten er i stedet gitt myndighet til å beslutte *om* reststraffen bør fullbyrdes. Retten kan velge å gi en samlet dom for begge handlingene eller en særskilt dom for den nye handlingen. Hvis retten velger å gi en særskilt dom for den nye handlingen, kan den samtidig endre den tidligere dommen ved å oppheve eller endre fastsatte vilkår, sette nye vilkår og forlenge prøvetiden for inntil fem år til sammen.

Ved ny kriminalitet i forbindelse med samfunnstjeneste setter straffeloven § 28 b krav til at den straffbare handlingen skal innebære et «alvorlig eller gjentatt» brudd på forutsetningene. Dersom handlingen er av en slik art, *skal* domstolen beslutte hel eller delvis fullbyrding av den subsidiære fengselsstraffen. Domstolen kan velge om den vil gi en samlet dom for begge handlingene eller en særskilt dom for den nye handlingen. Dersom retten avsier en særskilt dom for den nye handlingen, kan den samtidig endre den tidligere dommen, noe som i praksis innebærer at domstolen kan endre gjennomføringstiden for samfunnstjenesten.

10.5.2 Høringsutkastet

Dagens reaksjonsalternativ og beslutningsmyndighet ved ny kriminalitet ble foreslått opprettholdt. Ny kriminalitet i løpet av prøvetiden etter løslatelse fra en ubetinget fengselsstraff skulle behandles etter reglene for betinget dom i straffeloven § 54 nr. 3 og samfunnsstraff reguleres i straffeloven § 28 b. Det ble ikke foreslått noen endring av straffeloven § 54 nr. 3, mens § 28 b ble foreslått

endret slik at den straffbare handlingen måtte ha skjedd gjentatt for at retten skulle kunne beslutte fullbyrding av den subsidiære fengselsstraffen. Rettens adgang til å velge om den ville avsi en samlet dom for begge handlingene eller en særskilt dom for den nye handlingen ble også foreslått videreført. Etter ny straffbar handling mens en person er prøveløslatt skulle retten også fortsatt, hvis den valgte å avsi en særskilt dom for den nye handlingen, samtidig kunne oppheve eller endre fastsatte vilkår, sette nye vilkår og forlenge prøvetiden for inntil fem år til sammen. På samme måte skulle domstolen fortsatt ha mulighet til å fastsette en ny gjennomføringstid etter straffeloven § 28 b som regulerte samfunnsstraffen.

10.5.3 Høringsinstansenes syn

Få høringsinstanser omtaler behandlingen av nye straffbare forhold. Enkelte støtter imidlertid at ny kriminalitet under gjennomføringen skal behandles som etter dagens regler.

10.5.4 Departementets merknader

Departementet har valgt å omredigere reglene for hvordan det skal reageres dersom den domfelte begår ny kriminalitet når han/hun er løslatt på prøve. Dette skyldes at departementet ønsker et ensartet system for brudd i forbindelse med prøveløslatelser og samfunnsstraff. Departementet foreslår at henvisningen i straffegjennomføringsloven endres, slik at § 45 viser til straffeloven § 28 b om samfunnsstraff i stedet for § 54 nr. 3 om betinget dom.

Videre foreslår departementet at straffeloven § 28 b omredigeres for å få en bedre språklig sammenheng i bestemmelsen. Departementet foreslår ikke videreført kompetansen til å endre gjennomføringstiden i de tilfellene hvor den avsier en særskilt dom for den nye handlingen. Behovet for å endre gjennomføringstiden er ivaretatt gjennom kriminalomsorgens adgang til å beslutte at gjennomføringen av straffen kan avbrytes i § 45 annet ledd og § 59 annet ledd. Siden straffeloven § 28 b nå også regulerer brudd i prøveløslatelsessituasjoner får retten, i forbindelse med brudd under prøveløslatelsen, ikke lenger mulighet til å oppheve eller endre fastsatte vilkår, sette nye vilkår og forlenge prøvetiden for inntil fem år til sammen.

I høringsutkastet ble dagens system for behandling av brudd når den domfelte/prøveløslatte har begått en ny straffbar handling, til dels foreslått videreført. Det ble satt krav om at den straffbare handlingen skulle innebære et «gjentatt brudd» før retten kunne beslutte fullbyrding av en dom på samfunnsstraff, mens det var tilstrekkelig at retten konstaterte at det forelå en ny straffbar handling for å beslutte gjeninnsettelse på reststraff etter en prøveløslatelse. Ved ny straffbar handling under gjennomføringen av en dom på samfunnsstraff skulle ikke retten ha anledning til å vurdere *om* straffen burde fullbyrdes når den først hadde konstatert et gjentatt brudd. Etter en ny vurdering har departementet kommet til at retten bør ha en noe videre adgang til å beslutte hva konsekvensen skal være av at den domfelte begår en ny straffbar handling. Departementet foreslår derfor at enhver straffbar handling begått i gjennomføringstiden for en samfunnsstraff og i prøvetiden når en domfelte er prøveløslatt skal være et brudd på forutsetningene som gir retten anledning til å vurdere *om* den subsidiære fengselsstraffen/reststraffen bør fullbyrdes.

Retten skal med andre ord ikke lenger vurdere om den straffbare handlingen innebærer et «alvorlig eller gjentatt» brudd, men kan i stedet vurdere relativt fritt *om* straffen bør fullbyrdes. Departementet vil imidlertid presisere at det fortsatt er alvoret i den nye straffbare handlingen og sammenhengen med den tidligere dommen som må være utgangspunktet for rettens vurdering av *om* straffen bør fullbyrdes. Videre kan retten velge om den vil gi en samlet dom som omfatter hel eller delvis fullbyrding sammen med det nye forholdet eller en særskilt dom for den nye handlingen.

11 Tilsyn og andre særvilkår ved betinget fengselsstraff

11.1 Innledning

Domstolen kan i dag beslutte at den domfelte skal stå under tilsyn i prøvetiden for en dom på betinget fengselsstraff, jf straffeloven § 53 nr. 2. Domstolen kan også fastsette andre særvilkår med hjemmel i straffeloven § 53 nr. 3 til 5. Loven lister opp følgende vilkår:

3.

a) at den domfelte overholder bestemmelser om oppholdssted, arbeid, utdanning eller samkvem med bestemte personer
b) at den domfelte overholder bestemmelser om innskrenkninger i rådigheten over inntekter og formue og om oppfyllelsen av økonomiske forpliktelser
c) at den domfelte avholder seg fra å bruke alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler
d) at den domfelte gjennomgår kur for å motvirke misbruk av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler, om nødvendig i institusjon
e) at den domfelte gjennomfører promilleprogram, jf nr 6 første ledd andre punktum
f) at den domfelte gjennomgår psykiatrisk behandling, om nødvendig i institusjon
g) at den domfelte for inntil ett år tar opphold i heim eller institusjon.

4. Som vilkår for utsettelsen skal retten pålegge den domfelte å yte slik erstatning og oppreisning som den fornærmete eller andre skadelidte har rett til å gjøre krav på, og som retten mener den domfelte har evne til å betale.

5. Som vilkår for utsettelsen kan retten bestemme at den domfelte betaler underholdsbidrag som er forfalt eller forfaller i prøvetiden.

I tillegg kan domstolen fastsette andre vilkår etter nr 3, se nærmere om dette under punkt 9. 3.1.

Fastsettingen av vilkår, gjennomføringen av tilsynet og praksisen i forhold til å reagere på brudd har blitt kritisert fra ulike hold gjennom lengre tid. Friomsorgsutvalget kom med den tydeligste kritikken ved sin uttalelse i NOU 1993: 32:

> «Fastsettelse av vilkår, gjennomføringen av tilsyn og praksis ved brudd på særvilkår i dagens situasjon kan synes tilfeldig, og ivaretar ikke de hensyn til rettslikhet og ensartet praksis som man bør kreve ved en strafferettslig reaksjon. Inngrep i den personlige frihet bør etter utvalgets oppfatning bygge på et sikkert rettslig grunnlag og ha størst mulig ensartet praksis ved gjennomføringen.»

I St meld nr 27 (1997-98) viste departementet til friomsorgsutvalgets synspunkter og antok at det var behov for å skjerpe reglene om betinget dom med tilsyn. Departementet la til grunn at tilsyn skal være et følbart, frihetsbegrensende inngrep for domfelte ved at man:

- tar noe av vedkommendes tid
- pålegger fremmøte til bestemte tider
- kontrollerer at vilkår, forpliktelser eller aktiviteter blir gjennomført som forutsatt i dommen
- informerer om at det foreligger en reell trussel om sanksjoner ved brudd

Departementet kom ikke med noe konkret forslag til hvordan reglene om betinget dom kunne skjerpes.

Justiskomiteen merket seg departementets antakelse om at det er behov for å vurdere en skjerping av reglene om betinget dom med tilsyn. Flertallet var enig med departementet i at fastsettelse av tilsyn bør ha en strafferettslig begrunnelse, og at tilsynstidens lengde bør ses i forhold til det lovbruddet som er begått. Komiteen uttalte at selve innholdet i samfunnsstraffene og reaksjoner på brudd på vilkår må tydeliggjøres og forsterkes.

11.2 Høringsutkastet

I høringsutkastet foreslo departementet at det skjerpede tilsynet skulle inngå i den foreslåtte samfunnsstraffen i straffeloven § 28 a, mens de øvrige særvilkårene ble opprettholdt i tilknytning til betinget dom i straffeloven § 53 nr. 3 til 5. Som en erstatning for tilsynet ble det foreslått at domstolen, med hjemmel i straffeloven § 53 nr. 2, kunne pålegge den domfelte å melde seg for politiet eller kriminalomsorgen til bestemte tider.

11.3 Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser kommenterer at videreføringen av tilsynet i samfunnsstraffen innebærer en straffeskjerping. Andre er bekymret for at lovbrytere som i dag ville fått en betinget dom med tilsyn enten ikke vil fanges opp av samfunnsstraffen eller at gjennomføringstiden vil bli betraktelig kortere enn dagens tilsynstid. Sorenskriveren i Stjør- og Verdal uttaler:

> «Eg har sett utsett soning med tilsyn som den beste - mest gagnlege - straffa for mange unge første gangs og kanskje andre gangs lovbrytarar.
>
> Utsett soning utan tilsyn opplever lovbrytarar helst som ingen reaksjon på lovbrotet...»

Og videre:

> «Tilsyn er ein føremon for domfelte, ikkje ei straffetyngsle, sjølv om mange kan oppleva all oppseding som tyngsle.»

Flere enheter i kriminalomsorg i frihet mener at meldeplikten utelukkende bør knyttes til politiet. Kriminalomsorg i frihet i Nord-Trøndelag trekker frem tre argumenter for dette standpunktet:

> « *Praktisk*, at det ikke er kriminalomsorgskontorer i alle kommuner. Det vil derved bli en ekstra og papirmessig administrasjonsoppgave for vår etat hver gang vi må orientere den lokale politimyndighet om å måtte ta seg av denne oppgaven. For politiet vil det igjen bli en administrativ og papirmessig oppgave å melde tilbake til kriminalomsorgen hvordan det går med domfelte. Det blir både byråkratisk og tungvint.

Faglig ved at dette blir unødig bruk av den sosialfaglig kompetanse som kriminalomsorgen besitter (ikke alle enheter har kontorpersonale til å gjøre denne eventuelle registreringen når domfelte skal melde seg).

Etisk uheldig ved å skulle ha som oppgave utelukkende å kontrollere meldeplikt og anmelde brudd, noe som neppe vil være et godt utgangspunkt for relasjonsbygging mellom den domfelte og sosialkonsulenten i kriminalomsorgen ved en eventuell senere samfunnsstraff.»

Høringsinstansene har ikke kommentert at de øvrige særvilkårene er foreslått opprettholdt i straffeloven § 53 nr. 3 til 5 og ikke videreført i § 28 a.

11.4 Departementets merknader

Departementet har vurdert om det er hensiktsmessig å opprettholde særvilkåret om tilsyn, slik det i dag går fram av straffeloven § 53 nr. 2. I likhet med friomsorgsutvalget har man kommet til at dagens ordning har mange svakheter ikke minst i forhold til likhet og forutberegnelighet. Departementet fastholder derfor at det anvendelsesområdet som friomsorgsutvalget mente at tilsynet burde gis (dommer som ligger i øvre del av «det betingete område», i skjæringspunktet mellom betinget og ubetinget og for nedre del av «det ubetingete område») bør dekkes av samfunnsstraffen. Dette stemmer også best overens med de synspunktene som Justiskomiteen ga uttrykk for i Innst. S. Nr. 6 (1998-99). Tilsyn som i dag knyttes til betingete dommer som ikke faller innenfor dette anvendelsesområdet, bør erstattes av betingete dommer eventuelt med et vilkår om at den domfelte skal melde seg til bestemte tider. Som enkelte enheter innen kriminalomsorg i frihet påpeker, kan dette innebære at unge lovbrytere vil møte kriminalomsorgen på et senere tidspunkt i sin «lovbruddskarriere» enn etter dagens system. Det blir imidlertid opp til domstolen å vurdere om lovbruddet og den siktedes individuelle forhold tilsier en mer umiddelbar og merkbar reaksjon som innebærer mer oppfølging enn en betinget dom.

Departementet mener, som de høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, at politiet er rett instans for meldeplikten etter straffeloven § 53 nr. 2. Når det utelukkende er snakk om å registrere den domfelte, vil ikke kriminalomsorgen ha noen særlig kompetanse som det er behov for i forbindelse med gjennomføringen. Kriminalomsorgen vil dessuten motta oppdraget fra politiet og hvis den domfelte ikke møter er det også politiet som må gå videre med saken. Kriminalomsorgen blir dermed et ekstra og overflødig ledd. I tillegg er politiet bedre representert rundt om i landet, slik at den domfelte unngår unødvendig reising ved å melde seg for politiet.

Særvilkårene i § 53 nr. 3 til 5 foreslås opprettholdt i sin nåværende form. Det vil være påtalemyndigheten som må følge opp om vilkårene overholdes og departementet understreker at dette må skje raskt og konsekvent. Departementet mener det som regel vil være hensiktsmessig å fastsette et vilkår om meldeplikt sammen med vilkårene. Som ved samfunnsstraffen er det viktig at domstolen bare fastsetter vilkår som er mulige å følge opp, i siste instans i form av fullbyrding av fengselsstraffen. Det må, på et senere tidspunkt, ses nærmere på om særvilkårene ved betinget dom i § 53 nr. 3 til 5 bør opprettholdes i sin nåværende form.

12 Økonomiske og administrative konsekvenser

12.1 Innledning

Målsettingen med den nye straffegjennomføringsloven er å gi rom for en faglig forsvarlig straffegjennomføring innenfor samfunnsmessig betryggende rammer. Det legges derfor opp til en større grad av differensiering mellom domfelte enn man har mulighet til etter dagens lovgivning. Departementet vil tilrettelegge for dette gjennom å arbeide aktivt for å utvikle en kriminalomsorgsetat med et bredt spekter av alternativer for gjennomføring av straff. I fengselsvesenet vil det være en viktig utfordring å utvikle fengselsvesenets eksisterende tilbud. Det tas sikte på å få etablert avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå og ressursavdelinger for dårlig fungerende innsatte. Friomsorgens straffegjennomføring forutsettes også i større grad enn i dag å bygge på individuelle opplegg ved at etaten gis adgang til å tilrettelegge innholdet i straffen.

12.2 Fremtidig organisasjonsstruktur

Det er besluttet opprettet seks regioner bestående av de fengslene og friomsorgskontorene som ligger innen regionens grenser. De seks regionene er region Øst som omfatter Oslo og Østfold, region Nord-Øst som omfatter Akershus, Hedmark og Oppland, region Sør som omfatter Buskerud, Vestfold og Telemark, region Sør-Vest som omfatter Vest-Agder, Aust-Agder og Rogaland, region Vest som omfatter Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal og region Nord som omfatter Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark. Regionen skal fungere som en felles ledelse for driftsenhetene i fengselsvesenet og friomsorgen.

Den nye linjeorganisasjonen vil bestå av et sentralt nivå (Justisdepartementet og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning), regionalt nivå etter den inndeling som er redegjort for ovenfor og lokalt nivå som består av driftsenhetene. Felles regional ledelse av fengselsvesenet og friomsorgen antas å gi en enklere administrasjon av straffegjennomføringen og gjøre det mulig å flytte oppgaver ut av Justisdepartementet. Regionadministrasjonene er lokalisert utenfor driftsenhetene noe som medfører økte kostnader til lokaler. Det vil også påløpe høyere utgifter til lønn i forbindelse med opprettelse av noen nye stillinger i administrasjonen. De økte utgiftene vil påløpe fra oppstart av regionadministrasjonene og vil bli dekket innenfor kriminalomsorgens budsjettramme.

12.3 Saksbehandlingen

Departementets lovforslag legger opp til en betydelig desentralisering av myndighet, ved at hovedtyngden av de enkeltsakene som i dag behandles av sentralt nivå (Justisdepartementet og Fengselsstyret) legges ut til ytre etat. Det vil med andre ord være regionalt nivå som blir ansvarlig for hovedtyngden

av klagesakene fra innsatte i fengslene og personer som er under straffegjennomføring i friomsorgen. Det tas også sikte på å legge klager på avgjørelser i personalsaker til regionalt nivå. Lokalt nivå vil etter dette som hovedregel fatte beslutninger i første instans. Den skjerpede praksisen i forhold til å reagere på brudd i forbindelse med gjennomføring av samfunnsstraffer og i prøvesituasjoner (prøveløslatelse mv) som er signalisert, antas å innebære at antallet saker vedrørende domfelte og innsatte øker. Dette er forhold som kan påvirke behovet for saksbehandlerkompetanse i kriminalomsorgens ytre etat.

Departementet antar at det økte behovet for saksbehandlerkompetanse i ytre etat i hovedsak kan løses gjennom å omrokkere stillinger internt. Her vises blant annet til at det er besluttet et betydelig ressursuttak i form av stillinger fra Justisdepartementet. I tillegg er det, som nevnt, tatt høyde for en moderat stillingsvekst til regionadministrasjonene.

Når det gjelder lokalt nivå forberedes i utgangspunktet alle saker ved den enkelte driftsenheten. Det innebærer at fengslene og friomsorgskontorene allerede i dag må gå gjennom sakene og gi sine anbefalinger til løsninger. Departementet antar derfor at det i praksis ikke vil bety merarbeid av betydning om lokalt nivå også må ta beslutningene i mange saker.

12.4 Gjennomføring av straffen

Lovforslaget bygger i stor grad på at de eksisterende virkemidlene når det gjelder gjennomføring av fengselsstraff skal videreføres og videreutvikles. Hvis man skal kunne ivareta formålet om en mer individuelt tilrettelagt straffegjennomføring må det imidlertid påregnes en sterkere satsning på innholdet i fengselsstraffen og samfunnsstraffene i årene fremover.

Som nevnt innledningsvis legger departementet opp til at det på sikt vil bli etablert både avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå, og ressursavdelinger for dårlig fungerende innsatte. Dette antas å være tiltak som må gjennomføres gradvis og vil derfor bli tatt i den alminnelige budsjettprosessen.

På kontroll og reaksjonssiden foreslås noen endringer som kan føre til et økt ressursbehov i form av flere fengselsplasser. Et tiltak som kan tenkes å få slike konsekvenser er innskjerpingen av adgangen til å bli prøveløslatt, og den effektivisering i forhold til brudd på prøveløslatelsesvilkår og vilkår satt ved samfunnsstraff, som det legges opp til i lovforslaget. Innskjerpingen av praksis ved prøveløslatelse vil føre til at flere kan bli sittende lengre tid i fengsel enn i dag. Den foreslåtte effektivisering av reaksjonene på brudd vil samtidig føre til at flere vil bli gjeninnsatt enn etter dagens praksis hvor gjeninnsettelse ved brudd på særvilkår skjer sjelden. Det er imidlertid vanskelig å si hvordan dette vil slå ut, fordi den totale effekten også vil være avhengig av omfanget av bruk av samfunnsstraff. Departementet antar likevel at det må påregnes en viss ressursøkning etter hvert som praksisen på ovennevnte områder blir lagt om.

Når det gjelder gjennomføring av samfunnsstraff vil friomsorgen stå overfor store utfordringer fremover. Innholdet av samfunnsstraffen vil ikke være så ulikt de oppgaver etaten gjennomfører i dag. Imidlertid vil friomsorgens oppgaver bli mer krevende fordi etaten vil få en større rolle i forbindelse med utformingen av innholdet i reaksjonen. Det legges også opp til en større grad av kontroll av domfelte.

Friomsorgen vil få økte oppgaver i forbindelse med oppfølging av prøveløslatte da lovforslaget legger opp til at flere prøveløslatte skal ha oppfølging i en viss periode. Departementet antar at det må tas sikte på en gradvis opptrapping av antallet stillinger i friomsorgen i forbindelse med den årlige budsjettbehandlingen. Da departementet antar at det vil gå noe tid før man har tilfredsstillende personalressurser i friomsorgen, vil enkelte av de tiltakene som foreslås iverksatt i den nye loven måtte gjennomføres gradvis.

I tillegg til de områdene som er berørt ovenfor vil utviklingen av programvirksomheten i den samlede kriminalomsorgen føre til et økt bemanningsbehov.

12.5 Tjenesteyting fra myndigheter utenfor kriminalomsorgen

Lovgivningen bygger på at landets innbyggere har samme rett til tjenester og tilbud. Et grunnleggende prinsipp er at domfelte under gjennomføring av straff og varetektsinnsatte ikke mister sine ordinære rettigheter og plikter, selv om praktiske og sikkerhetsmessige begrensninger kan gjøre seg gjeldende.

Tjenestene ytes innenfor det enkelte forvaltningsorgans økonomiske og faglige rammer og på bakgrunn av egne prioriteringer. Det forutsettes et løpende samarbeid på tvers av forvaltningsområdene, særlig under den ordinære budsjettprosessen. Gjennom et slikt samarbeid vil departementet trekke opp strategiske hovedlinjer og planer, og foreta nødvendig koordinering på lovgivningssiden for å sikre at samfunnets tjenester og tilbud kommer frem til domfelte og innsatte. Dette vil sikre den politiske styringen og legge premissene for de underordnede forvaltningsorganers samarbeid på tvers av forvaltningsområdene, samt bidra til en effektiv samordning.

Denne type samarbeid på tvers av forvaltningsområdene har vært gjeldende for undervisning og helsetjenester i mange år. Departementets lovforslag bygger på at dette forvaltningssamarbeidet videreføres. Samarbeidet vil bli stadig viktigere ikke minst i forbindelse med utviklingen av innholdet i straffereaksjonene, og vil bli prioritert høyt av departementet i tiden fremover.

13 Merknader til de enkelte bestemmelsene

13.1 Til utkastet til lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)

Til § 1 Anvendelsesområde

§ 1 angir uttømmende hvilke grupper av straffedømte som reguleres etter loven. Fengselsstraff omfatter også gjennomføring av subsidiær fengselsstraff som bøtesoning og omgjøring av samfunnsstraff til fengsel. Strafferettslige særreaksjoner omfatter etter dagens system sikring. Ved lov 17. januar 1997 vedtok Stortinget å oppheve sikringssystemet og erstatte det med forvaring (for strafferettslig tilregnelige) og dom på behandling i helsevesenet eventuelt i omsorgen for psykisk utviklingshemmede (for strafferettslig utilregnelige). Stortinget besluttet at reformen skulle tre i kraft ved egen lov og Justisdepartementet arbeider med å utarbeide ikrafttredelsesproposisjonen. Dette er begrunnelsen for at departementet benytter begrepet strafferettslige særreaksjoner som er dekkende for både sikring og forvaring. Samfunnsstraff omfatter straffegjennomføring utenfor fengsel. Innsatte etter siste alternativ (når det er særskilt bestemt i lov) kan for eksempel være innsatte i medhold av lov 13 juni 1975 nr.39 om utlevering av lovbrytere m.v. § 15, eller i medhold av lov 8 juni 1984 om gjeldsforhandling og konkurs § 105. Departementet anser at begrepet «varetektsfengsling» i § 1 omfatter både personer med fengslingskjennelse og personer pågrepet i medhold av straffeprosessloven. Dette innebærer at det ikke vil være nødvendig med fengslingskjennelse for overføring fra politiarrest til fengsel.

Til § 2 Formål

§ 2 angir formålet ved kriminalomsorgens gjennomføring av straff. Første del av første setning viser til «formålet med straffen» det vil si samfunnets formål med å ilegge straff for uønskede handlinger. Dette er et overordnet hensyn som setter begrensninger for kriminalomsorgens behandling av den enkelte. Lovutkastet legger opp til stor grad av fleksibilitet når det gjelder behandling av domfelte. I enkelte situasjoner vil individuelle hensyn måtte vike, fordi det kan antas å stride mot den alminnelige rettsoppfatningen. Dette kan eksempelvis dreie seg om at den domfelte blir direkte innsatt i eller raskt overført til fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Det kan også være et element i vurderingen ved overføring til gjennomføring av straff utenfor fengsel etter § 16. Hensynet til allmennhetens rettsfølelse er et hensyn som kriminalomsorgen i alle situasjoner skal vurdere. De tre andre hensynene som nevnes i første ledd er også viktige overordnede prinsipper for kriminalomsorgens straffegjennomføring. Samfunnets sikkerhet og en ambisjon om å bidra til å motvirke ny kriminalitet er overordnede hensyn i forhold til gjeldende rett som videreføres i denne loven. Hva som ligger i tilfredsstillende forhold i bestemmelsens første ledd må ses i lys av hvilken «gjennomføringsform» den enkelte befinner seg i til enhver tid. Tilfredsstillende forhold må for eksempel defineres annerledes for en som befinner seg i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå enn for en

innsatt som sitter i fengsel med lavere sikkerhetsnivå. I avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå vil tilfredsstillende forhold bety at kriminalomsorgen legger til rette for å avhjelpe skadelige virkninger av isolasjonen ved å gi innsatte gode muligheter til kontakt med tilsatte, adgang til fysisk trening, tilbud om opplæring/egnet beskjeftigelse mv. Å sikre de innsatte tilfredsstillende forhold vil med andre ord innebære at kriminalomsorgen må sørge for tilfredsstillende forhold innenfor de rammene som er satt for kriminalomsorgens straffegjennomføring i § 2. For øvrig innebærer «tilfredsstillende forhold» at kriminalomsorgen må holde et visst minimumsnivå for alle domfelte/innsatte innenfor de ressursmessige rammene som er satt for virksomheten.

Formålsparagrafens annet ledd pålegger kriminalomsorgen å legge forholdene til rette for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon av varetektsinnsatte. Denne bestemmelsen innebærer først og fremst en forpliktelse om å ivareta varetektsinnsatte underlagt restriksjoner.

Til § 3 Innhold

Innholdet i reaksjonen skal tilrettelegges innenfor samfunnsmessig forsvarlige rammer og bygge på domfeltes behov og forutsetninger. Forsvarlige rammer viser til samfunnets sikkerhet og det at man hele tiden må avveie i forhold til å unngå svikt i form av nye straffbare handlinger, rømninger m.v. Det er viktig at straffegjennomføringen også tilrettelegges slik at domfelte kan gjøre en egen innsats for å motvirke ny kriminalitet.

Bestemmelsens annet ledd pålegger kriminalomsorgen å ta hensyn til barns rett til samvær med sine foreldre under gjennomføring av reaksjonen. I den grad det er sikkerhetsmessig forsvarlig skal dette hensynet tillegges vekt både ved tilrettelegging av det nærmere innholdet i straffen og i forbindelse med ulike avgjørelser som har betydning for barnets kontakt med den domfelte/innsatte. Denne del av bestemmelsen må ses i lys av barneloven og FN,s barnekonvensjons bestemmelser om barns rett til samvær med begge foreldrene. Forutsetningen for at kriminalomsorgen skal ta ovennevnte hensyn er at domfelte/innsatte har en lovlig rett til samvær med barnet.

Bestemmelsens tredje ledd angir kjernen i innholdet av straffen som er at domfelte har en aktivitetsplikt. Aktivitetsplikten kan bestå av arbeid, samfunnsnyttig tjeneste, opplæring, program eller andre tiltak (som er egnet til å motvirke ny kriminalitet) som i prinsippet skal regnes som likeverdige aktiviteter. Etter bestemmelsens annet ledd tredje punktum kan aktivitetsplikten falle bort som følge av sykdom eller uførhet. I sykdomstilfelle er det naturlig å kreve sykemelding eller en uttalelse fra helsepersonell. At en domfelt er erklært arbeidsmessig ufør innebærer ikke at vedkommende automatisk skal fritas for aktivitetsplikten. Dette må vurderes i forhold til den domfeltes evne til å gjennomføre mulige aktiviteter. Deltagelse i normalt renhold og lettere husarbeid i fengsel for eksempel bør kunne vurderes pålagt selv om en domfelt/innsatt er fritatt for aktivitetsplikten.

Fjerde ledd peker på prinsippet om en gradvis tilnærming til samfunnet ved gjennomføring av fengselsstraff og strafferettslige særreaksjoner. Man har her tenkt på en normal utslusing som i utgangspunktet skal gjelde alle domfelte med fengselsstraff eller særreaksjon.

Til § 4 Forvaltningssamarbeid

Bestemmelsen om forvaltningssamarbeid forplikter kriminalomsorgen til samarbeid med andre offentlige instanser slik at innsatte og domfelte får de ytelsene de etter lovgivningen har krav på. Bestemmelsen gir ikke domfelte/innsatte noen rettigheter utover det de allerede har. Meningen er imidlertid å forplikte kriminalomsorgen til samarbeid med andre offentlige etater på flere plan. En side er det generelle samarbeidet sentralt og lokalt med tanke på å samordne ressurser og å synliggjøre behov i forbindelse med planleggings/budsjettprosesser. En annen side er at bestemmelsen også er ment å pålegge kriminalomsorgen en plikt til å formidle den enkelte domfelte/innsattes behov overfor etater som sosialkontor, helsetjenesten, skoleverket mv. I lov om sosiale tjenester 13. desember nr. 81 1991 er det tatt inn en tilsvarende bestemmelse i § 3-2.

Til § 5 Kriminalomsorgens organisatoriske inndeling

Første ledd i § 5 omhandler hvilke organisatoriske nivåer kriminalomsorgen er inndelt i. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning som behandles i annet ledd erstatter dagens Fengselsstyre og ledelsen av friomsorgen. Som det fremgår av bestemmelsen legger departementet opp til at Kriminalomsorgens sentrale forvaltning skal ha ansvaret for både faglig og administrativ ledelse av etaten. Regionalt nivå som omhandles i tredje ledd skal ledes faglig og administrativt av en regiondirektør. I fjerde ledd gis Kongen myndighet til å gi nærmere bestemmelser om regioninndelingen og virksomheten for øvrig. Fjerde ledd gir også hjemmel til å gi forskrift/retningslinjer/rundskriv for gjennomføringen av fengselsstraff, strafferettslige særreaksjoner, behandlingen av varetektsinnsatte mv og samfunnsstraff.

Til § 6 Myndighet til å ta avgjørelser

Etter § 6 første ledd skal de fleste avgjørelsene i saker fra personer som er dømt til fengselsstraff, i ti år eller mindre, eller dømt til samfunnsstraff tas på lokalt nivå. Rent faktisk innebærer dette for domfelte at lokalt nivå vil ta beslutning i saker vedrørende overføring til institusjon/sykehus etter utkastet §§ 12 og 13, i saker om overføring mellom gjennomføringsformer etter §§ 14, 15 og 16, i saker om frigang etter § 20, i saker om permisjon etter §§ 33 og 36, i saker om straffavbrudd etter §§ 35 og 36, i saker om reaksjon på brudd etter § 40 og i saker om løslatelse etter §§ 42-43 og 44 første ledd. Lokalt nivå skal fatte beslutning i alle saker om fremstilling etter § 34. Dette gjelder uavhengig av domslengde og av hvilken reaksjon domfelte er ilagt. I tillegg kommer de fleste beslutninger som omhandler fengslenes indre liv og iverksettelse av undersøkelser/kontrolltiltak for blant annet å avdekke rusmiddelbruk.

For domfelte med samfunnsstraff innebærer § 6 første ledd at lokalt nivå (det vil si friomsorgskontoret) skal ta beslutning om det nærmere innhold i samfunnsstraffen etter lovutkastet §§ 53-55, beslutte kontrolltiltak etter utkastet § 56, ta beslutning i saker om straffavbrudd etter utkastet § 57 og beslutte reaksjon på brudd på særvilkår for gjennomføringen etter § 58 første ledd.

Etter annet ledd skal regionalt nivå fatte alle beslutninger om innsettelse etter § 11, fatte alle beslutninger om hel utelukkelse fra fellesskapet som overstiger 14 dager etter § 37 fjerde ledd og fatte alle beslutninger om å reise sak

for forhørsretten, ved brudd på særvilkår, etter §§ 44 annet ledd og 58 annet ledd.

Annet ledd regulerer også avgjørelsesmyndigheten i saker vedrørende domfelte som er dømt til fengselsstraff på mer enn ti år, som er ilagt en strafferettslig særreaksjon (sikring) eller saker vedrørende innsatte som er overført til en avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå etter § 10 annet ledd. Når det gjelder langtidsdømte/særreaksjonsdømte/høyrisikoinnsatte skal regionalt nivå treffe beslutning om gjennomføring av straff i institusjon/sykehus etter §§ 12 og 13, ta beslutning i saker om overføring til andre gjennomføringsformer etter §§ 14, 15 og 16, ta beslutning ved søknad om frigang etter § 20, ta beslutning ved søknad om permisjon etter §§ 33 og 36, ta beslutning ved søknad om straffavbrudd etter §§ 35-36 og ta beslutning i saker om løslatelse etter §§42-44.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning skal behandle klagesaker fra regionalt nivå.

Til § 7 Saksbehandlingsregler

§ 7 regulerer unntak fra forvaltningsloven. Unntaket i bokstav a er en videreføring av unntaket etter fengselsloven § 1 a tredje ledd i forhold til innsatte. I lovutkastet er unntaket utvidet til også å omfatte andre domfelte og tilsatte.

Unntaket i bokstav b er en videreføring av unntak i fengselsloven § 1 a sjette ledd, men adgangen til å benytte en muntlig form er noe innskrenket i forhold til gjeldende rett. I kriminalomsorgens daglige virke kan det oppstå pressede situasjoner hvor en muntlig saksbehandling er nødvendig. Det er først og fremst tidsmessige grunner og akutte situasjoner som nødvendiggjør muntlige vedtak. Departementet har derfor begrenset adgangen til å fatte muntlige vedtak til situasjoner hvor det ikke finnes tid til å formulere vedtaket skriftlig der og da. Departementet forutsetter at alle muntlige vedtak blir bekreftet skriftlig i ettertid med tanke på innsatte/domfeltes rettssikkerhet.

Unntaket i § 7 bokstav c er endret i forhold til gjeldende rett (se fengselsloven § 1 a femte ledd) ved at det er utvidet betydelig på to viktige punkter. Det ene er at «kretsen» av personer som beskyttes er utvidet til å kunne gjelde av hensyn til andre personer generelt. I tillegg er det i bokstav c annet punktum tatt inn en hjemmel for å beskytte sikkerhetsmessige forhold eller hensynet til etterforskning av straffbare handlinger.

Unntaket i § 7 bokstav d er en videreføring av gjeldende rett i fengselsloven § 1 a femte ledd. For å få bedre oversikt har departementet valgt å regulere dokumentinnsyn og innsyn i begrunnelsen i separate punkter.

Unntaket i bokstav e angir at klagefristen på vedtak etter denne loven er 7 dager, med unntak av saker vedrørende reaksjoner på brudd hvor klagefristen er satt til 48 timer. Klagefristen på 48 timer i bruddsaker er i samsvar med gjeldende rett og er først og fremst praktisk begrunnet for å kunne ivareta behovet for en hurtig saksbehandling.

Unntaket i bokstav f er et resultat av at lovutkastet legger opp til at kriminalomsorgen skal kunne fremme bruddsaker, når det gjelder brudd på særvilkår satt ved samfunnsstraff eller prøveløslatelse, for forhørsretten. Da selve beslutningen om å fremme sak antas å være et enkeltvedtak er det behov for å kunne avskjære klageadgangen. Det vil være upraktisk og vil kunne føre til

dobbeltbehandling om domfelte kunne klage i slike situasjoner. Forhørsretten vil likevel måtte ta standpunkt til begjæringen og foreta en bevisvurdering av om domfelte har brutt vilkårene for straffegjennomføringen.

Unntaket i § 7 bokstav g er en videreføring av fengselsloven § 1 a siste ledd. Adgangen til å omgjøre vedtak, til skade for parten, er imidlertid innsnevret betydelig ved at denne type omgjøringer nå bare vil kunne skje «hvis særlige grunner tilsier det». Situasjoner hvor det kan være aktuelt å omgjøre til skade for domfelte/innsatte kan være hvor vedtak er fattet på grunnlag av feilaktige forutsetninger. Dvs at beslutningsorganet ville ha fattet en annen avgjørelse, hvis de faktiske forhold hadde vært kjent. Et eksempel på en slik situasjon kan være at det er fattet en beslutning om løslatelse på prøve i en sak hvor påtalemyndigheten har tatt ut tiltale for nye straffbare forhold, og hvor dette ikke var kjent for vedtaksmyndigheten når avgjørelsen ble tatt. Det antas også at saken må ha en viss alvorlighetsgrad for at omgjøring skal kunne skje. I praksis antas dette å innebære fare for nye straffbare handlinger eller annen form for svikt såfremt vedtaket blir gjennomført.

Departementet forutsetter at forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt §§ 13 flg, med de unntak som er tatt inn i § 7 bokstavene h og i, skal gjelde for tilsatte i kriminalomsorgen generelt. Unntaket i bokstav h er begrunnet av at det antas at forvaltningslovens taushetspliktbestemmelser ikke omfatter opplysninger om sikkerhetsmessige forhold i fengslene. Sikkerhetsmessige forhold i fengslene er et vidt begrep, men det vil i praksis først og fremst dreie seg om opplysninger om tekniske innretninger som overvåkingskameraer m.v. eller bygningsmessige forhold. Det kan også dreie seg om sikkerhetsrutiner.

Bokstav i representerer et annet unntak fra forvaltningslovens taushetspliktbestemmelser. Dette unntaket anses nødvendig fordi kriminalomsorgen i visse situasjoner (i forbindelse med permisjoner/løslatelser m.v.) gis adgang til å kommunisere ellers taushetsbelagte opplysninger til fornærmede i straffesaken. Dette unntaket må sammenholdes med §§ 36 tredje ledd og 42 syvende ledd.

Til § 8 Krav til tilsatte m.v.

Denne paragrafen er delvis en videreføring av gjeldende rett. Bestemmelsen er imidlertid innsnevret ved at man har tatt bort krav som man i dagens samfunn mener er overflødige. Når det gjelder krav til tilsattes vandel i bestemmelsens annet punktum er det meningen at dette kravet skal gjelde både ved tilsetting og i den perioden vedkommende er i tjeneste hos kriminalomsorgen. Dette innebærer blant annet at det kan innhentes vandelsattest i forbindelse med tilsetting. Begrepet kriminalomsorgen omfatter hele organisasjonen, jf. § 5. Når det gjelder hjemmelen til å flytte på tilsatte i § 8 siste punktum er den tenkt benyttet rent unntaksvis. Denne bestemmelsen er tenkt som en sikkerhetsventil og man må alltid forsøke å komme frem til en «minnelig løsning», i samråd med den tilsatte, før man eventuelt går til det skritt og forflytter tilsatte mot hans/hennes vilje.

Til § 9 Tilsynsråd

Bestemmelsen i § 9 sier at det skal være et tilsynsråd tilknyttet hver av kriminalomsorgsregionene. Det er ikke tatt inn krav til sammensetning av tilsynsrådene, deres funksjonstid eller hvilke oppgaver de skal utføre i lovteksten. Departementet vil regulere dette nærmere i forskrift. Tilsynsrådene skal føre tilsyn med både fengslene og friomsorgskontorene innen regionens grenser. Dette vil først og fremst innebære at rådet skal føre tilsyn med behandlingen av de domfelte og innsatte. De domfelte og innsatte vil i forbindelse med besøk av tilsynsrådene få anledning til å snakke med personer som ikke er tilknyttet kriminalomsorgen. Når det gjelder den nærmere sammensetning av rådene vil departementet gi uttrykk for at minst et av medlemmene av tilsynsrådet bør ha dommerkompetanse. I tillegg antas det som fordelaktig at rådene har en rimelig fordeling av menn og kvinner og ulike yrkesgrupper.

Til § 10 Gjennomføringsformer

Første ledd angir i hvilke regimer fengselsstraff og strafferettslige særreaksjoner kan gjennomføres i gradert etter sikkerhetsnivå. Betegnelsene på lukket og åpent fengsel er endret i forhold til gjeldende rett. Et lukket fengsel betegnes nå som «fengsel med høyt sikkerhetsnivå», mens et åpent fengsel betegnes som «fengsel med lavere sikkerhetsnivå». Fengsler med høyt sikkerhetsnivå omfatter dagens lands - krets og hjelpefengsler. Fengsler med lavere sikkerhetsnivå omfatter dagens åpne fengsler, arbeidskolonier og skogsforlegninger. Fengsler med høyt sikkerhetsnivå kan ha avdelinger med lavere sikkerhetsnivå. Betegnelsen overgangsfengsel er ny og omfatter fengselsvesenets frigangshjem og friomsorgens hybelhus. Ut fra en sikkerhetsmessig vurdering er det naturlig å likestille hybelhus med frigangshjem. En fellesbetegnelse er også en lovteknisk fordel. Innholdet i overgangsfengslene vil fortsatt kunne være forskjellig. Overføring til hybelhus vil nå formelt besluttes etter de ordinære overføringsregler og ikke etter fengselsloven § 12. Sikringsdømte kan sikres i overgangsfengsel med hjemmel i straffeloven § 39 nr. 1 bokstav f. Varetekt kan gjennomføres i overgangsfengslene. Hvis forslaget til nye strafferettslige særreaksjoner trer i kraft kan forvaringsdømte overføres til overgangsfengsel. Betegnelsen fengsel innebærer at prøveløslatte og betinget dømte ikke lenger kan ha opphold i hybelhusene. Det samme gjelder personer som gjennomfører samfunnsstraff eller varetektssurrogat utenfor fengsel.

Adgang til gjennomføring utenfor fengsel med særlige vilkår etter bokstav d er en ny ordning. De spesielle merknader til § 16 redegjør nærmere for innholdet i denne gjennomføringsformen.

Tiden fra prøveløslatelse frem til møteplikten for kriminalomsorgen opphører (se § 43 annet ledd) er i bokstav e nå oppført som en selvstendig gjennomføringsform. Tiden fra møtepliktens opphør og frem til prøvetidens utløp er imidlertid ikke oppgitt som en egen gjennomføringsform. Grunnen til dette er at det i denne tidsfasen er påtalemyndighet/domstol som avgjør rettsfølgen av at det skjer brudd på forutsetningen om at det ikke skal begås nye straffbare handlinger i prøvetiden (se § 45 og straffeloven § 28 b).

Avdelinger i fengsler med høyt sikkerhetsnivå kan etter annet ledd innrettes med særlig høyt sikkerhetsnivå eller tilrettelegges for innsatte med særlige behov (ressursavdelinger). Kriminalomsorgen må ta stilling til hvilke avdelinger som skal ha slik status. Høyrisikoavdelingene skal ha et høyere sik-

kerhetsnivå enn fengsler med høyt sikkerhetsnivå, mens ressursavdelingene forutsettes tilført ressurser for bedre å ivareta oppfølging av innsatte som har særlige behov. Sikringsdømte kan plasseres i ressursavdelinger. Det samme gjelder forvaringsdømte når det nye særreaksjonssystemet trer i kraft.

Tredje ledd viser til at straff kan gjennomføres i institusjon og sykehus. Det vises til spesielle merknader til §§ 12 og 13.

Til § 11 Innsettelse i fengsel

Domfelte skal etter første ledd settes direkte inn i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, med mindre annen innsettelse kan skje med hjemmel i denne bestemmelse eller etter §§ 12 og 13. Regionalt nivå skal etter § 6 annet ledd beslutte hvilket fengsel domfelte skal settes inn i. Beslutningen er et enkeltvedtak som kan påklages. Domfelte skal så langt mulig innsettes i nærheten av hjemstedet, noe som vil få størst betydning ved kortere straffedommer. Plasshensyn kan tilsi en annen plassering, og rehabiliteringshensyn kan gjøre det mer formålstjenlig at straffen gjennomføres i andre fengsler/regioner.

Etter annet ledd kan domfelte settes inn i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå når spesielle sikkerhetsmessige grunner gjør det påkrevet. Høyrisikoavdelingene vil ha strengere sikkerhets- og kontrollrutiner enn fengsler med høyt sikkerhetsnivå, og adgangen til fellesskap innsatte imellom kan helt eller delvis begrenses. Det vil bli utarbeidet egne regler for innsettelse og opphold i disse avdelingene, herunder hvilke personer som oppfyller kriteriene for innsettelse. Grunnlaget for innsettelsen skal vurderes fortløpende. Etter § 15 første ledd skal overføring til fengsel med høyt sikkerhetsnivå vurderes med seks måneders mellomrom. Reglene vil ellers gi retningslinjer for hvilken grad av fellesskap som skal tillates, og hvordan oppholdet skal tilrettelegges med tanke på arbeid, undervisning, aktiviteter, besøk, korrespondanse mv., og vil ha nærmere bestemmelser om innberetning til overordnet myndighet.

Etter tredje ledd bør domfelte med særlige behov, herunder personer som er idømt en strafferettslig særreaksjon, settes inn i avdeling spesielt tilrettelagt for dem. Personer som er idømt en strafferettslig særreaksjon kan innsettes i andre fengsler dersom individuelle vurderinger tilsier at det er hensiktsmessig og sikkerhetsmessig forsvarlig.

Fjerde ledd regulerer muligheten for direkte innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Dette skal nå vurderes for alle domfelte som er idømt fengselsstraff på to år eller mindre. Bestemmelsen innebærer en vesentlig utvidelse i forhold til gjeldende rett hvor dette skal vurderes ved fengselsstraff på inntil seks måneder. Innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå skal ikke besluttes når sikkerhetsmessige grunner taler mot det eller når det er grunn til å anta unndragelse av gjennomføringen. Det må derfor foretas en vurdering av om domfelte, ut fra tidligere kjennskap, opplysninger i foreliggende dokumenter eller tidligere fengselsopphold, kan klare å gjennomføre straffen uten å begå nye straffbare handlinger eller «svikte» ved brudd på de regler som gjelder for opphold i fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Ved vurderingen skal det legges vekt på om direkte innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå kan stride mot den alminnelige rettsoppfatning, se spesielle merknader til § 2. Rusproblemer kan indikere mulig sviktfare, men dette må

vurderes konkret i hvert tilfelle ut fra hvor aktivt misbruket er og om dette anses å kunne kontrolleres godt nok i fengslet med lavere sikkerhetsnivå. Spesielle lovbruddskategorier er ikke unntatt fra muligheten til direkte innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå når vilkårene ellers er oppfylt, men sviktfarevurderinger eller hensynet til den alminnelige rettsfølelse kan føre til at innsettelse i slikt fengsel ikke bør skje i tilfelle hvor domfelte er dømt for alvorlig kriminalitet. Ved fengselsstraff på mer enn to år er det åpnet opp for at domfelte i «særlige tilfelle» kan vurderes for direkte innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Adgangen er tenkt benyttet rent unntaksvis når, for eksempel rehabiliteringshensyn, gjør seg sterkt gjeldende for yngre innsatte.

Til § 12 Gjennomføring av straff i institusjon

Bestemmelsen fastsetter at straff kan gjennomføres i institusjon. Begrepet «behandlingsinstitusjon» i fengselsloven § 12 er nå erstattet med «institusjon» for bedre å dekke opp institusjoner som ikke driver tradisjonell behandling i medisinsk eller psykiatrisk forstand. I dag skal oppholdet som hovedregel skje mot slutten av straffetiden. Bestemmelsen er endret ved at oppholdet heretter kan skje på det tidspunkt hvor det er mest hensiktsmessig i forhold til domfeltes rehabilitering, på ethvert trinn i straffegjennomføringen. Domfelte kan derfor overføres fra fengsel til institusjon, for så å tilbakeføres til fengsel. Formålet med institusjonsoppholdet er noe utvidet for at ordlyden skal samsvare bedre med praksis. Oppholdet må være på heldøgnsbasis. Institusjonen må videre ha forsvarlige kontrollrutiner som sikrer tilfredsstillende kontroll med domfelte under gjennomføringen. Det skal vurderes om oppholdet er «nødvendig» ut fra domfeltes behov for å bedre en sosial og lovlydig fungering. I tilfelle hvor fengslene kan tilby tilfredsstillende tilbud bør disse foretrekkes. Begrepet «andre tungtveiende grunner» kan omfatte innleggelse i alders- eller pleiehjem eller i institusjoner med forskjellige behandling/rekreasjonstilbud, som ikke kan skje under et ordinært sykehusopphold etter § 13. Videre kan tilfeller hvor det er sterke grunner for «foreldre/barn soning» i egnet institusjon (mødrehjem eller lignende) tilfredsstille kravet til «andre tungtveiende grunner». Overføring skal ikke besluttes hvis sikkerhetsmessige grunner taler mot det.

Til § 13 Gjennomføring av straff i sykehus

Ordlyden er endret i forhold til § 32 i fengselsloven, men materielle endringer er ikke tilsiktet. Det kreves heldøgnsinnleggelse for at oppholdet skal regnes som en del av straffegjennomføringen. Dagplassering eller poliklinisk behandling er ikke tilstrekkelig. I slike tilfeller kan straffavbrudd vurderes. I noen tilfeller kan forsvarlig behandling gis i fengsel. Sykehusopphold er da ikke nødvendig. Videre kan innleggelse i sykehus nektes i tilfeller hvor innleggelse er medisinsk forsvarlig etter løslatelse. Ansvarsforholdene mellom fengsel og sykehus under oppholdet må reguleres nærmere i forskrift.

Til § 14 Overføring mellom gjennomføringsformer

Første ledd angir når innsatte på tvangsmessig grunnlag kan overføres andre fengsler ut fra forhold som kan belastes innsatte selv eller kriminalomsorgens

behov. Situasjonene som utløser behov for overføring må dekkes inn under ett av kriteriene. Det kan overføres til mer restriktive, samme, eller mindre restriktive fengselsregimer. I tilfeller hvor innsattes handling er av mer bagatellmessig art, bør det vurderes reaksjon etter § 40 eller forebyggende tiltak etter § 37. Brudd på aktivitetsplikten kan gi grunnlag for overføring etter bokstav d, men reaksjon etter § 40 bør først vurderes iverksatt. Bygningsmessige forhold (reparasjonsarbeider, ombygging mv.) kan berettige overføring. Det samme gjelder ved «akutt» personalmangel, eller når det er mangel på fengselsplasser for eksempel til varetekt. Det kan overføres på tvers av regiongrenser når det er hensiktsmessig.

Annet ledd gir en generell adgang til overføring av innsatte i avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå for å forebygge brudd på ro, orden og sikkerhet. Overføringer etter dette ledd kan skje selv om innsatte ikke har foretatt handlinger som nevnt i første ledd bokstavene a til d, eller overføring er nødvendig ut fra kriminalomsorgens behov etter bokstav e. Av sikkerhetsmessige grunner er det i forebyggende øyemed behov for jevnlig å kunne «rullere» disse innsatte mellom forskjellige fengsler for å hindre at de knytter kontakter eller får for god kjennskap til interne sikkerhetsmessige forhold og rutiner.

Etter tredje ledd kan overføring besluttes hvis domfelte selv ønsker det og det anses hensiktsmessig. På grunn av adgangen til å overføre, også etter § 15 som ledd i en utslusing eller progresjon, vil tredje ledd bare ha selvstendig betydning ved overføringer til samme eller mer restriktive gjennomføringsformer.

Fjerde ledd gir en særregel for overføring av domfelte som gjennomfører straff utenfor fengsel etter § 16, fordi kriteriene i første ledd her er upraktiske. Terskelen for tilbakeføring til fengsel skal være lav. Tilbakeføring kan skje når det er sannsynlig at domfelte har begått eller vil begå en straffbar handling, unndra seg gjennomføringen eller bryte forutsetninger eller vilkår. Tilbakeføring kan altså skje før brudd er begått, men det må foreligge alminnelig sannsynlighetsovervekt for at brudd eller ny straffbar handling vil bli begått. Etter § 40 tredje ledd er det åpnet for adgang til å gi skriftlig irettesettelse fremfor tilbakeføring, men dette bør forutsetningsvis bare skje ved bagatellmessige og «unnskyldelige» brudd. For øvrig må det i forskrift reguleres nærmere i hvilke tilfeller tilbakeføring skal skje.

Etter femte ledd skal det foretas en vurdering av hvor restriktivt fengselsregime det er nødvendig å overføre til. Akutt plassmangel kan imidlertid begrunne overføring til et mer restriktivt regime enn det som ellers anses nødvendig.

Til § 15 Overføring til mindre restriktivt fengsel

§ 15 regulerer kriterier for overføringer til fengsler med lavere sikkerhetsnivå enn det fengsel det overføres fra. Straffen skal gjennomføres i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, med mindre overføring til annet fengsel kan skje etter denne bestemmelse eller etter §§ 12, 13, 14 eller 16.

Innsatte i høyrisikoavdelinger eller ressursavdelinger skal etter første ledd overføres til fengsel med høyt sikkerhetsnivå, når grunnlaget for innsettelsen er bortfalt og ikke sikkerhetsmessige grunner taler mot det. Det skal forutsetningsvis vurderes kontinuerlig om grunnlaget for innsettelsen er opp-

fylt. Disse innsatte skal imidlertid av eget tiltak vurderes for overføring til fengsel med høyt sikkerhetsnivå med senest seks måneders mellomrom. Hvis kriteriene for innsettelse ikke lenger er oppfylt, skal overføring skje uavhengig av denne tidsgrensen. Innsatte kan også søke om overføring på ethvert tidspunkt under gjennomføringen.

Annet ledd gir kriterier for når innsatte kan overføres fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå til fengsel med lavere sikkerhetsnivå. En del av straffen skal først være gjennomført. Overføring skal ikke skje når formålet med straffen og sikkerhetsmessige grunner taler mot det, eller når det er grunn til å anta at innsatte vil unndra seg gjennomføringen. Det må foretas en totalvurdering av sviktfaren ut fra den kjennskap man har til innsatte under gjennomføringen, og ut fra sakens dokumenter, tidligere fengselsopphold, m.v. Rusproblemer kan føre til at overføring er sikkerhetsmessig betenkelig, men dette må vurderes individuelt ut fra hvor aktivt misbruket er, og om man tror at man kan kontrollere og håndtere problemet i det fengsel det vurderes overføring til. Det er ikke gitt begrensninger i overføringsadgangen ut fra bestemte lovbruddskategorier. Sikkerhetsmessige vurderinger og hensynet til den alminnelige rettsfølelse kan imidlertid medføre at vilkårene ikke anses oppfylt i tilfeller hvor innsatte er dømt for alvorlig kriminalitet (eksempelvis volds-, sedelighets- eller narkotikaforbrytelser). Etter siste setning skal overføring til fengsel med lavere sikkerhetsnivå vurderes når det gjenstår ett år frem til prøveløslatelse. Dette er en endring i forhold til gjeldende rett som fastsetter at dette skal gjøres når det gjenstår fire måneder av straffetiden.

Tredje ledd regulerer overføring til overgangsfengsel. Det er innført ett tilleggsvilkår i forhold til de vilkårene som er satt for overføring til fengsel med lavere sikkerhetsnivå etter annet ledd. Overføring til overgangsfengsel må være hensiktsmessig for å fremme en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet. For øvrig kan overføring skje direkte fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Dette kan være hensiktsmessig når det ønskede rehabiliteringstilbud ikke kan gis fra fengsel med lavere sikkerhetsnivå. For øvrig må de samme vilkår som er nevnt i annet ledd være oppfylt. Det skal vurderes om overføringen er sikkerhetsmessig forsvarlig, og at den ikke strider mot den alminnelige rettsfølelse. Videre skal en del av straffen først være gjennomført i fengsel med høyt eller lavere sikkerhetsnivå. Overføring til overgangsfengsel vil i praksis være særlig aktuelt når innsatte har behov for et bestemt arbeids- eller opplæringstilbud mot slutten av straffetiden som ikke kan gis fra fengsel.

Til § 16 Gjennomføring av straff utenfor fengsel

I første ledd gis det adgang til å overføre innsatte til gjennomføring av straffen utenfor fengsel på særlige vilkår, når halvdelen av straffetiden er utholdt. Overføringen skal anses nødvendig og hensiktsmessig for å fremme en fortsatt særlig positiv utvikling med sikte på å motvirke ny kriminalitet. Domfelte blir formelt overført til denne gjennomføringsformen og ikke løslatt på prøve. Overføring skal, som ved overføringer til fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsfengsel, ikke besluttes når hensynet til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring taler mot det, eller når overføring kan stride mot formålet med straffen. Det er et krav at innsatte har hatt en «særlig positiv utvikling» under gjennomføringen, og at overføringen sikrer en fortsatt særlig positiv

utvikling. Det er ikke nok at innsatte har innrettet seg etter rutiner, utvist en god oppførsel eller ikke har fått reaksjoner etter § 40. Overføring skal ikke være en belønning for god oppførsel. God oppførsel er en rimelig normalforventning til alle innsatte. Det kreves at vedkommende i handling har anstrengt seg for å gjøre noe med sin livssituasjon, ved å delta i program eller andre tiltak som spesielt er rettet mot at vedkommende kan endre atferd og livsførsel med sikte på et lovlydig liv. Begrepet «særlig» indikerer at det skal ha skjedd en merkbar endring i utviklingen sammenlignet med den situasjon som forelå ved innsettelse. Det er en grunnleggende forutsetning at domfelte har et reelt behov for rehabilitering. Ressurssterke innsatte vil derfor normalt ikke falle inn under denne gruppe innsatte. Gjennomføringen utenfor fengsel må fremme domfeltes mulighet til å leve et liv uten ny kriminalitet, ved at det tilbys andre rehabiliteringstiltak enn de som lar seg gjennomføre fra fengsel. Dersom de samme tiltak kan gis i eller fra fengsel skal ikke overføring skje.

For ikke å uthule domstolens valg av ubetinget fengselsstraff, er muligheten til å kunne overføre etter § 16 begrenset i tid. Overføring kan ikke skje før minst halvdelen av fengselsstraffen er gjennomført. Fengslet har i denne tidsperioden fått et godt grunnlag til å kunne vurdere om domfelte oppfyller kriteriene. Det må herunder vurderes om overføring først bør skje når en større andel av straffen er gjennomført. Etter § 42 tredje ledd kan prøveløslatelse skje etter halv straffetid når det er særlig begrunnet. Overføring etter § 16 har en annen begrunnelse og andre kriterier enn de som normalt er lagt til grunn for prøveløslatelse etter halv straffetid. Etter § 16 er rehabiliteringshensyn og domfeltes egeninnsats avgjørende for om straffen som ledd i en systematisk progresjon kan gjennomføres utenfor fengsel. Disse kriterier er sjelden avgjørende for prøveløslatelse etter halv straffetid, men tillegges vekt i en helhetsvurdering.

I annet ledd er det av kontrollhensyn gitt grunnleggende forutsetninger som må være oppfylt for at straffegjennomføring kan skje utenfor fengsel. Det er et krav at domfelte må ha fast bopel og sysselsetting i form av arbeid, opplæring eller andre tiltak. Et minstekrav er at domfelte er sysselsatt på dagtid. Dette kan eventuelt kombineres med andre tiltak på fritiden. Domfelte skal videre pålegges å møte for kriminalomsorgen eller andre i upåvirket tilstand. Dette innebærer at domfelte ikke skal være påvirket av rusmidler, bedøvelsesmidler, hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet.

Etter tredje ledd skal det i tillegg fastsettes særlige vilkår som fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring. Det må foretas en individuell vurdering av hvilke vilkår som er nødvendige. Oppregningen er ikke uttømmende. Rusforbud skal fastsettes der et forbud kan være medvirkende til at gjennomføringen blir forsvarlig. Avgivelse av urinprøver for å kontrollere at forbudet etterleves kan eventuelt skje i fengsel dersom det er praktisk. Domfelte kan pålegges å følge et tilrettelagt behandlingstilbud. Deltagelse i program kan videre pålegges i domfeltes fritid. Det kan også stilles krav om at domfelte inntar antabus eller andre foreskrevne medikamenter. Det kan gis pålegg eller forbud om bestemte oppholdssteder og forbud mot samkvem med bestemte personer.

Etter fjerde ledd kan vilkårene oppheves, endres eller det kan fastsettes nye vilkår. Adgangen til å sette nye vilkår er særlig aktuell når domfelte er inne

i en uheldig utvikling som kan medføre at han/hun vil bryte forutsetninger, særlige vilkår eller begå ny kriminalitet. Vilkårene kan endres selv om konkrete brudd ikke kan påvises. Terskelen for tilbakeføring til fengsel skal være lav. Det er tilstrekkelig for tilbakeføring at det er sannsynlig at domfelte kan bryte forutsetninger og fastsatte vilkår, se nærmere omtale under de spesielle merknader til § 14 fjerde ledd.

Etter femte ledd skal kriminalomsorgen kontrollere at domfelte overholder forutsetninger og fastsatte vilkår. Det må inngås samarbeidsavtaler med arbeidsgiver, skole og andre for å sikre at domfelte møter som forutsatt. Når rusforbud er fastsatt skal det etableres kontrollrutiner med avgivelse av urinprøver mv., for å sikre at rusforbudet etterleves. Det kan videre foretas uanmeldte besøk på bopel. Dette følger av henvisningen til § 56. Det vises til nærmere omtale under de spesielle merknader til § 56. For øvrig vises det til at bestemmelsene i § 14 fjerde og femte ledd får anvendelse hvis domfelte bryter vilkår, eller det er sannsynlig at det er eller vil bli begått straffbar handling eller unndragelse av gjennomføringen.

Til § 17 Fellesskap med andre innsatte

Første ledd regulerer adgang til fellesskap med andre innsatte. Så langt praktisk mulig skal innsatte ha fellesskap under arbeidstiden, opplæringstiden, under programdeltagelse eller deltakelse i andre tiltak, og i fritiden. Bygningsmessige begrensninger, som manglende fellesskapslokaler, vedlikeholdsarbeid eller nødvendig ombygging kan gjøre det nødvendig med unntak fra fellesskapet deler av døgnet. Begrensninger ellers må ha hjemmel i loven (utelukkelse fra fellesskapet som forebyggende tiltak etter § 37, bruk av tvangsmidler i fengsel etter § 38, umiddelbar utelukkelse som følge av brudd etter § 39 og innskrenket fellesskap som reaksjon på brudd etter § 40 annet ledd bokstav d). Innsatte har som hovedregel krav på eget rom, men plassmangel eller helsemessige forhold kan begrunne unntak. Dublering av innsatte eller bruk av flermannsrom kan skje ved plassmangel eller når helsemessige forhold gjør det utilrådelig at innsatte er alene. Dublering bør fortrinnsvis anvendes overfor innsatte med kortere straffedommer.

Annet ledd gir hjemmel for hel eller delvis begrensning i fellesskapet for innsatte i særavdelinger etter § 10 annet ledd. I høyrisikoavdelinger kan fellesskap, eller en utstrakt grad av fellesskap med medinnsatte utgjøre en sikkerhetsmessig risiko. Det må gis særlige regler om fellesskapet i disse avdelingene. Bestemmelsen gir adgang til å utelukke innsatte fullstendig fra fellesskap med medinnsatte. Utgangspunktet er at også høyrisikoinnsatte bør gis adgang til fellesskap, men hel utelukkelse kan likevel bli en realitet hvis det ikke er flere innsatte på avdelingen. Det er ikke i lovteksten gitt begrensninger i tid for hvor lenge utelukkelsen kan vare. Det er imidlertid en begrensning i at utelukkelsen ikke skal fremstå som et uforholdsmessig inngrep. Det må derfor kontinuerlig foretas en avveining av om sikkerhetsmessige forhold gjør fortsatt utelukkelse «forholdsmessig» i tilfeller hvor innsatte er eller blir påført helsemessige påkjenninger, eller skader ved fortsatt utelukkelse. Det må dreie seg om helsemessige påkjenninger, eller skader av en viss grad. Begrensninger i fellesskapet må kompenseres med utvidet kontakt med tilsatte og tilfredsstillende arbeids-, opplærings- og andre aktivitetstilbud og fri-

tidssysler. I tilfeller hvor innsatte er fullstendig utelukket fra fellesskap ved innsettelsen, men senere prøves i fellesskap etter en tid, vil § 37 om forebyggende tiltak ikke få anvendelse dersom det viser seg at fortsatt fellesskap er uheldig ut fra kriteriene i § 37 første ledd. I disse tilfellene vil § 17 annet ledd gi hjemmel for igjen å utelukke innsatte fra fellesskapet. Også i ressursavdelinger kan det på grunn av hensynet til ro og orden, eller innsattes særlige behov eller atferd, være nødvendig med begrensninger i fellesskapet for å etablere et best mulig fangemiljø. Også i disse avdelinger må det på samme måte vurderes om utelukkelsen fremstår som et uforholdsmessig inngrep. Videre må begrensninger i fellesskapet også her kompenseres med utstrakt kontakt med tilsatte, og tilfredsstillende aktivitetstilbud.

Til § 18 Arbeid, opplæring, program eller andre tiltak

Etter første ledd skal fengslet legge til rette for at innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid. Arbeid, opplæring, program eller andre tiltak er etter § 3 annet ledd nå likestilte aktiviteter. Dette er en endring i forhold til gjeldende rett. Med «andre tiltak» menes organiserte kriminalitetsforebyggende tiltak i regi av fengslet eller andre. Innholdet i aktivitetsplikten, og når den faller bort, er nærmere omtalt under de spesielle merknader til § 3 annet ledd.

Til § 19 Dagpenger

Innsatte kan under gjennomføringen i fengsel tilstås dagpenger etter nærmere bestemte satser. Satsene fastsettes av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. Domfelte som gjennomfører straff utenfor fengsel etter §§ 12 og 13 omfattes som hovedregel av bestemmelsen. Det gjør derimot ikke domfelte som gjennomfører straff utenfor fengsel med særlige vilkår etter § 16. I disse tilfellene må det vurderes om domfelte, hvis vedkommende ikke har arbeidsinntekter, kan ha rett til ytelser etter lov om sosiale tjenester.

Til § 20 Frigang

I forhold til gjeldende rett er bestemmelsen utvidet til også å omfatte frigang til program eller andre tiltak utenfor fengsel. Det er en forutsetning at «andre tiltak» er forebyggende mot kriminalitet og kan styrke innsattes rehabilitering. Frigang kan gis på dagtid på ukens hverdager, eller begrenset til noen timer et par kvelder i uken. Ved sjeldnere utganger må det vurderes om korttidspermisjoner kan anvendes. For øvrig må de nærmere kriterier for innvilgelse av frigang reguleres i forskrift, herunder fra hvilket tidspunkt frigang kan gis.

Til § 21 Fritidsaktiviteter

Bestemmelsen pålegger fengslene en plikt til å legge forholdene til rette for at innsatte skal få et tilbud om fritidsaktiviteter. Det skal gis mulighet til fysisk aktivitet og kulturell virksomhet. Aktivitetene kan bestå av treningsmuligheter, studievirksomhet, hobbyarbeid, tilgang til bibliotek, sammenkomster med foredrag, musikk, sang, underholdning, filmfremvisning mv.

Til § 22 Lufting

Bestemmelsen fastsetter at innsatte, så langt det er mulig, skal få oppholde seg i friluft hver dag. Etter gjeldende rett skal innsatte ha adgang til å oppholde seg i friluft minst en time hver dag. Tidskravet er nå ikke uttrykkelig inntatt i lovteksten, men praksis forutsettes videreført. Bemanningsmangel eller andre ekstraordinære grunner kan begrunne at «lufting» ikke skjer eller midlertidig må begrenses. I helger og på helligdager bør det så langt praktisk mulig gis tilbud om utvidet opphold i friluft.

Til § 23 Religion og livssyn

Innsatte skal gis mulighet for utøvelse av religion og livssyn. Grunnloven § 2 fastslår at alle har rett til fri religionsutøvelse. Den praktiske utøvelse må imidlertid kunne begrenses i en lukket fengselsinstitusjon. Direktøren har et overordnet ansvar for å legge forholdene praktisk til rette for at utøvelse kan skje. Videre må det vurderes om utøvelsen kan true sikkerheten i fengslet eller om hensynet til for eksempel medinnsatte kan begrunne begrensninger. Fengslet må så langt mulig tilpasse interne rutiner slik at den enkelte kan utøve sin tro. Utøvelsen bør så langt mulig legges til tidspunkter hvor det ikke foregår andre aktiviteter, eksempelvis i pauser eller etter endt arbeidstid. Straffeloven har videre begrensinger for utøvelsens karakter. Flere nye trossamfunn kan etter hvert ønske tilgang til fengslene, og retten til sjelesorg og skriftemål kan komme i strid med sikkerhetsmessige hensyn. Ansvaret for prestetjenesten i fengslene er nå overført til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Den tidligere bestemmelsen i fengselsloven § 20 om at det ved «hver anstalt skal virke en prest» er derfor ikke videreført.

Til § 24 Reportasje og intervju.

Etter første ledd kan det gis tillatelse til reportasje fra fengsel. Det kan knyttes vilkår til tillatelsen for å sikre ro, orden og sikkerhet i fengslet. Reporter (med eventuelt følge) skal behandles på lik linje med andre personer som ankommer fengsel etter §§ 27 og 31. Det skal gis forhåndstillatelse til besøk, vandelsopplysninger kan innhentes og kontroll kan iverksettes hvis vilkårene for dette ellers er oppfylt. Aktuelle vilkår kan være at en tilsatt skal følge reporteren rundt på fengselsområdet, eller at det ikke offentliggjøres opplysninger om innsatte som ikke har samtykket.

Etter annet ledd har innsatte nå en uttrykkelig rett til å la seg intervjue og fotografere. Dette er en vesentlig realitetsendring i forhold til gjeldende rett. Fengselsreglementet § 33.2, som fastslo at fengselsdirektøren skulle gi uttrykkelig tillatelse til samtale med innsatte, er ikke videreført fordi det antas å være et inngrep i ytringsfriheten etter Grunnloven § 100 hvis intervju blir nektet. Det anses for øvrig overflødig å innta i loven at den innsatte må samtykke til intervju og offentliggjøring. Media er selv ansvarlig for at presseetiske regler følges og at offentliggjøring ikke bryter straffelovens bestemmelser. Den som avgir ytringen (innsatte) har selv et tilsvarende ansvar. Fengslet skal legge forholdene praktisk til rette for at rettigheten kan gjennomføres. Fengslet kan av sikkerhetsmessige grunner ikke gripe inn i innsattes rett til å ytre seg, men praktiske forhold som tidspunkt for intervjuet, manglende bemanning eller mangel på egnede lokaler kan gi fengslet anledning til å bestemme et annet

tidspunkt for intervjuet enn det ønskede. Fengslet må imidlertid strekke seg langt for å imøtekomme at et ønsket intervju lar seg gjennomføre så raskt som mulig. Som ved reportasje etter første ledd, skal reporter behandles på lik linje med andre personer som skal besøke innsatte.

Etter tredje ledd kan reporter, både ved reportasje og ved intervju, pålegges taushetsplikt om opplysninger som vedrører sikkerhetsmessige forhold i fengslene. Dette innebærer at det kan pålegges taushet om opplysninger om sikkerhetsmessige foranstaltninger, rutiner og om hvordan tilsattes tjeneste ellers er innrettet. Fengslet skal for øvrig påse at reporter ikke gis tilgang til områder, eller at det blir gitt opplysninger fra tilsatte som kan medføre offentliggjøring av opplysninger som av sikkerhetsmessige grunner bør hemmeligholdes. Brudd på taushetsplikten kan straffes med bøter eller med fengsel inntil seks måneder. Det er den som gjennomfører reportasjen eller intervjuet som har ansvaret for å påse at taushetsbelagte opplysninger ikke gis videre. I praksis kan det ofte være vanskelig for den enkelte journalist etc. å vite hvilke opplysninger som vedrører sikkerhetsmessige forhold. For å være på den sikre siden vil det som regel være en fordel for journalisten å ta kontakt med fengslet, for å bringe på det rene om materialet som det er meningen å publisere inneholder taushetsbelagte opplysninger. Fengslet kan imidlertid ikke kreve materialet fremlagt for gjennomsyn. Det kan etter omstendighetene være uaktsomt av en journalist å avstå fra å benytte seg av fengslets kompetanse vedrørende hvilke opplysninger som har sikkerhetsmessig betydning.

Fengslene har etter § 24 ikke lenger sensuradgang ved at intervju av innsatte kan nektes. Fengslene kan ikke å holde materialet tilbake eller kreve gjennomsyn før offentliggjøring, for å hindre en uønsket offentliggjøring. Fengslet kan derfor ikke lenger nekte offentliggjøring i tilfeller hvor uttalelser fra innsatte kan virke støtende på allmennheten, når det er gitt personopplysninger om medinnsatte som ikke har samtykket, eller når det oppmuntres til straffbare handlinger eller straffbare handlinger «forherliges». Her vil den som avgir ytringen, og den som offentliggjør den, måtte vurdere konsekvensene av, og ha et ansvar for offentliggjøringen i henhold til annen lovgivning.

Til § 25 Samarbeidsorganer

Etablering av samarbeidsorganer er betinget av at innsatte ønsker denne muligheten for innflytelse. Forutsetningsvis bør det etableres slike organer hvor et flertall av de innsatte ønsker det. De formelle rammene rundt organiseringen av organene må tilpasses lokale forhold. I høyrisikoavdeling vil et samarbeidsorgan bare være praktisk når det er flere innsatte på avdelingen.

Til § 26 Private eiendeler

Første ledd angir at det kan fastsettes begrensninger i hvilke gjenstander som kan tas med inn og ut av fengsel. Begrensningene kan være kvantitative eller bestemte gjenstander kan forbys. Ved ankomst skal gjenstander som innsatte har tatt med registreres og undergis nærmere undersøkelse av tjenestemann for å forhindre at noe ulovlig er medtatt.

Etter annet ledd kan gjenstander undersøkes som nevnt i §§ 27 og 28.

Tredje ledd beskriver hvordan det skal forholdes med penger eller gjenstander som ikke er tillatt. Disse kan midlertidig holdes tilbake av fengslet, men må som hovedregel senere utleveres innsatte ved løslatelse eller en besøkende som forlater fengslet. Adgangen til å inndra penger eller gjenstander til fordel for statskassen er opphevet. Kriminalomsorgen kan imidlertid begjære beslag eller inndragning etter straffeprosessloven kapittel 16 eller straffeloven § 34. Begjæring kan fremsettes selv om den kravet reises mot ikke har gjort noe straffbart. Hvis kriminalomsorgen har mistanke om at medtatte penger eller gjenstander kan stamme fra straffbart forhold kan kravet fremsettes overfor politiet som vurderer om det skal foretas beslag etter straffeprosessloven kapittel 16 eller reises sak om inndragning etter straffeloven § 34. Lovteksten viderefører for øvrig adgangen til å destruere medtatt alkohol, andre rusmidler eller medikamenter m.v. Destruering er særlig praktisk ved funn av medisiner som innsatte ikke har tillatelse til å ha selv om de er lovlig foreskrevet.

Til § 27 Undersøkelse av personer og gjenstander

Bestemmelsen gir adgang til å foreta undersøkelser på fengselsområdet for å forhindre at det tas med gjenstander som ikke er tillatt. Det er spesielt viktig å hindre at det skjer straffbare forhold på fengselsområdet eller handlinger som ellers kan true sikkerheten i fengslet.

Etter første ledd kan personer undersøkes ved bruk av teknisk utstyr eller hund. Undersøkelsene kan generelt foretas overfor alle personer som kommer eller er på fengselsområdet (innsattes pårørende, faste besøkende, forsvarere, diplomater eller konsulære representanter eller personer som skal utføre midlertidige tjenester). Fengslets tilsatte omfattes også av bestemmelsen og er ikke unntatt. Adgangen til å undersøke offentlig oppnevnte forsvarere, diplomater og konsulære representanter er imidlertid begrenset og reguleres i tredje ledd. Også gjenstander på fengselsområdet kan undersøkes (eksempelvis biler, vareleveranser, verktøy m.v.). Gjenstander utenfor fengselsmuren/gjerdet kan også undersøkes etter bestemmelsen når den befinner seg på fengslets eiendom. Teknisk utstyr kan innbefatte eksempelvis bruk av metalldetektor og gjennomlysningsutstyr (røntgen). Også annet teknisk utstyr som kan vise seg hensiktmessig i lys av en fremtidig teknisk utvikling omfattes. Narkotikahund kan foreta personsøk med henblikk på å avdekke om det er tatt med narkotika. Undersøkelsene kan foretas i ankomstsoner eller i andre lokaler/områder i fengslet. Bruk av hund mot barn forutsettes gjennomført på en skånsom måte. Når bruk av teknisk utstyr eller narkotikahund gir positivt utslag kan personen avvises (nektes atkomst). Avvisning kan også skje når personen nekter å medvirke til undersøkelsen. Det er ikke noen plikt til å avvise. Dette må vurderes ut fra den konkrete situasjon. Det kan eksempelvis vurderes om besøk likevel bør finne sted, eventuelt med iverksettelse av kontrolltiltak. Ved funn av ulovlige gjenstander gjelder § 26 tredje ledd tilsvarende. Straffbare forhold må vurderes anmeldt.

Annet ledd gir adgang til å foreta visitasjon av personer som samtykker til det når undersøkelse etter første ledd har gitt positivt utslag eller når det for øvrig er grunn til å anta at det tas med gjenstander som ikke er tillatt. Det er ikke adgang til tvangsvisitasjon. Det er en forutsetning at samtykke er gitt. Visitasjon kan ikke foretas på et generelt grunnlag. Det skal være grunn til å

anta (alminnelig sannsynlighetsovervekt for) at det er tatt med gjenstander som ikke er tillatt. Det er ikke adgang til full kroppsvisitasjon som innbefatter avkledning og besiktigelse av naken kropp («stripping»), men kun en adgang til ytre visitasjon av klær. Medbrakt bagasje kan visiteres fullt ut. Det er heller ikke bare personer som skal besøke innsatte som kan visiteres. Alle grupper personer som er nevnt i de spesielle merknadene til første ledd kan samtykke til visitasjon, eventuelt for å avkrefte en uberettiget mistanke. Hvis det ikke avdekkes ulovligheter etter en visitasjon bør besøk som hovedregel finne sted, eventuelt med kontrolltiltak hvis vilkårene for det ellers er oppfylt. Hvis personen etter et positivt utslag etter første ledd nekter å la seg visitere er det nå innført adgang for tilsatte til å holde personen tilbake inntil politiet ankommer. Kriteriene for en fysisk tilbakeholdsrett er de samme som gjelder for adgang til visitasjon, med det unntak at samtykke ikke er nødvendig. Det er etter bestemmelsen ikke adgang til å holde særgrupper som offentlig oppnevnt forsvarer og offentlige myndighetsrepresentanter, som diplomater og konsulære representanter, tilbake selv om kriteriene for det ellers er oppfylt. Fengslet bør for øvrig ut fra den konkrete situasjon alltid vurdere om avvisning er et aktuelt alternativ til fysisk tilbakeholdelse.

Tredje ledd regulerer forholdet til offentlige forsvarere eller offentlige myndighetsrepresentanter som diplomater eller konsulære representanter. Disse grupper står helt generelt i en særstilling og undersøkelser som nevnt i første ledd (ved bruk av teknisk utstyr eller hund) kan bare skje i avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå. I de øvrige fengsler kan slike undersøkelser ikke iverksettes. Det må i utfyllende forskrift defineres nærmere hvilke personer som har en slik privilegert status. Ved undersøkelse etter første ledd må bruk av metalldetektor, røntgen eller annet teknisk utstyr ikke medføre at konfidensielt innhold avsløres eller ødelegges. Det samme gjelder ved bruk av narkotikahund. Tross særstillingen må disse personer ha en plikt til å medvirke til rimelige sikkerhetstiltak uten at lov eller konvensjoner krenkes. Etter tredje ledd kan de derfor nektes adgang til avdelingen (avvises) når de ikke medvirker til at undersøkelsen kan foretas. I tilfelle hvor undersøkelsen gir positivt utslag skal den ulovlige gjenstanden beslaglegges og overleveres til politiet eller midlertidig holdes tilbake. I disse tilfelle må besøk likevel tillates, eventuelt med de kontrolltiltak som kan iverksettes etter §§ 30, 31 og 32. Det antas at avvisning i slike situasjoner vil være lov/konvensjonsstridig. I tilfelle hvor det oppdages ulovlige gjenstander i en postsending må gjenstanden beslaglegges mot at resten av forsendelsen utleveres innsatte. Disse grupper kan ikke fysisk holdes tilbake av tilsatte etter annet ledd. De kan midlertid samtykke til visitasjon etter annet ledd.

Etter fjerde ledd må enhver som ankommer fengsel fremvise gyldig legitimasjon.

Etter femte ledd er det adgang til å innhente opplysninger om den besøkendes vandel før besøkstillatelse gis. I praksis skal dette skje ved at det innhentes opplysninger fra strafferegisteret.

Ved bruk av telefon kan det etter sjette ledd foretas en kontrolloppringning for å sjekke at samtalepartner er den vedkommende oppgir å være. Tilsvarende undersøkelse kan også foretas under samtalen etter § 32 tredje ledd.

Etter syvende ledd kan innsatte fotograferes. Adgangen kan hindre at uvedkommende gjennomfører straff på domfeltes vegne eller at muligheten for pågripelse etter rømning eller uteblivelse kan bli enklere.

Til § 28 Undersøkelse av innsatte, rom og eiendeler

Bestemmelsen gir adgang til rutinemessige undersøkelser av innsattes person og av rom og eiendeler for å forebygge uorden eller straffbare handlinger. Slike undersøkelser kan iverksettes under gjennomføringen, før og etter utganger. Undersøkelser kan skje ved bruk av teknisk utstyr eller narkotikahund. Adgang til bruk av narkotikahund er utvidet i forhold til i dag ved at hunden nå også kan foreta personsøk på innsatte. Med begrepet «visitasjon» menes en ytre visitasjon på person ved undersøkelse av klær uten avkledning. Kroppsvisitasjon innebærer adgang til å kle innsatte naken og til å foreta manuell undersøkelse på kropp og klær («stripping»). Det kan ikke foretas undersøkelse av kroppens hulrom etter denne bestemmelse. Adgangen til å foreta kroppslig undersøkelse er regulert i § 29 tredje ledd. Bestemmelsen gjelder videre kun i fengsel og omfatter ikke domfelte som gjennomfører straff utenfor fengsel etter § 16. Bestemmelsen omfatter heller ikke domfelte som gjennomfører straff i institusjon eller sykehus.

Til § 29 Undersøkelser for å avdekke bruk av rusmidler mv.

I første ledd er adgangen til å avkreve urinprøver mv. utvidet ved at det ikke lenger kreves konkret mistanke. Urinprøve kan nå kreves av innsatte på rutinemessig og generelt grunnlag når det er ønskelig. Begrepet «andre undersøkelser» kan omfatte undersøkelse av kroppsvæsker (spytt eller svette). Domfelte som gjennomfører straff utenfor fengsel etter § 16 omfattes. Ordlyden er nå utvidet med hensyn til hvilke stoffer det kan avdekkes misbruk av. Det kan nå, i tillegg til rus- og bedøvelsesmidler, avdekkes bruk av «hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet». Det er også adgang til å kreve avgitt blodprøve. Dette er en endring i forhold til gjeldende rett. Blodprøve skal tas av helsepersonell. For øvrig er begrepet «nevneverdig ubehag» i fengselsloven § 30 a nå erstattet med «særlig ubehag». Endringen innebærer en utvidet adgang til å kunne kreve gjennomført «andre undersøkelser» som medfører litt ubehag, men ikke særlig ubehag. Besittelse av brukerutstyr reguleres av § 26.

Etter annet ledd kan enerom med bruk av spesialtoalett besluttes når det er sannsynlig at stoff er skjult i kroppen. Det kreves alminnelig sannsynlighetsovervekt for at stoff er skjult i kroppen for at tiltaket kan besluttes. En viss antagelse er ikke tilstrekkelig med mindre den bestyrkes av andre forhold. Lege skal alltid avgi uttalelse om eventuelle medisinske komplikasjoner før eneromsoppholdet iverksettes. Innsatte skal før tiltaket iverksettes få samtale med lege slik at legen kan gi informasjon om risiko mv. Legens uttalelse kan gis muntlig etter samtalen med innsatte, men bør bekreftes skriftlig. Legens medisinske tilråding forutsettes fulgt. Bestemmelsen gir en utvidet adgang til bruk av dette tiltaket ved at det ikke lenger kreves «særlig grunn til mistanke» for at tiltaket kan besluttes.

Tredje ledd regulerer adgangen til å beslutte kroppslig undersøkelse for å frembringe rusmidler m.v. som nevnt i første ledd. Det kreves at det er overveiende sannsynlig (kvalifisert sannsynlighetsovervekt) for at stoff er skjult i

kroppens hulrom. Undersøkelsen kan innebære undersøkelse av munnhule, rektum, vagina, bruk av klyster eller avføringsmiddel. Undersøkelsen kan bare utføres av helsepersonell og lege skal på samme måte som ved bruk av enerom med spesialtoalett avgi uttalelse før undersøkelsen iverksettes. Etter § 6 første ledd skal lokalt nivå treffe beslutning om kroppslig undersøkelse, men regionalt nivå skal samtykke på forhånd når dette er praktisk mulig. Vedtak truffet av regionalt nivå (forhåndssamtykke) kan påklages til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. Dette er en endring i forhold til fengselsloven § 30 a som ikke ga adgang til å påklage disse vedtakene. Klagen har imidlertid ikke oppsettende virkning med mindre dette besluttes av regionalt nivå eller av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. Det må i den forbindelse vurderes om oppsettende virkning er medisinsk forsvarlig.

Til § 30 Postsending

Bestemmelsen regulerer innsattes adgang til å sende og motta postsending. Begrepet postsending omfatter i tillegg til selve brevet eller gjenstanden også konvolutten eller annen emballasje. Nektelse av å sende og utlevere post eller iverksettelse av kontrolltiltak må ha hjemmel i bestemmelsen.

Annet ledd angir hovedreglene for kontroll i de forskjellige fengsler. Kontroll skal alltid foretas i avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå. Hovedregelen er at kontroll også skal gjennomføres i fengsler med høyt sikkerhetsnivå, men her kan man unnlate kontroll dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det. I fengsler med lavere sikkerhetsnivå og i overgangsfengsler skal kontroll bare skje når det fremstår som nødvendig av sikkerhetsmessige grunner. Hovedreglene for kontroll er med unntak av høyrisikoavdelingene en videreføring av gjeldende praksis. Lovteksten signaliserer klart at graden av kontroll skal være høyere i fengsler med høyt sikkerhetsnivå enn i fengsler med lavere sikkerhetsnivå og overgangsfengsler. Bestemmelsen gir en generell adgang til kontroll i fengsler med høyt sikkerhetsnivå uten at kontrollen må begrunnes konkret i hvert enkelttilfelle. I fengsler med lavere sikkerhetsnivå og overgangsfengsler må imidlertid iverksettelse av kontrolltiltak begrunnes med at sikkerhetsmessige grunner gjør det nødvendig.

Tredje ledd angir hvordan postsendinger kan kontrolleres. Det kan foretas undersøkelser som nevnt i § 27 ved bruk av teknisk utstyr eller hund. Kontrollen består ellers i åpning og eventuell gjennomlesning av brev. Under bestemmelsene om besøk og telefonsamtaler er det gitt adgang til å pålegge samtaler ført på et språk tjenestemannen forstår. Et tilsvarende pålegg er ikke inntatt når det gjelder postsendinger, med unntak av at slikt pålegg kan gis i høyrisikoavdelinger. Begrunnelsen er at et slikt pålegg kan forhindre brevveksling mellom innsatte og eksempelvis nær familie i utlandet. I tilfelle hvor gjennomlesning skal skje må brevet derfor oversettes av tolk.

Fjerde ledd gir kriterier for når en postsending kan nektes utlevert eller sendt. Gjennomlesning vil avsløre om det foreligger opplysninger som kan gi grunnlag for nektelse. Utlevering kan nektes hvor sendingen inneholder opplysninger om planlegging eller gjennomføring av straffbare handlinger, unndragelse av gjennomføringen, eller handlinger som vil kunne forstyrre ro, orden og sikkerhet. Innsatte bør imidlertid gjøres kjent med de deler av brevet som kan utleveres uten skade.

Femte ledd gir samme adgang som tredje ledd til etterkontroll av sendinger innsatte allerede har mottatt.

Sjette ledd regulerer hvilken kontroll som kan skje ved postsendinger fra offentlig forsvarer, diplomater, konsulære representanter eller andre offentlige myndighetsrepresentanter. Med «offentlig myndighetsrepresentant» menes personer som i kraft av sin stilling har hjemmel i lov eller internasjonale konvensjoner til «fortrolige samtaler» med innsatte. Det må i forskrift reguleres nærmere hvilke grupper personer som til enhver tid omfattes av betegnelsen. Det er ikke tilstrekkelig å være offentlig eller kommunalt tilsatt. Det er heller ikke tilstrekkelig å være tilsatt i kriminalomsorgen. Forsvarer eller advokat som ikke er offentlig oppnevnt faller utenfor ordlyden, og de ordinære regler for kontroll gjelder derfor for dem. Postsendinger fra personer som omfattes av sjette ledd kan aldri gjennomleses. For å sikre mot at tjenestemenn ved eventuell misforståelse gjør dette, angir lovteksten at postsendinger fra disse personer alltid skal åpnes i nærvær av innsatte. Postsendingen undersøkes etter § 27 tredje ledd som bare gir anledning til dette i avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå. Det må videre tas det forbehold at det konfidensielle innholdet ikke må ødelegges eller avsløres ved undersøkelsen. Ved positivt utslag etter § 27 tredje ledd må sendingen - for ikke å krenke retten til «fortrolig samtale» - utleveres innsatte etter at eventuelle «ulovlige» gjenstander er tatt ut.

Syvende ledd gir bestemmelsen tilsvarende anvendelse for elektronisk kommunikasjon. Betegnelsen «med tekst, lyd og bilde» er ment å dekke fremtidige kommunikasjonsformer i lys av en fremtidig utvikling. Kommunikasjon ved bruk av tekstmeldinger, e-post mv. kan derfor kontrolleres.

Til § 31 Besøk

Det er i lovteksten ikke lenger videreført et krav om at de besøkende må være blant innsattes «nærmeste» eller at det er av betydning for innsatte å ha forbindelse med den besøkende. På samme måte som ved postsendinger og telefonsamtaler må for øvrig nektelse av besøk eller iverksettelse av kontrolltiltak være hjemlet i bestemmelsens etterfølgende ledd. Hovedreglene for kontroll under besøk er angitt i annet ledd og er tilsvarende utformet som ved postsending og telefonsamtaler. Det vises til omtale av reglene i de spesielle merknader til § 30.

Tredje ledd angir hvordan kontroll kan skje. Dette kan skje ved påsyn av tilsatt under besøket, overhøring av samtale, ved bruk av glassvegg eller ved forbud om fysisk kontakt. Flere kontrolltiltak kan anvendes samtidig når det er nødvendig. I tilfelle hvor overhøring av samtale anses nødvendig kan samtale pålegges ført på et språk tjenestemannen forstår.

Fjerde ledd angir når besøk kan nektes gjennomført. Kriteriene for hvilke misbrukssituasjoner som må være oppfylt er de samme som ved postsendinger og telefonsamtaler. Det vises til merknader til §§ 30 og 32. Det er tilstrekkelig at det er grunn til å anta at slike handlinger kan finne sted. Hvis det er av stor betydning for innsatte å motta besøket, f. eks. ved besøk fra egne barn, bør kontrolltiltak iverksettes fremfor å nekte besøk, når dette anses tilstrekkelig til å avverge misbruk. Det må imidlertid foretas en vurdering av om kontrolltiltaket er uheldig i forhold til små barn, slik at nektelse likevel er å fore-

trekke. Nektelse kan være aktuelt hvis bruk av glassvegg anses nødvendig for å hindre misbruk.

Personer som skal besøke innsatte kan etter femte ledd undersøkes etter § 27. Det vises til merknader til § 27 hvor det er beskrevet hvilke undersøkelser som kan iverksettes.

Sjette ledd omhandler besøk fra offentlig forsvarer, diplomater, konsulære representanter og andre offentlige myndighetsrepresentanter med tilsvarende status. Det vises til de spesielle merknader til § 30 når det gjelder hvem som kan inneha en privilegert status. Undersøkelse etter § 27 annet til femte ledd kan iverksettes. Henvisningen til § 27 tredje ledd innebærer at undersøkelser bare kan finne sted i avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå. Ved gjennomføring av besøk i disse avdelinger kan det ikke iverksettes kontrolltiltak ved at samtalen overhøres under besøket. Kontrolltiltak i form av påsyn av tilsatt eller ved bruk av glassvegg kan imidlertid iverksettes uten å krenke retten til «fortrolig samtale». Det må i utfyllende forskrift reguleres nærmere i hvilke situasjoner påsyn av tilsatt eller glassvegg kan benyttes.

Sjuende ledd angir at besøk bør gjennomføres i besøksrom. Lokale bygningsmessige forhold kan imidlertid gjøre at andre rom eller lokaler er bedre egnet. Benyttelse av andre lokaler kan være særlig hensiktsmessig ved besøk av barn. Fengslene skal legge forholdene til rette for at barnebesøk kan gjennomføres på en «skånsom måte». Det må i forskrift utdypes nærmere hva som ligger i begrepet «skånsom måte», men forhold som tilrettelegging av fysiske besøkslokaliteter, gjennomføring av eventuelle kontrolltiltak på en så «smidig måte» som mulig og tilsattes opptreden, er viktige områder det bør settes fokus på. Bestemmelsen pålegger fengslene en plikt til å legge forholdene til rette for barnebesøk.

Til § 32 Telefonsamtaler

Grunnlaget for å nekte innsatte å føre telefonsamtaler eller for iverksettelse av kontrolltiltak må på samme måte som under postsendinger og besøk være hjemlet i denne bestemmelse.

Hovedreglene for når kontroll skal iverksettes er tilsvarende de som gjelder ved postsendinger og besøk. Det vises til nærmere omtale under de spesielle merknader til § 30.

Kontroll av telefonsamtale skjer etter tredje ledd ved at samtalen avlyttes av tjenestemann. Hvis avlytting skal skje skal samtalepartene underrettes om dette på forhånd. Det kan gis pålegg om at samtalen blir ført på et språk tjenestemannen forstår. Hvis pålegget ikke etterleves kan samtalen avbrytes. Det kan videre mens samtalen pågår undersøkes om samtalepartene er de samme som da samtalen startet. En pågående telefonsamtale kan avbrytes mens denne undersøkelsen skjer.

Etter fjerde ledd kan innsatte nektes å telefonere etter de samme kriterier som gjelder for postsending og besøk, se spesielle merknader til §§ 30 og 31. I tilfelle hvor det er av stor betydning for innsatte å føre samtalen bør avlytting skje fremfor å nekte hvis dette er tilstrekkelig til å avverge misbruk. Dette kan for eksempel være tilfelle ved telefonsamtaler med innsattes barn. Hvis avlyttingen avslører misbruk kan samtalen avbrytes.

Femte ledd gir hjemmel til båndopptak av telefonsamtaler når det er sannsynlig at innsatte planlegger rømning med ekstern hjelp. Samtalepartene skal - som ved avlytting - varsles på forhånd om at opptak vil skje før samtalen påbegynnes. Det er tilstrekkelig at det foreligger alminnelig sannsynlighetsovervekt for rømningsfare for at opptak kan iverksettes (seriøse tips fra politi eller andre personer). I praksis bør adgangen begrenses til innsatte som er dømt for alvorlig kriminalitet. Uavhengig av vilkårene i femte ledd kan det vurderes om (frivillig) opptak kan være et alternativ til pålegg om å føre samtalen på et språk tilsatte behersker. Dette kan spesielt vurderes i forhold til utenlandske innsatte hvor nære pårørende i hjemlandet ikke behersker annet enn sitt morsmål og når opptak praktisk sett og ut fra ressurssituasjonen kan være gjennomførbart.

Etter sjette ledd kan telefonsamtaler til og fra offentlig forsvarer, diplomater, konsulære representanter eller andre offentlige myndighetsrepresentanter ikke avlyttes eller tas opp på bånd. Avlytting vil være i strid med lov og konvensjoner fordi retten til «fortrolig samtale» da vil krenkes. Det kan imidlertid undersøkes på forhånd at samtaleparten er den vedkommende oppgir å være etter § 27 sjette ledd.

Til § 33 Permisjon fra fengsel

Innsatte kan etter første ledd gis permisjon når særlige og vektige grunner taler for det, eller når permisjon anses formålstjenlig for den videre gjennomføring av straffen. Permisjon skal ikke gis hvis sikkerhetsmessige grunner taler mot det. Bestemmelsen viderefører gjeldende rett og praksis. Adgangen til å gi velferdspermisjoner forutsetter fortsatt at det foreligger særlige og vektige grunner. Dette vil dreie seg om begivenheter med tilknytning til den innsattes nærmeste familie og andre nærstående eller når det foreligger andre tungtveiende grunner, som for eksempel akutte situasjoner knyttet til innsattes barn. Velferdspermisjon kan gis på et hvert tidspunkt under gjennomføringen. Adgangen til å gi ordinære permisjoner og korttidspermisjoner er videreført ved at det kan gis permisjon når det anses «formålstjenlig». Etter annet ledd er det et krav at «en del av straffen» er gjennomført før ordinær permisjon kan gis. Departementet tar sikte på å videreføre dagens praksis med hensyn til hvilke tidsgrenser som skal være oppfyllt.

Tredje ledd angir hvilke momenter det skal legges vekt på ved vurderingen av om en permisjon er sikkerhetsmessig forsvarlig. Særlig sentralt er det om det er grunn til å anta at innsatte vil begå ny straffbar handling, unndra seg gjennomføringen (utebli etter endt permisjon) eller om forutsetninger eller permisjonsvilkår etter § 36 første og annet ledd vil bli brutt. Fengslet må, ut fra sin kjennskap til innsatte og innsattes atferd under gjennomføringen, vurdere om en permisjon vil være sikkerhetsmessig forsvarlig. Det skal også ses hen til opplysninger om innsatte fra andre kilder, straffesakens dokumenter, tidligere straffedommer eller oppførsel under tidligere fengselsopphold m.v. Det kreves ikke at det forligger alminnelig sannsynlighetsovervekt for sviktfare for at permisjon kan nektes. Det er tilstrekkelig nektelsesgrunnlag at det er « grunn til å anta» at svikt kan skje. Hvis det hersker en viss tvil om innsatte kan «svikte» under permisjonen, skal det vurderes om fastsettelse av bestemte vilkår etter § 36 kan bidra til at permisjonen likevel kan gjennomføres på en sik-

kerhetsmessig forsvarlig måte. Hvis slike vilkår ikke anses tilstrekkelig skal slik permisjon ikke gis.

6Til § 34 Fremstilling

Fremstilling er særlig aktuelt for innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå som av sikkerhetsmessige grunner ikke får permisjon på egenhånd. Bestemmelsen har nå ikke krav til et bestemt formål. Fengslet må foreta en konkret vurdering ut fra innsattes behov og den rådende fremstillingskapasitet. En ren «luftetur» kan være på sin plass i tilfelle hvor innsatte soner «tungt». Innsatte skal følges av to tilsatte, herunder en tilsatt fra fengslets sikkerhetstjeneste. Det må i forskrift reguleres nærmere når og i hvilke tilfelle kravet om to tjenestemenn kan fravikes.

Til § 35 Straffavbrudd

Straffen kan midlertidig avbrytes når domfeltes helsetilstand eller andre særlig tungtveiende grunner tilsier det. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende praksis. Kravet til tungtveiende grunner kan være oppfylt i tilfelle hvor det er alvorlig sykdom i innsattes nærmeste familie eller når innsatte «for tiden» er erklært soningsudyktig. Hvis soningsudyktigheten anses å være varig kan et alternativ være å søke benådning eller fremskutt løslatelse. Avbruddstiden skal «tas igjen» etter at avbruddstiden er utløpt. I tilfelle hvor problemene kan løses ved hjelp fra offentlige eller kommunale instanser eller fra innsattes øvrige familie, skal straffavbrudd normalt ikke gis. Fengslet må derfor undersøke om problemene kan avhjelpes på annen måte. Straffavbrudd skal som hovedregel heller ikke gis når det er grunn til å tro at det kan begås straffbart forhold eller at avbruddsvilkårene kan bli brutt. Unntak kan imidlertid tenkes når alvorlig sykdom gjør fortsatt fengselsopphold uforsvarlig, men i slike tilfelle må det i samarbeid med andre etater sørges for at avbruddet kan gjennomføres på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte.

Til § 36 Fastsettelse av vilkår ved permisjon og straffavbrudd

Første ledd angir grunnleggende forutsetninger som alltid skal være oppfylt fra innsattes side. Det skal ikke begås ny straffbar handling. Innsatte skal oppholde seg på oppgitt adresse som innebærer et krav om overnatting på adressen. Videre er det en selvsagt forutsetning at fastsatte vilkår etter annet ledd overholdes. Den siste forutsetningen er at innsatte møter tilbake til fastsatt tid i upåvirket tilstand. Dette betyr at innsatte ikke skal være påvirket av rusmidler eller andre stoffer som beskrevet i annet ledd bokstav c. Forutsetningen er også tatt med fordi det nå er adgang til å unnlate å sette alkoholforbud etter annet ledd. Det bør tas utåndingsprøve eller urinprøve når det er tegn på at innsatte er påvirket.

Etter annet ledd skal det fastsettes særlige vilkår når dette fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring av permisjonen eller straffavbruddet. Det skal som hovedregel fastsettes forbud mot bruk av alkohol, men det er åpnet for at dette vilkåret kan unnlates når det fremstår som sikkerhetsmessig ubetenkelig. Dette er en endring i forhold til gjeldende praksis. Alkoholforbud skal nå vurderes individuelt og ikke fastsettes automatisk. I tilfelle hvor kriminaliteten kan knyttes til alkoholbruk, eller når det er

kjent at innsatte har et alkoholproblem, skal forbud fortsatt fastsettes. Det samme gjelder når innsatte misbruker andre rusmidler, for eksempel narkotika. Forbud kan ilegges selv om misbruk ikke er påvist under gjennomføringen. Alkoholforbud kan bare unnlates når det fremstår som sikkerhetsmessig ubetenkelig. I tvilstilfelle bør forbud fastsettes, især hvor det gjennomføres straff for alvorlig kriminalitet. De mest vanlige vilkårene er for øvrig nevnt i lovteksten. Oppregningen er ikke uttømmende. Andre vilkår kan fastsettes når det anses nødvendig. Bruk av narkotika er straffbart og faller inn under første ledd. Urinprøve kan etter § 29 første ledd nå avkreves på generelt grunnlag. Det er derfor ikke nødvendig å fastsette vilkår om avgivelse av urinprøve etter tilbakekomst. Vilkåret om å «overholde bestemmelser om oppholdssted» etter bokstav g innebærer at det kan gis pålegg eller forbud mot et bestemt oppholdssted. Forbud mot samkvem med bestemte personer etter bokstav h kan være særlig aktuelt overfor fornærmede i straffesaken. Det må for øvrig i forskrift vurderes hvor langt man kan gå i å sette forbud mot samkvem med bestemte personer.

Tredje ledd fastsetter at fornærmede i straffesaken skal varsles om tidspunktet for permisjonen eller avbruddet når det er av stor betydning for vedkommende å få kjennskap til tidspunktet. Fengslene har på grunn av taushetsplikt ikke tidligere hatt adgang til å gi slike opplysninger. Endringen forutsetter at det tidlig etableres rutiner mellom fengsel og politi slik at fengslet får grunnlag for å vurdere når det er av stor betydning for fornærmede å få et varsel. Varsel kan særlig være aktuelt i saker hvor innsatte er dømt for voldsforbrytelser, sedelighetsforbrytelser eller trusler.

Til § 37 Utelukkelse fra fellesskapet som forebyggende tiltak

Første ledd gir en oppregning av hvilke situasjoner som kan berettige at en innsatt helt eller delvis tas ut av fellesskapet med andre innsatte i forebyggende øyemed for å hindre uønskede handlinger fra innsattes side. Oppregningen er uttømmende. Handlingen må falle inn under ett av kriteriene i bokstavene a til e. Før det besluttes utelukkelse må det vurderes om det kan være tilstrekkelig med en reaksjon etter § 40. Det kan være tilfelle ved mindre alvorlige handlinger. Utelukkelsen må ellers være nødvendig for å forebygge fortsatt uønsket atferd. I tilfelle hvor handlingen er avsluttet og situasjonen har roet seg bør umiddelbar reaksjon etter § 39 og reaksjon etter § 40 eventuelt besluttes. Brudd på aktivitetsplikten er ikke oppført som eget kriterium, men utelukkelse kan her skje etter bokstav e. Utelukkelse etter denne bestemmelse skal komme til fradrag i en etterfølgende reaksjon etter § 40.

Delvis utelukkelse skal etter annet ledd besluttes fremfor hel utelukkelse dersom dette er tilstrekkelig for å forebygge mot handlinger som nevnt i første ledd.

Etter tredje ledd skal hel eller delvis utelukkelse ikke opprettholdes lenger enn nødvendig og grunnlaget for utelukkelsen skal fortløpende vurderes.

Etter fjerde ledd skal regionalt nivå treffe beslutning om fortsatt utelukkelse når hel utelukkelse har vart i fjorten dager. Tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning når utelukkelsen overstiger 42 dager, og deretter også hver 14 dag. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning må i disse tilfelle vurdere alternative løsninger til fortsatt utelukkelse. Bestemmelsen har

en øvre grense for utelukkelsen på ett år. Det er ikke adgang til å forlenge utelukkelsen utover dette tidspunktet. Dersom innsatte selv ønsker å isolere seg gjelder ikke ettårsgrensen. For øvrig innebærer ettårs grensen at innsatte etter ett år må prøves i fellesskapet. Hvis dette ikke fungerer kan ny utelukkelse finne sted. Bestemmelsen må ikke bli en sovepute. Innsatte må motiveres og eventuelt prøves for deltagelse i fellesskapet på et langt tidligere tidspunkt. Videre bør overføring til alternative plasseringer utenfor fengsel/overføring til annet fengsel vurderes kontinuerlig under utelukkelsesperioden.

Ved delvis utelukkelse skal regionalt nivå etter femte ledd få melding og vurdere grunnlaget for fortsatt opprettholdelse når tiltaket overstiger 30 dager. Regionalt nivå må da vurdere alternative løsninger til fortsatt utelukkelse, herunder om overføring til annet fengsel kan være hensiktsmessig.

Innsatte som er helt utelukket fra fellesskapet skal etter sjette ledd tilses av tilsatte flere ganger daglig. Lege skal også varsles om utelukkelsen uten ugrunnet opphold. Legen må avgjøre hvilken oppfølging innsatte skal ha fra helsetjenesten så lenge tiltaket varer.

Etter syvende ledd er det adgang til å iverksette utelukkelse av alle eller enkelte innsatte som har begått eller er i ferd med å begå handlinger som alvorlig kan true sikkerheten i fengslet (fangeopprør, skadeverk eller lignende). Det kreves at det er sannsynlig at handlinger er eller vil bli begått (alminnelig sannsynlighetsovervekt). Utelukkelse kan også skje når akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det nødvendig (brann, skader eller personalmangel). Utelukkelsen er begrenset til tre døgn og kan omfatte samtlige innsatte, en bestemt avdeling eller noen bestemte innsatte. I løpet av denne tiden må det eventuelt vurderes overføringer av de mest aktive innsatte til andre fengsler for å løse opp i situasjonen, eller om reaksjon etter § 40 er tilstrekkelig. Tiltaket kan forlenges av regionalt nivå med ytterligere tre døgn når særlige grunner gjør det påkrevet.

Etter åttende ledd kan hel eller delvis utelukkelse av en innsatt også besluttes når «bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold» gjør det påkrevet. Som eksempel nevnes tilfelle hvor akutte forhold som branntilløp, bygningsmessige skader, reparasjonsarbeider eller personalmangel gjør hel eller delvis utelukkelse nødvendig. Videre gir åttende ledd adgang til utelukkelse i tilfelle hvor innsatte selv ønsker det av forskjellige grunner.

I niende ledd er det fastsatt at bestemmelsen ikke får anvendelse på innsatte i avdelinger etter § 10 annet ledd. Etter § 17 annet ledd er det adgang til helt å unnta innsatte i høyrisiko- og ressursavdelinger fra fellesskap med medinnsatte. Hvis disse innsatte prøves i fellesskap, og fortsatt fellesskap viser seg umulig, vil hjemmelen for utelukkelse fra fellesskapet være § 17 annet ledd.

Til § 38 Bruk av tvangsmidler i fengsel

Etter første ledd kan tvangsmidler anvendes hvis en av de situasjoner som er nevnt i bokstavene a - f oppstår. Oppregningen er uttømmende. Det må i forskrift gis regler om hvilke tvangsmidler som til enhver tid er godkjent. Bestemmelsen er ikke endret materielt i forhold til gjeldende rett. Lovteksten er imidlertid mer utfyllende og konkret.

Det følger av annet ledd at tvangsmidler bare skal tas i bruk når forholdene gjør det strengt nødvendig. Det er også et krav at lempeligere midler skal

være forsøkt med mindre dette åpenbart vil være utilstrekkelig. Det må derfor «på stedet» vurderes om reaksjon etter § 40, umiddelbar utelukkelse etter § 39 eller forebyggende tiltak etter § 37, kan være tilstrekkelig.

Tredje og fjerde ledd har regler om fornyet vurdering av om tiltaket skal opprettholdes av overordnet myndighet ved henholdsvis bruk av sikkerhetsseng og sikkerhetscelle. Fristene er korte fordi disse tvangsmidlene er særlig inngripende overfor innsatte. Det er også gitt regler om melding til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning når bruk av sikkerhetsseng og bruk av sikkerhetscelle overstiger henholdsvis 3 og 6 døgn.

Til § 39 Umiddelbar utelukkelse som følge av brudd ved gjennomføring av fengselsstraff og strafferettslige særreaksjoner

Hel eller delvis utelukkelse kan umiddelbart besluttes i tilfelle hvor det er sannsynlig at det er begått en handling som kan føre til reaksjon etter § 40. Tiltaket har dels preg av være en umiddelbar reaksjon på uønsket atferd og dels har det en forebyggende effekt. Bestemmelsen viderefører gjeldende rett. Utelukkelsen kan bare vare i 24 timer. I løpet av dette døgnet må situasjonen rundt handlingen klarlegges nærmere. Det er ikke adgang til umiddelbar utelukkelse hvis reaksjonen blir en skriftlig irettesettelse eller inndragning av godskrevne dagpenger etter § 40 annet ledd bokstavene a og b. Utelukkelsen skal etter gjeldende rett komme til fradrag i den etterfølgende reaksjon. Da «fulldøgnsenerom» nå er opphevet som reaksjonsform må det i forskrift gis nærmere regler om hvordan utelukkelsen skal komme til fradrag i reaksjonen.

Til § 40 Reaksjon på brudd ved gjennomføring av fengselsstraff og strafferettslige særreaksjoner

Etter første ledd kan det ilegges en reaksjon når innsatte gjør seg skyldig i brudd på gjeldende regler for orden og disiplin eller bryter forutsetninger eller vilkår fastsatt i eller med hjemmel i loven. Med hensyn til «skyldgrad» kreves det at bruddet er begått forsettlig eller uaktsomt. Både grov og simpel uaktsomhet omfattes. Det kan imidlertid ikke ilegges reaksjon hvis innsatte var sinnssyk eller bevisstløs i handlingsøyeblikket. Det bør også utvises varsomhet når handlingen er utløst av alvorlige psykiske problemer. Det kan gis en reaksjon for den som medvirker til uønsket atferd. Forutsetningsvis kreves det at det er sannsynlig at det er begått en handling som kvalifiserer til en reaksjon (alminnelig sannsynlighetsovervekt) for at reaksjon kan ilegges. Tilfeller der påstand står mot påstand, og hvor ikke tilleggsmomenter gjør den ene påstand mer sannsynlig enn den andre, skal ikke medføre reaksjon. «Midlertidig fravær» omfatter permisjon, fremstilling eller straffavbrudd. Det kan derfor ilegges reaksjon ved brudd på forutsetninger eller vilkår som er fastsatt etter § 36. I praksis skal det som hovedregel ikke gis reaksjon i tilfelle hvor straff gjennomføres i institusjon eller sykehus. Det må i forskrift vurderes når reaksjon kan besluttes etter tilbakekomst fra institusjons- eller sykehusopphold.

Annet ledd har i bokstavene a - e en uttømmende oppregning av hvilke reaksjoner som kan ilegges. Reaksjonsformene er nå skriftlig irettesettelse, tap av dagpenger i en bestemt periode, tap av begunstigelse, utelukking fra fritidsfellesskapet eller andre aktiviteter i fritiden i inntil 20 dager og tap av

adgangen til permisjon i inntil fire måneder. Det må i forskrift reguleres om enkelte reaksjoner skal begrenses til bestemte typer brudd. Når det gjelder tap av dagpenger omfatter dette fremtidige dagpenger som ikke er opptjent på reaksjonstidspunktet. «Tillegg i straffetiden» og «fulldøgns enerom» er opphevet som reaksjonsformer. Det samme gjelder adgangen til utelukkelse fra arbeid og adgangen til å inndra godskrevne arbeidspenger. Skillet mellom refselser og disiplinærtiltak (som ikke er refselser) er nå opphevet. De tidligere disiplinærtiltak tap av begunstigelser og tap av adgang til permisjon er nå regulert som selvstendige reaksjoner. Det må i forskrift klargjøres nærmere hvilke begunstigelser som kan fratas innsatte.

Etter tredje ledd kan domfelte som gjennomfører straff utenfor fengsel etter § 16 gis en skriftlig irettesettelse etter annet ledd bokstav a i tilfelle hvor det ikke tilbakeføres til fengsel etter § 14 fjerde ledd. De øvrige reaksjoner er ikke praktiske ved gjennomføring utenfor fengsel. Irettesettelse forutsettes bare gitt i tilfelle hvor bruddene er av bagatellmessig eller «unnskyldelig» art. Det må i forskrift reguleres nærmere når irettesettelse kan gis i stedet for tilbakeføring til fengsel. Hvis domfelte blir tilbakeført fengsel skal det som hovedregel ikke besluttes en reaksjon for det brudd som begrunnet tilbakeføringen. Det er imidlertid gjort unntak for tilfelle hvor domfelte har unndratt seg gjennomføringen. Slik unndragelse anses å foreligge når domfelte ikke har møtt frem som bestemt etter § 16 annet ledd for kriminalomsorgen, annen offentlig myndighet, eller annen person eller organisasjon etter kriminalomsorgens anvisning og i tilfelle hvor domfelte har rømt ved for eksempel å forlate landet. Ved brudd på de øvrige vilkår etter § 16 tredje ledd gjelder hovedregelen om at det ikke skal besluttes en reaksjon.

Etter fjerde ledd skal det besluttes en felles reaksjon når innsatte har begått flere brudd (hvis det tidsmessig er hensiktsmessig og mulig). Hovedregelen er at det skal gis en reaksjon selv om det er begått flere brudd. Tap av en begunstigelse kan imidlertid besluttes i tillegg til en av de andre reaksjonene. Alternativt kan det besluttes tap av to begunstigelser. Utover dette er det ikke adgang til å kombinere forskjellige reaksjoner. Dette er en vesentlig endring i forhold til gjeldende rett som ga en ubegrenset adgang til å kombinere refselser og disiplinærtiltak. Hvis innsatte som følge av bruddet er eller vil bli overført til et mer restriktivt fengsel skal reaksjon ikke besluttes. Det er imidlertid gjort unntak når innsatte har unndratt seg gjennomføringen ved å rømme eller ved å utebli etter endt permisjon eller straffavbrudd. Reaksjon kan gis når innsatte som følge av bruddet er overført til fengsel med samme (eller mindre restriktivt) kontroll og sikkerhetsnivå. Når bruddet består i en straffbar handling skal forholdet som hovedregel anmeldes. I disse tilfelle skal det normalt ikke gis en reaksjon. Det må i forskrift klargjøres nærmere når anmeldelse skal skje og når reaksjon alternativt kan besluttes eller gis i tillegg til at forholdet også anmeldes.

Femte ledd gir adgang til å gjøre reaksjonen betinget i inntil tre måneder. Hvis det begås et nytt brudd i «prøvetiden» skal det besluttes en ny felles reaksjon selv om det nye bruddet er av en annen art enn det som førte til den betingede reaksjon. Dette innebærer at den opprinnelige reaksjon ikke skal iverksettes som opprinnelig fastsatt. Utmåling av en ny felles reaksjon vil bedre iva-

reta den individuelle situasjon innsatte er i på utmålingstidspunktet. Grovheten i de brudd som er begått skal gjenspeiles i den felles utmåling som foretas.

Sjette ledd gir adgang til å avbryte eller ettergi en iverksatt reaksjon når helsemessige eller andre særlige grunner taler for det. Reaksjonen er å anse som ettergitt hvis iverksettelsen ikke er gjenopptatt innen tre måneder.

Etter syvende ledd kan forsettlig unndragelse av gjennomføring av fengselsstraff og strafferettslige særreaksjoner straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder. Unndragelse av gjennomføringen omfatter tilfeller hvor innsatte rømmer fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå, sykehus eller institusjon, unnviker fra fengsel med lavere sikkerhetsnivå eller overgangsfengsel, unnviker fra fremstilling med tjenestemenn eller uteblir etter endt permisjon eller straffavbrudd. Kriminalomsorgen er tillagt kompetansen til å begjære offentlig påtale. Bestemmelsen reiser flere spørsmål som må reguleres nærmere i forskrift. Offentlig påtale bør etter departementets vurdering begrenses til de alvorligere unndragelsestilfellene. Ved mindre alvorlige unndragelser bør fengselsmessige reaksjoner etter § 40 annet ledd, jf. fjerde ledd kunne besluttes. Unndragelsen må ha vært forsettlig for at den skal kunne medføre straff. Uaktsom unndragelse anses ikke praktisk og kan ikke medføre etterfølgende straff. Ved vurderingen av om unndragelsen er alvorlig bør fraværets lengde være et særlig sentralt moment. Det må i forskrift gis nærmere retningslinjer for når det skal begjæres offentlig påtale i disse sakene, herunder hvilke tidsgrenser som skal være utslagsgivende og hvilke «formildende» omstendigheter som kan tillegges vekt ved vurderingen. Det må også i forskrift tas stilling til hvorvidt begjæring om påtale skal utelukke fengselsmessige reaksjoner i tillegg. Det er imidlertid en selvsagt konsekvens at domfelte kan gjeninnsettes i et mer restriktivt fengsel etter tilbakekomst etter § 14 første ledd, og at unndragelsen vil være et viktig moment ved fremtidige vurderinger av sviktfare. I tilfeller hvor det samtidig med unndragelsen er begått straffbare handlinger (for eksempel vold mot tilsatte, gisseltaking m.v.) skal de straffbare forholdene anmeldes og ikke medføre fengselsmessige reaksjoner.

Til § 41 Forberedelser til løslatelse

Bestemmelsen pålegger kriminalomsorgen en plikt til å forberede løslatelsen i god tid og til å bidra til at forholdene legges best mulig til rette. Det må tas kontakt med offentlige myndigheter eller andre som kan yte bistand for å oppnå ordnede forhold slik at domfelte kan stå best mulig «rustet» til å klare en kriminalitetsfri tilværelse. Det nærmere ansvarsforholdet for tilretteleggelse av løslatelsen mellom fengsel og friomsorg må reguleres i forskrift.

Til § 42 Løslatelse fra fengselsstraff

Første ledd viderefører adgangen til prøveløslatelse ved 2/3 dels straffetid. Løslatelsesspørsmålet skal vurderes konkret for den enkelte domfelte ut fra retningslinjer gitt i femte ledd og i forskrift. Domfelte med straffedommer på 74 dager eller mer kan prøveløslates. Domfelte med kortere straffedommer skal gjennomføre straffen fullt ut. Det kan løslates på prøve på den ubetingede del av en deldom når vilkårene etter første ledd er oppfylt for den ubetingede del. Etter fengselsloven § 35 første ledd kunne domfelte med fengselsstraff på mer enn 18 år løslates på prøve etter å ha vært fengslet i minst 12 år. «12-års

regelen» er nå opphevet. Domfelte som er idømt 21 års fengsel (eller mindre) skal nå vurderes for løslatelse på prøve etter at 2/3 av straffetiden er gjennomført. I tilfeller hvor det er idømt ubetinget fengsel i 21 år (som er straffelovens maksimumsstraff) kan vurdering av prøveløslatelse skje etter 14 år i fengsel. Domfelte som i utlandet er dømt til mer enn 21 års fengsel, kan etter annen setning løslates på prøve etter å ha vært 14 år i fengsel. Bestemmelsen er tatt inn for å sikre at personer dømt i utlandet, og som er overført til Norge for gjennomføring av straffen, kan vurderes for prøveløslatelse på lik linje med andre straffedømte.

Annet ledd fastsetter at domfelte, som ikke lenger er fengslet, kan løslates på prøve uten ny innsettelse når vilkårene for prøveløslatelse er oppfylt. Bestemmelsen har sin grunn i at det må treffes et formelt løslatelsesvedtak for at disse domfelte skal kunne undergis reglene for løslatelse på prøve. I praksis kommer bestemmelsen til anvendelse hvor domstolen fastsetter at fengselsstraffen anses utholdt ved forutgående varetekt.

Tredje ledd viderefører adgangen til å beslutte prøveløslatelse etter at halvdelen av fengselsstraffen er gjennomført. Bestemmelsen hjemler adgang til løslatelse i tidsperioden mellom 1/2 straffetid og frem til 2/3-dels straffetid. Løslatelse må være særlig begrunnet og etter praksis kreves det sterke og tungtveiende grunner for at løslatelse kan skje. Bestemmelsen hjemler også dagens praksis som gir adgang til å prøveløslate utenlandske domfelte som skal utvises etter 7/12-dels straffetid. Slik løslatelse forutsetter at innsatte har hatt en tung soningssituasjon (ved ikke å ha fått permisjoner, besøk, språkproblemer m.v.) Løslatelsen kan gjøres betinget av at utvisningsvedtaket blir iverksatt, se nærmere omtale i sjette ledd.

Fjerde ledd åpner opp for løslatelse kort tid før løslatelse ellers skulle skje når særlige grunner taler for det. Begrepet «kort tid» skal vurderes i forhold til straffetidens lengde. Bestemmelsen kan gis anvendelse også på korte straffedommer som ikke medfører prøveløslatelse. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende bestemmelse i fengselsloven § 45.

Femte ledd fastsetter at prøveløslatelse ikke skal besluttes hvis omstendighetene gjør løslatelse utilrådelig. Det skal vurderes om løslatelse etter en totalvurdering fremstår som utilrådelig. Lovteksten angir to hovedkriterier som særlig skal tillegges vekt ved vurderingen, men oppregningen er ikke uttømmende. Det skal særlig legges vekt på domfeltes atferd under gjennomføringen og om det er grunn til å anta at domfelte vil begå nye straffbare handlinger i prøvetiden. Relevante momenter ved vurderingen er domfeltes oppførsel under gjennomføringen, antall tidligere straffedommer, atferd etter tidligere løslatelser og om det foreligger anmeldelse/tiltalebeslutning for nye straffbare forhold. Domfeltes vilje til positiv endring av atferd skal også tillegges vekt. Det må for øvrig i forskrift gis utfyllende retningslinjer for når løslatelse kan nektes. Slike retningslinjer er nylig gitt i Fengselsstyrets rundskriv 4/99 av 06.09.99.

Etter sjette ledd kan et vedtak om prøveløslatelse uttrykkelig gjøres betinget av at et utvisningsvedtak blir iverksatt som forutsatt. Bestemmelsen medfører at gjeninnsettelse kan skje hvis det i praksis viser seg umulig å få gjennomført fysisk transport ut av landet.

I syvende ledd er det på tilsvarende måte som ved permisjon og straffavbrudd inntatt hjemmel for varsel til fornærmede i straffesaken om løslatelses-

tidspunktet. Det vises til nærmere omtale under de spesielle merknader til § 36 tredje ledd.

Prøvetiden skal etter åttende ledd utløpe på det tidspunkt hvor fengselsstraffen ville vært gjennomført i sin helhet (endt straffetid). Den idømte straff i domsslutningen skal legges til grunn (med fradrag av utholdt varetekt). Det er ikke lenger rom for å fastsette prøvetiden ut fra hvilken lengde som anses hensiktsmessig. Bestemmelsen er endret i forhold til gjeldende rett som ga adgang til å fastsette prøvetiden utover tidspunktet for endt straffetid. Prøvetid kan bare fastsettes når prøveløslatelse skjer. Dette kan skje ved idømt fengselsstraff på 74 dager eller mer. Domfelte med straffedom på 73 dager ubetinget fengsel (eller mindre) løslates ved endt straffetid, og vil da ha gjennomført straffen i sin helhet slik at prøvetid ikke kan fastsettes. Da prøvetiden alltid vil utløpe ved endt straffetid er adgangen til å forlenge prøvetiden etter fengselsloven § 40 første ledd ikke videreført.

Til § 43 Fastsettelse og endring av vilkår ved prøveløslatelse fra fengselsstraff

Det er en grunnleggende forutsetning for løslatelse på prøve at det ikke begås nye straffbare handlinger i prøvetiden. Dette fremgår av første ledd og skal sammen med de øvrige særvilkår alltid fremgå av løslatelsesskjemaet som domfelte skal gjøres kjent med og underskrive på før løslatelse skjer. I tillegg skal det fastsettes særvilkår etter annet ledd når det anses nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring.

Etter annet ledd skal det i en tidsavgrenset periode fastsettes at prøveløslatte skal møte for kriminalomsorgen i upåvirket tilstand når det fremstår som nødvendig for at prøveløslatelsen skal gjennomføres på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte. En periode med møteplikt skal fastsettes når det anses nødvendig for å motvirke nye straffbare handlinger eller hvor det er fare for at prøveløslatte vil unndra seg gjennomføringen ved for eksempel å rømme. Møteplikten erstatter dagens fastsettelse av vilkår om «tilsyn» fra friomsorgen og den tidsperiode som fastsettes erstatter dagens «tilsynstid». Det må i forskrift reguleres hvor lang perioden med møteplikt skal være. Ved løslatelse fra lange fengselsstraffer kan det etter omstendighetene være grunn til å fastsette en lengre periode med møteplikt enn ved kortere straffedommer. Perioden med møteplikt bør først løpe fra det tidspunkt hvor prøveløslatte møter første gang for kriminalomsorgen, og ikke fra faktisk løslatelsesdato. Det betyr at datoen for det første oppmøtet må være bestemt før løslatelse faktisk skjer. Betegnelsen «i upåvirket tilstand» innebærer at prøveløslatte ved fremmøtet ikke skal være påvirket av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler som ikke er lovlig forskrevet.

Annet ledd gir videre en uttømmende oppregning av hvilke andre prøveløslatelsesvilkår som kan fastsettes. Omfanget av vilkårene er snevret inn i forhold til gjeldende rett som har gitt adgang til å sette de samme vilkår som kan settes ved betinget dom etter straffeloven § 53 nr. 2, nr. 3 bokstavene a til f, nr. 4 og nr. 5. Vilkårene skal bare fastsettes når det fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring. Det sentrale er å motvirke at det begås nye straffbare handlinger i prøvetiden. Etter bokstav a skal prøveløslatte overholde bestemmelser om bosted. Kriminalomsorgen må forutsetningsvis gis beskjed hvis denne endres i løpet av prøvetiden. Bokstav b statu-

erer møteplikt i upåvirket tilstand for offentlig myndigheter eller andre etter anvisning. Etter bokstav c kan prøveløslatte pålegges å overholde bestemmelser om behandling. Etter bokstav d skal prøveløslatte overholde bestemmelser om oppholdssted, arbeid eller opplæring. Videre kan det etter bokstav f settes forbud mot at domfelte har samkvem med bestemte personer. Dette forbudet kan være hensiktsmessig når prøveløslatte er dømt for eksempelvis vold, sedelighet eller trusler overfor fornærmede i straffesaken. Det må for øvrig i forskrift reguleres nærmere overfor hvilke personer et forbud kan fastsettes.

Etter tredje ledd kan vilkårene i perioden med møteplikt oppheves, endres eller det kan fastsettes nye vilkår når det fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring. Adgangen til å sette nye vilkår er begrenset til den ramme som er angitt i annet ledd. Andre vilkår kan ikke fastsettes. Endring etter dette ledd er først og fremst praktisk når et fastsatt vilkår i ettertid synes uhensiktsmessig eller ikke lar seg gjennomføre på grunn av uventede omstendigheter. I tilfelle hvor prøveløslatte har begått et brudd på vilkårene kommer § 44 til anvendelse. Endring kan videre skje som forebyggende tiltak mot brudd i tilfelle hvor man ser at prøveløslatte er inne i en uheldig utvikling.

Etter fjerde ledd kan perioden med møteplikt forlenges før prøvetidens utløp når det anses nødvendig av hensyn til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring. Forlengelse kan aldri strekke seg utover prøvetidens utløp. Forlengelse bør vurderes i tilfelle hvor ny kriminalitet er nærliggende og hvor prøveløslatte derfor trenger ekstra oppfølgning og kontroll. Prøveløslattes behov for oppfølging og støtte som ikke relaterer seg direkte til fare for ny kriminalitet skal ikke føre til forlengelse av møteplikten. Nærmere retningslinjer for forlengelse av perioden med møteplikt må reguleres i forskrift.

Til § 44 Brudd på prøveløslatelsesvilkår i perioden med møteplikt for kriminalomsorgen

Bestemmelsen angir kriminalomsorgens virkemidler ved brudd på prøveløslatelsesvilkår som kriminalomsorgen har fastsatt etter § 43 annet og tredje ledd. Hvis prøveløslatte bryter forutsetningen om at det ikke skal begås ny straffbar handling i prøvetiden etter § 43 første ledd kommer § 45 til anvendelse.

Etter første ledd skal brudd på prøveløslatelsesvilkår som hovedregel få konsekvenser for prøveløslatte. Det må i forskrift reguleres nærmere når kriminalomsorgen kan unnlate å reagere. Forutsetningsvis bør dette bare skje ved rent unnskyldelige brudd. Bestemmelsen angir to virkemidler ved vilkårsbrudd. Prøveløslatte kan få innskjerpet allerede fastsatte vilkår ved å møte til en innskjerpingssamtale. Videre kan det fastsettes nye vilkår når det fremstår som nødvendig for å motvirke nye brudd. De nye vilkår som kan fastsettes er rusforbud eller meldeplikt for politiet eller kriminalomsorgen i tillegg til møteplikten for kriminalomsorgen. Det kan også fastsettes de samme vilkår som er nevnt i § 43 annet ledd hvis slike vilkår ikke ble fastsatt ved løslatelsen. Det er ikke nødvendig at det har skjedd flere vilkårsbrudd for at innskjerpingssamtale eller fastsettelse av nye vilkår kan skje, ett brudd er tilstrekkelig. Hvis det antas at prøveløslatte ikke kommer til å møte til innskjerpingssamtalen kan

politiet anmodes om å avhente ham eller henne etter femte ledd. Det skal nedtegnes skriftlig at en innskjerpingssamtale har funnet sted. Det samme gjelder hvor det blir fastsatt nye vilkår. Prøveløslattes underskrift bør innhentes. Skriftlighet er viktig fordi eventuell gjeninnsettelse etter annet ledd er betinget av at det i forkant har vært iverksatt en innskjerpingssamtale eller fastsetting av nye vilkår, og disse tiltakene må dokumenteres for retten. Domfelte skal skriftlig gjøres kjent med konsekvensene av nytt brudd, jf. adgangen til å begjære gjeninnsettelse for hel eller delvis fullbyrdelse av reststraffen etter annet ledd og forhørsrettens plikt til å beslutte gjeninnsettelse etter straffeloven § 28 b første ledd.

Etter annet ledd kan regionalt nivå bringe saken inn for forhørsretten og begjære reststraffen fullbyrdet helt eller delvis hvis prøveløslatte på ny bryter ett eller flere prøveløslatelsesvilkår. Adgangen til å begjære dette er betinget av at en innskjerpingssamtale eller fastsetting av nye vilkår etter første ledd først har funnet sted. Kompetansen til å begjære gjeninnsettelse er endret i forhold til gjeldende rett ved at påtalemyndighetens kompetanse nå er overført til kriminalomsorgen. I tilfelle hvor kriminalomsorgen har unnlatt å reagere på ett vilkårsbrudd må prøveløslatte først ha begått et nytt brudd som har ført til reaksjon etter første ledd, og i tillegg enda et nytt brudd før annet ledd kan gis anvendelse. Det er tilstrekkelig for å fremme begjæring for forhørsretten at prøveløslatte totalt sett har foretatt to vilkårsbrudd. Kriminalomsorgen har ikke en ubetinget plikt til å fremme begjæring etter annet ledd selv om det foreligger to eller flere brudd. Det må vurderes konkret ut fra alvoret i de begåtte brudd og bruddenes omfang. Når begjæring fremmes må regionalt nivå vurdere for hvor lang tid prøveløslatte skal begjæres gjeninnsatt. Det må i forskrift gis nærmere retningslinjer for behandlingen av slike saker, herunder når begjæring skal fremmes og når hel eller delvis gjeninnsettelse skal begjæres. Beslutningen om å bringe saken inn for forhørsretten er etter § 7 bokstav f unntatt fra klageadgang etter forvaltningsloven. Straffeloven § 28 b første og tredje ledd er gitt tilsvarende anvendelse på saker om gjeninnsettelse på reststraff i en prøveløslatelsessituasjon. Dette er en endring i forhold til gjeldende rett og innebærer at straffeloven § 54 nr. 2 ikke lenger skal anvendes. Når prøveløslatte gjentatt har brutt prøvevilkårene skal forhørsretten etter § 28 b første ledd ved kjennelse beslutte at reststraffen skal fullbyrdes helt eller delvis. Forhørsretten kan ikke lenger velge om reststraffen skal fullbyrdes når gjentatt brudd er begått, retten har en plikt til å beslutte dette helt eller delvis. Saken fremmes normalt av kriminalomsorgen, jf. straffeprosessloven § 76, men § 28 b første ledd siste punktum åpner for at påtalemyndigheten kan anmodes om å gjøre dette. Slik anmodning kan være særlig aktuelt i tilfelle hvor geografiske hensyn gjør det hensiktsmessig, eller dersom det i tillegg til brudd på prøveløslatelsesvilkår er begått ny straffbar handling. Det vises for øvrig til nærmere omtale i de spesielle merknader til § 28 b. Kjæremål over forhørsrettens kjennelse har ikke oppsettende virkning med mindre forhørsretten eller kjæremålsinstansen beslutter dette.

Etter tredje ledd kan kriminalomsorgen beslutte at gjennomføringen av straffen skal avbrytes hvis prøveløslatte ikke møter til innskjerpingssamtale etter første ledd. Det samme gjelder hvis prøveløslatte, etter at en innskjerpingssamtale har funnet sted, på nytt bryter vilkår. Avbrudd bør normalt

besluttes. Beslutningen er et enkeltvedtak som kan påklages. I tilfelle hvor regionalt nivå fremmer begjæring overfor forhørsretten om gjeninnsettelse på reststraffen etter annet ledd blir gjennomføringen automatisk avbrutt. Beslutningen om å bringe saken inn for forhørsretten er ikke å anse som et enkeltvedtak og kan ikke påklages av prøvesløslatte. Straffen begynner igjen å løpe når prøveløslatte registreres gjeninnsatt i fengsel eller når det foreligger en rettskraftig kjennelse hvor begjæringen ikke er tatt til følge.

Det følger av fjerde ledd at det kan besluttes ny løslatelse på prøve i tilfelle hvor forhørsretten har bestemt at hele reststraffen skal gjennomføres. Prøveløslatelse kan besluttes selv om tidskravene i § 42 ikke er oppfylt for reststraffens del. I tilfelle hvor forhørsretten har besluttet delvis gjeninnsettelse skal tidsangivelsen i kjennelsen gjennomføres fullt ut.

Politiet kan etter fjerde ledd anmodes om å avhente prøveløslatte etter straffeprosessloven § 461 annet ledd for å få iverksatt reaksjon etter første ledd.

Til § 45 Ny straffbar handling begått i prøvetiden

Bestemmelsen fastsetter i første ledd at straffeloven § 28 b annet og tredje ledd annet til fjerde punktum skal gis tilsvarende anvendelse hvis prøveløslatte begår ny straffbar handling i prøvetiden. Dette er en endring i forhold til gjeldende rett hvor fengselsloven § 41 for dette tilfellet gir straffeloven § 54 nr. 3 tilsvarende anvendelse. Endringen innebærer at forhørsretten ved kjennelse kan beslutte hel eller delvis fullbyrdelse av reststraffen hvis forutsetningen etter § 43 første ledd om at prøveløslatte ikke skal begå ny straffbar handling i prøvetiden er brutt. I disse tilfelle er det påtalemyndigheten, og ikke kriminalomsorgen, som skal fremme saken for forhørsretten. Kriminalomsorgen kan imidlertid fremme selvstendig sak på grunnlag av andre vilkårsbrudd selv om det foreligger ny straffbar handling, men begjæringen fremmes da etter straffeloven § 28 b første ledd. Straffeloven § 28 b tredje ledd første punktum er ikke gitt tilsvarende anvendelse i prøveløslatelsessituasjoner. Her kan påtalemyndigheten etter § 45 reise tiltale eller begjære saken pådømt innen seks måneder etter at prøvetiden gikk ut. Opprettholdelse av seksmåneders fristen er en videreføring av gjeldende rett, og er av særlig betydning i tilfelle hvor prøveløslatte ikke er underlagt møteplikt etter § 43 annet ledd. I disse tilfelle kan det skje at kriminalomsorgen ikke vet om den straffbare handling og således ikke får avbrutt straffen etter § 45 annet ledd. Det vises for øvrig til nærmere omtale under de spesielle merknader til § 28 b i straffeloven.

Etter annet ledd kan gjennomføringen av straffen avbrytes når prøveløslatte er siktet for en straffbar handling som kan føre til fullbyrding av reststraffen. Kriminalomsorgen treffer beslutningen som er et enkeltvedtak som kan påklages. Det må i forskrift gis nærmere retningslinjer for når avbrytelse av gjennomføringen skal besluttes, herunder om dette skal gjøres i alle tilfelle hvor kriminalomsorgen får vite om en siktelse. Konsekvensen av at gjennomføringen avbrytes er at prøvetiden og perioden med møteplikt stanser.

Til § 46 Generelle bestemmelser

§ 46 første ledd er en videreføring av bestemmelsen i dagens fengselslov § 49 som har omtrent samme ordlyd. Annet ledd i innledningsparagrafen er ny i

forhold til gjeldende rett og gjelder varetektsinnsatte ilagt brev og besøksforbud eller kontroll etter straffeprosessloven. Hensikten med denne bestemmelsen er å pålegge kriminalomsorgen å prioritere tiltak for denne gruppen, for å motvirke isolasjonsskader.

Til § 47 Plassering av innsatte

Dagens fengselslov har ikke en egen bestemmelse om hvor innsatte etter kapittel fire skal plasseres. Første ledd i utkastet angir hvilke prinsipper som skal gjelde for plasseringen. Annet ledd regulerer flytting av varetektsinnsatte mellom ulike fengsler. Her vises til den alminnelige overføringsbestemmelsen i § 14 med de begrensninger som gjøres i denne paragraf. Bestemmelsens tredje ledd er en videreføring av fengselsloven § 50. Hovedregelen er at varetektsinnsatte skal plasseres i enecelle og bestemmelsen angir i hvilke situasjoner dette kan fravikes.

Til § 48 Fellesskap

§ 48 regulerer bare varetektsinnsatte med brev og besøksforbud eller kontroll.

Til § 49 Arbeid, opplæring, program og andre tiltak

Denne paragrafen regulerer adgangen til å delta i ulike aktiviteter for innsatte etter kapittel fire. I bestemmelsens tredje punktum signaliseres at varetektsinnsatte ikke kan pålegges noen aktivitetsplikt, med unntak av å bidra med nødvendig renhold/eventuelt husarbeid i fengslet.

Til § 50 Adgang til å bruke egne penger

Etter fengselsreglementet § 86 kan varetektsinnsatte fritt råde over bruken av egne penger på visse vilkår. Departementet tar ikke sikte på å endre denne rettstilstanden, og opprettholder samme ordning i loven § 50. Det foreslås imidlertid å foreta en begrensning i denne retten for varetektsinnsatte som deltar i fellesskap med domsinnsatte. Dette skyldes at det er problematisk å tillate fri bruk av privatpenger i fellesskap med andre innsatte som ikke har samme mulighet. Et annet forhold er at det også kan være uheldig at større pengebeløp sirkulerer i fellesskapet av sikkerhetsmessige grunner.

Til § 51 Helsetjeneste

Etter fengselsreglementet har varetektsinnsatte en generell adgang til å la seg behandle av sin private lege. Departementet har i § 51 valgt å begrense denne retten til situasjoner hvor det er rimelig at innsatte benytter privat lege. Denne begrensningen er i tråd med Rekommandasjon nr. R (87) 3 fra Europarådet (de europeiske fengselsregler) artikkel 98. Man har også, i tråd med det samme regelverk, gitt en adgang til bruk av privat tannlege. Det foreslås videre at foreskriving av medisiner under enhver omstendighet skal skje i samråd med fengselshelsetjenesten, for å sikre en mest mulig ensartet praksis. Dette innebærer ikke at fengselslegen kan bestemme hvilke medisiner den enkelte skal få ved uenighet mellom den private legen og fengselslegen. Blir dette spørsmålet satt på spissen, må den private legen få det avgjørende ord for ikke å krenke retten til bruk av privat lege. Imidlertid vil bestemmel-

sen, slik den er formulert, pålegge den private legen å diskutere saken med fengselshelsetjenesten. I forhold til gjeldende rett har det vært tvil om det kan kreves at den private legen må møte opp i fengslet for å behandle varetektsinnsatte. Departementet forutsetter at utkastet § 51 skal forstås slik at legen/tannlegen rent faktisk må møte opp i fengslet for å behandle den varetektsinnsatte. Det skal imidlertid legges til rette for at den varetektsinnsatte kan fremstilles for den private legen/tannlegen, i den grad det anses sikkerhetsmessig forsvarlig og fengslet har ressurser til det.

Til § 52 Andre bestemmelser

Mange av bestemmelsene i loven for øvrig vil være naturlig å anvende også overfor innsatte etter kapittel fire. § 52 er ment å gi en utømmende oppregning av hvilke bestemmelser som gjelder for varetektsinnsatte og andre innsatte etter dette kapittel.

Til § 53 Innhold

Denne paragrafen slår fast at kriminalomsorgen skal fastsette det nærmere innholdet i samfunnsstraffen for den enkelte. Ved fastsettelsen av innholdet skal kriminalomsorgen særlig legge vekt på tiltak som kan fremme den domfeltes evne til å motvirke sitt kriminelle handlingsmønster. Det skal også legges vekt på tiltak som kan fremme den domfeltes evne til å gjennomføre straffen i samsvar med bestemmelsene gitt i, og i medhold av, straffegjennomføringsloven. Kriminalomsorgen kan la den domfelte gjennomføre det idømte antallet timer ved samfunnsnyttig tjeneste, program eller ved andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet. Tiltakene kan kombineres.

Begrepet samfunnsnyttig tjeneste skal etter forslaget bygge videre på innholdet i dagens samfunnstjeneste som er ulønnet tjeneste, eksempelvis for en forening eller organisasjon.

For å være et program i lovens forstand, må det oppfylle fastsatte kvalitetskrav. Programmene skal ta utgangspunkt i de sosiale og personlige problemene som kriminalomsorgen antar medvirker til at den domfelte begår kriminalitet. Problemene kan bestå av rusmiddelmisbruk, tenkningsforstyrrelser, kunnskapsmangel, liten evne til langsiktig planlegging, manglende støtte og sosialt nettverk eller lese- og skrivevansker. Forskningsresultater tilsier at programmene bør rette seg mot en bestemt målgruppe, ha en fastsatt begynnelse og slutt, og bygge på en vitenskapelig teori. Programmene kan enten ledes av tilsatte i kriminalomsorgen, eller av personer som kriminalomsorgen bemyndiger og følger opp med nødvendig faglig veiledning. Det vil særlig være aktuelt å benytte eksterne krefter der den domfelte bor langt fra kontoret til friomsorgen.

«Andre tiltak» omfatter blant annet friomsorgens strukturerte og målrettede samtaler med den domfelte (dagens «tilsynssamtaler»), og behandling som retter seg mot den domfeltes kriminelle handlingsmønster. Dersom den domfelte og offeret ønsker det, kan det også være aktuelt å bruke et antall timer til megling i konfliktråd. For at det skal være en del av straffen må imidlertid tiltaket være egnet til å motvirke ny kriminalitet. Ordinær opplæring i regi av skoleverket faller utenfor, selv om dette indirekte kan ha en slik effekt.

I høringsutkastet ble det fremhevet at deltakelse i program og i behandling skal bygge på frivillighet fra den domfeltes side. Departementet vil regulere spørsmålet om den domfelte bør kunne pålegges å delta i enkelte av de mindre omfattende programmene i forskift til loven.

Gjennomføringen kan etter forslaget starte med en samtale rundt hva straffen innebærer. Deretter kartlegger kriminalomsorgen hvilke kriminalitetsrelaterte behov den domfelte har, og avveier disse mot risikoen for at han eller hun vil begå ny kriminalitet. Omfanget av kartleggingen vil variere avhengig av hvilke opplysninger som allerede foreligger, eksempelvis fra en personundersøkelse eller tidligere kjennskap til den domfelte. De behovene som andre myndigheter er pålagt å dekke skal kanaliseres dit. På bakgrunn av kartleggingen vil kriminalomsorgen, i samarbeid med den domfelte, kunne utarbeide en plan for den videre gjennomføringen. I mange tilfeller vil det være hensiktsmessig at den domfelte deltar i et program før han/hun går over til å gjennomføre straffen i form av samfunnsnyttig tjeneste. For enkelte vil det i tillegg være hensiktsmessig å legge inn program, samtaler, behandling eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet i den perioden den domfelte gjennomfører straffen ved samfunnsnyttig tjeneste.

Utgangspunktet for fastsettingen skal være en individuell kartlegging av hva den domfelte ønsker og har behov for. Ut fra dette må de tilsatte i kriminalomsorgen bruke sin erfaring og kunnskap om hvilke aktiviteter som kan bidra til endring. Deltakelse i samfunnsnyttig tjeneste, program og andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet, skal ses på som likeverdig i den forstand at loven ikke setter krav om at et bestemt antall timer eller en bestemt andel av timene skal bestå av fastsatte tiltak.

Der domstolen har fastsatt at den domfelte skal overholde nærmere bestemmelser om bosted, oppholdssted, arbeid, opplæring eller behandling skal kriminalomsorgen utforme bestemmelsene. Bestemmelsene skal utformes ut fra en individuell vurdering, og som ved fastsettingen av det øvrige innholdet skal kriminalomsorgen særlig legge vekt på tiltak som kan fremme den domfeltes evne til å motvirke sitt kriminelle handlingsmønster. Det skal også legges vekt på tiltak som kan fremme den domfeltes evne til å gjennomføre straffen i samsvar med bestemmelsene gitt i, og i medhold av, denne loven.

Kriminalomsorgens primære oppgave er å legge forholdene til rette slik at den domfelte unnlater å begå ny kriminalitet, og ellers overholder kravene som følger av §§ 54 og 55 under gjennomføringen. Dersom det anses nødvendig av hensyn til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring, skal kriminalomsorgen endre innholdet i straffen. Innholdet kan ellers bare endres hvis den domfelte samtykker eller bemanningsmessige forhold tilsier det. Dette vil eksempelvis være nødvendig hvis oppdragsgiveren hvor den domfelte har gjennomført samfunnsnyttig tjeneste ikke har behov for ytterligere hjelp, eller det oppstår sykdom blant de tilsatte i kriminalomsorgen.

Til § 54 Krav til domfelte

Paragrafen beskriver hvilke krav som følger av selve dommen på samfunnsstraff. Kriminalomsorgen kan ikke oppheve eller endre kravene, men er gitt anledning til å konkretisere hva opplysningsplikten skal gå ut på, og dispensere fra kravet om å bli i landet. I tillegg innbærer utformingen av de nærmere

bestemmelsene, som følge av fastsatte vilkår, jf første ledd bokstav d, og kravene, jf annet ledd, utstrakt bruk av skjønn. Anvendelsen av dette skjønnet vil bli nærmere regulert i forskrift. Dersom den domfelte ikke følger disse kravene skal det regnes som et brudd, som kan føre til en reaksjon etter § 58.

I kravet om å gjennomføre straffen etter nærmere anvisning fra kriminalomsorgen, ligger det at kriminalomsorgen beslutter hvordan timene skal fordeles mellom samfunnsnyttig tjeneste, program og andre tiltak som er egnet til å motvirke kriminalitet, og konkretisere nærmere hva innholdet skal være. I tillegg angir kriminalomsorgen tid og sted for oppmøte. Der domstolen har satt vilkår om at den domfelte skal overholde nærmere bestemmelser om bosted, oppholdssted, arbeid, opplæring eller behandling, beslutter kriminalomsorgen hva bestemmelsene skal gå ut på. Kriminalomsorgen bør så vidt mulig samarbeide med den domfelte om fastsettingen av innholdet, tid og sted for oppmøte og konkretiseringen av bestemmelsene om bosted, oppholdssted, arbeid, opplæring eller behandling.

Den domfelte skal møte til fastsatt tid og sted. Dette er selve kjernen i frihetsbegrensningen. Det følger av dette kravet at den domfelte skal møte til rett tid. Mange domfelte har lite struktur i hverdagen, og preges av at livssituasjonen endrer seg raskt og ofte. Det medfører at de opplever det som krevende å møte til fastsatte tider. Møteplikten er imidlertid en forutsetning for å kunne gjennomføre straffen, og manglende eller svært upresist fremmøte må regnes som et brudd som kan føre til reaksjon etter § 58.

En forutsetning for å kunne gjennomføre straffen på en hensiktsmessig måte er at den domfelte møter upåvirket av berusende eller bedøvende midler. Dette kravet er i utgangspunktet ment å omfatte merkbar påvirkning. Dersom kriminalomsorgen får mistanke om bruk av slike midler, og undersøker forholdet nærmere i medhold av § 56, vil et hvert funn av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler som ikke er lovlig foreskrevet kunne føre til reaksjon etter § 58. Siden det er straffbart å bruke de fleste berusende eller bedøvende midler utover alkohol, vil bruk av ulovlige berusende eller bedøvende midler være en ny straffbar handling som er et brudd etter tredje ledd. Bruk alene fører imidlertid sjelden til at den domfelte blir siktet og stilt for retten. Departementet mener derfor at det er mest naturlig å behandle bruk av ulovlige berusende eller bedøvende midler på samme måte som bruk av blant annet alkohol. På denne måten kan kriminalomsorgen selv reagere på bruddet, og samtidig markere at det er selve tilstanden som er avgjørende og ikke hvilket stoff som har fremkalt den.

Opplysningsplikten etter bokstav c gjelder bare forhold som er relevante i forhold til gjennomføringen av straffen, herunder for å sikre kontrollen med at vilkårene som er fastsatt etter straffeloven § 28 a tredje ledd blir overholdt. Dersom den domfelte nekter å gi opplysninger, eller bevisst gir gale opplysninger, skal det regnes som et brudd på forutsetningene som kan føre til en reaksjon etter § 58.

Det er videre tatt inn en særskilt bokstav som presiserer at den domfelte skal overholde vilkår fastsatt av domstolen etter straffeloven § 28 a tredje ledd.

Under gjennomføringen av et tilsyn eller en dom på samfunnstjeneste har det ikke vært noe eksplisitt forbud mot å reise til utlandet. For å oppnå tilstrekkelig kontroll med den domfelte under gjennomføringen har departementet funnet det rimelig og hensiktsmessig å innføre et slikt forbud. Den nærmere

reguleringen av når utenlandsreiser skal tillates vil bli foretatt i forskrift til loven.

I annet ledd angir loven minstekrav til domfeltes oppførsel under gjennomføringen. Dagens regler for gjennomføring av samfunnstjeneste nevner dårlig arbeidsinnsats som et eksempel på et alvorlig brudd som kan føre til omgjøring. I Rt 1983: 425 kom Høyesterett til at et vilkår i forbindelse med en betinget dom om at domfelte «...skikker seg slik at han får beholde sitt arbeid ved Norsk Hydros bedrift på Karmøy og sin leilighet...» ut fra et håndhevelsessynspunkt var lite praktikabelt og burde utgå. Departementet ser faren i at de foreslåtte kravene blir lite konkrete, og derfor vanskelig å håndheve. Målsettingen er imidlertid å gi kriminalomsorgen et nødvendig styringsmiddel og hjemmel til å reagere overfor domfelte som opptrer truende, saboterer gruppeundervisningen, eller på andre måter har en aktiv atferd som virker destruktivt overfor andre domfelte eller personer som bidrar under gjennomføringen. For å ivareta domfeltes forutberegnelighet, bør domfelte som bryter disse kravene enten først ha blitt gitt en advarsel, eller det bør være foretatt en innskjerpingssamtale, før kriminalomsorgen fastsetter nye vilkår etter straffegjennomføringsloven § 58 første ledd bokstav a til d. Det må kreves relativt mye før man konstaterer et brudd. Departementet mener at eksempelvis manglende oppmerksomhet under gjennomføringen av et program ikke kan kvalifisere for en bruddreaksjon. En mer naturlig konsekvens vil være å endre innholdet i straffen med hjemmel i § 53 tredje ledd til eksempelvis samfunnsnyttig tjeneste.

Tredje ledd slår fast at domfelte ikke må begå en ny straffbar handling under gjennomføringen av straffen. Hvis den domfelte bryter dette kravet kan forhørsretten, i medhold av straffeloven § 28 b, beslutte at den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes.

Fastsetting av innholdet i straffen, herunder eventuelle vilkår fastsatt av domstolen, og endringer i dette er enkeltvedtak. Det samme gjelder tillatelse til å forlate landet etter bokstav d.

Til § 55 Forebyggende rusforbud

Paragrafen hjemler en adgang for kriminalomsorgen til å forby bruk av berusende eller bedøvende midler under hele gjennomføringstiden, altså utover kravet til å være upåvirket i forbindelse med oppmøte hos kriminalomsorgen. Som nevnt under merknaden til § 54, er bruk av ulovlige berusende og bedøvende midler et brudd etter § 54 tredje ledd, som i prinsippet kan føre til omgjøring etter § 28 b. Departementet ønsker imidlertid også i denne paragrafen å behandle rusmiddelmisbruk samlet, fordi det er virkningen av bruken i forhold til faren for ny kriminalitet man vil regulere.

Kriminalomsorgens myndighet til å sette et rusforbud er begrenset til situasjoner hvor det fremstår som nødvendig for å motvirke at den domfelte begår ny kriminalitet rettet mot noens liv, helse eller frihet. Beskrivelsen av kriminaliteten tilsvarer den som er brukt i forbindelse med endringen i straffeloven ved lovfestingen av forvaring, jf § 39 c nr 1 bokstav b. Kriminaliteten må ha en direkte tilknytning til rusmiddelmisbruket. Eksempelvis bør en person som er dømt for legemsfornærmelse, og dette er knyttet til rusmiddelmisbruk, kunne pålegges et forbud mot bruk av rusmidler. Trusler om kriminalitet omfattes.

Målgruppen er ikke rusmiddelmisbrukere som utelukkende begår ordinær vinningskriminalitet. For denne gruppen må kriminalomsorgen ty til program og andre tiltak for å motvirke videre rusmiddelmisbruk og påfølgende straffbare handlinger. Det er også hjemlet en adgang til å sette rusforbud som reaksjon på brudd, jf § 58 første ledd, og i den sammenhengen vil forbudet kunne omfatte alle rusmiddelmisbrukere, uavhengig av hvilken type lovbrudd de står i fare for å begå.

Når kriminalomsorgen fastsetter et forbud mot bruk av rusmidler, etablerer den også en plikt for seg selv til å følge opp at forbudet blir overholdt, både i form av rutinemessige undersøkelser og ved undersøkelser som følge av mistanke om brudd. Det innebærer at kriminalomsorgen må bruke mer ressurser på å følge opp domfelte som er ilagt et slikt forbud.

Annet ledd hjemler en plikt til å oppheve rusforbudet når det ikke lenger fremstår som nødvendig.

Fastsetting og oppheving av rusforbud skjer ved enkeltvedtak.

Til § 56 Undersøkelser i forbindelse med rusforbud eller som følge av mistanke om at domfelte møter påvirket

Første ledd gir kriminalomsorgen rett og plikt til å undersøke om den domfelte overholder vilkår som retten har fastsatt i dommen, og/eller forbud mot bruk av berusende eller bedøvende midler som kriminalomsorgen har fastsatt med hjemmel i straffegjennomføringsloven § 55. Undersøkelsen kan blant annet innebære uanmeldt besøk i hjemmet og rutinemessige prøver. Besøk i hjemmet skal ikke medføre et større inngrep enn hva som er nødvendig for å avdekke om rusforbudet er brutt. Som regel vil det være tilstrekkelig at den domfelte møter kriminalomsorgen i døra. I forhold til hvilke prøver som er aktuelle i forbindelse med rusforbudet viser departementet til kommentaren til § 29 første ledd. Prøvene kan tas uten at det foreligger en konkret mistanke om brudd. Dersom den domfelte nekter å avgi prøver skal det regnes som et brudd.

Annet ledd gir kriminalomsorgen rett og plikt til å undersøke forholdet når det er grunn til å anta at den domfelte møter påvirket. Det er tilstrekkelig at det foreligger ett objektivt holdepunkt for å utløse denne retten og plikten. Kriminalomsorgen kan pålegge den domfelte å avgi de samme prøvene som etter første ledd. Den domfelte kan imidlertid ikke pålegges å avgi rutinemessige prøver eller å ta i mot besøk i hjemmet.

Etter tredje ledd skal den tiden den domfelte bruker som en del av undersøkelsene komme i tillegg til det idømte timetallet, og ikke regnes som en del av aktivitetsplikten.

Til § 57 Straffavbrudd

Paragrafen regulerer situasjonen der den domfelte, av ulike grunner, ikke er i stand til å gjennomføre straffen i en periode (se merknadene til § 35). Ordlyden er formulert som en «kan-regel», slik at kriminalomsorgen får anledning til å overprøve uttalelser i legeattester mv.

Det kan settes vilkår for avbruddet, hvis det antas å være nødvendig for at avbruddet skal være sikkerhetsmessig forsvarlig. Det kan blant annet dreie seg om at det er en risiko for at den domfelte vil begå ny kriminalitet under

avbruddet, eller at avbruddet vil kunne medføre at den domfelte unnlater å møte til den videre gjennomføringen av straffen.

Avbruddstiden skal legges til gjennomføringstiden. Beslutning om avbrudd er et enkeltvedtak.

Til § 58 Reaksjon på brudd

Paragrafen regulerer hvordan kriminalomsorgen skal forholde seg dersom den domfelte bryter kravene etter §§ 54 første og annet ledd eller 55. Det vil eksempelvis være et brudd hvis den domfelte ikke møter som forutsatt eller møter i påvirket tilstand. Lovteksten bruker begrep «kan» i forbindelse med de forskjellige reaksjonsalternativene. Dette innebærer at kriminalomsorgen har et visst spillerom til å vurdere om bruddet krever en reaksjon. Der det anses nødvendig for at straffen skal gjennomføres på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte, skal kriminalomsorgen reagere på bruddet. Dette går frem av §§ 2 og 3. Det skal bare være rent unnskyldelige brudd som ikke gis noen reaksjon. Utøvelsen av skjønnet vil bli regulert nærmere i forskrift.

Første ledd, første setning fastsetter at etter første gangs brudd kan kravene innskjerpes for den domfelte. Innskjerpingen kan foretas ved å innkalle den domfelte til et særskilt møte eller, om nødvendig, ved å anmode politiet om å pågripe og fremstille den domfelte med hjemmel i siste ledd. Den muntlige innskjerpingen skal følges opp med en skriftlig gjengivelse av innholdet i samtalen. Innskjerpingssamtalen inngår ikke som en del av den ordinære gjennomføringen, og skal derfor ikke regnes inn i timetallet.

Dersom kriminalomsorgen anser det nødvendig for å motvirke nye brudd, kan den domfelte pålegges å overholde bestemmelser om oppholdssted, forbys samkvem med bestemte personer, forbys bruk av berusende eller bedøvende midler eller pålegges meldeplikt for politiet eller kriminalomsorgen. Vilkårene som blir satt skal være egnet til å forhindre at den domfelte på nytt bryter kravene under gjennomføringen. Som ellers i lovutkastet, mener departementet det er viktig at vilkårene utformes slik at de lar seg følge opp og reageres på ved brudd. Det må som regel settes inn ekstra ressurser til oppfølging og kontroll overfor domfelte som blir ilagt vilkår. Den tiden den domfelte bruker til å følge opp vilkårene kommer i tillegg til det idømte timetallet. Kriminalomsorgen skal klarere situasjonen med politiet før det fastsettes at den domfelte skal melde seg for dem. Fastsetting av vilkår kan enten foretas som en egen reaksjon eller sammen med innskjerpingssamtalen. Hvis bruddet relateres til § 54 annet ledd bør kriminalomsorgen være tilbakeholden med å fastsette vilkår som første gangs reaksjon, uten at det er gitt en forutgående advarsel.

Annet ledd gir regionalt nivå myndighet til å bringe saken inn for forhørsretten med begjæring om at den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes. Departementet mener at det vil være en for omfattende reaksjon å omgjøre straffen uten at andre reaksjoner er utprøvd. Det kreves derfor at det først har blitt iverksatt en innskjerpingssamtale og/eller blitt fastsatt vilkår og at den domfelte siden på nytt har brutt kravene, før saken kan bringes inn for retten. Ved omgjøringen skal den delen av samfunnsstraffen som er gjennomført trekkes fra. Ved innsettelse i fengsel gjelder bestemmelsene i lovforslagets kapittel 3, som omhandler gjennomføring av fengselsstraff og strafferettslige

særreaksjoner. I forhold til spørsmål om permisjoner, løslatelse på prøve, mv. skal den domfelte behandles som andre nyinnsatte, uten at det tas hensyn til den delen av straffen som er gjennomført som samfunnsstraff. Dersom retten omgjør straffen delvis, bør ikke den domfelte løslates på prøve.

Tredje ledd gir kriminalomsorgen anledning til å avbryte straffen, slik at ikke gjennomføringstiden løper uten at den domfelte i realiteten gjennomfører straffen. Dette vil særlig være aktuelt i situasjoner hvor kriminalomsorgen har anmodet politiet om å pågripe og fremstille den domfelte med hjemmel i straffeprosessloven § 461 tredje ledd, uten at politiet har lykkes i dette. I disse situasjonene er beslutningen om å avbryte straffen et enkeltvedtak. Når regionalt nivå beslutter å bringe en sak inn for retten, avbrytes straffen automatisk når regionalt nivå oversender begjæringen. Dette er et prosessuelt skritt som regionalt nivå tar, og avbruddet skal etter departementets oppfatning ikke regnes som et enkeltvedtak som gir den domfelte klageadgang. En klageadgang på dette vedtaket vil være svært upraktisk, fordi domstolen skal ta stilling til realiteten i saken når den behandler spørsmålet om det foreligger et brudd, og i så fall i hvilken grad den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes.

Fjerde ledd hjemler en adgang for kriminalomsorgen til å anmode politiet om å avhente den domfelte. Denne adgangen kan kriminalomsorgen bruke når avhenting og fremstilling fremstår som nødvendig for å få gjennomført en reaksjon etter første ledd. Det er foreslått en eksplisitt hjemmel for avhentingen i straffeprosessloven § 461 tredje ledd. Denne anmodningen må, etter departementets oppfatning, regnes som et prosessuelt skritt, og er derfor ikke et enkeltvedtak.

Til § 59 Ny straffbar handling

Første ledd er en henvisning til straffeloven § 28 b annet og tredje ledd som regulerer påtalemyndighetens og rettens behandling av saken når den domfelte har begått en ny straffbar handling.

Etter annet ledd kan kriminalomsorgen avbryte straffen når den domfelte er siktet for en ny straffbar handling. Den nærmere reguleringen av hvilke forhold som eventuelt ikke skal føre til avbrudd må skje i forskrift. Konsekvensen av en beslutning om avbrudd er at gjennomføringen, herunder gjennomføringstiden, stanser inntil domstolen har behandlet forholdet. Dersom domstolen velger å opprettholde samfunnsstraffen, begynner gjennomføringstiden å løpe fra det tidspunktet den domfelte på nytt møter til avtjening av det idømte antallet timer. Beslutningen om avbrudd er et enkeltvedtak.

Til § 60 Ikrafttredelse

Departementet tar sikte på å la loven tre i kraft 1. januar 2001. Forskriftene til loven vil ikke være ferdigstilt før dette tidspunktet. Det er derfor behov for å la dagens forskrifter (rundskriv, likelydende brev mv.) gjelde inntil de blir avløst av nye forskrifter.

13.2 Til forslaget om endringer i Almindelig borgerlig Straffelov 22 mai 1902 nr 10 (Straffeloven)

Til § 15

Paragrafen er endret, slik at samfunnsstraff erstatter samfunnstjeneste som en hovedstraff på linje med fengselsstraff, hefte og bot.

Til § 26

Paragrafen er gitt en mer moderne språkform. Siden straffegjennomføringsloven er foreslått å omfatte både fengselsstraff og samfunnsstraff, foreslås paragrafen utvidet til også å omfatte samfunnsstraff.

Til § 28 a

Denne paragrafen angir rammen for rettens bruk og utforming av samfunnsstraffen. Der det tidligere ville blitt idømt tilsyn i forbindelse med en betinget fengselsstraff, fordi forholdet ligger i øvre del av anvendelsesområdet for betinget dom, skal det i fremtiden idømmes samfunnsstraff. I tillegg vil samfunnsstraff være en aktuell reaksjon når retten mener det er behov for å ilegge en umiddelbar og inngripende reaksjon for å minske faren for nye straffbare handlinger, spesielt overfor unge lovbrytere.

Samfunnsstraff skal kunne idømmes for handlinger med en strafferamme som ikke overstiger fengsel i seks år. Det innebærer at lovbrudd som grov narkotikaforbrytelse, voldtekt, utuktig omgang med barn under 14 år, drap og grovt ran er utelukket fra å medføre samfunnsstraff allerede på grunn av strafferammen. Samfunnsstraff vil heller ikke være aktuelt hvis bestemmelsen om straffeskjerpelse på grunn av en særlig smertefull eller farlig krenkelse etter straffeloven § 232 bringer maksimumsstraffen over seks år. Det skal imidlertid ses bort fra at reglene om forhøyelse av maksimumsstraffen på grunn av gjentakelse eller sammenstøt av forbrytelser. Denne presiseringen er tatt inn for at lovbrytere som i dag ligger i kjerneområdet for samfunnstjenesten, de residiverende vinningskriminelle, skal kunne omfattes.

Forbehold om at straffens formål ikke må tale mot en reaksjon i frihet er det mest begrensende for hvilket anvendelsesområde straffen kan gis. Retten gis likevel relativt stor frihet til å finne anvendelsesområdet for samfunnsstraffen. Det vil være naturlig å la det allerede innarbeidede anvendelsesområdet for samfunnstjenesten være et utgangspunkt for hvilke saker som ikke bør resultere i samfunnsstraff. Det innebærer blant annet at det bare unntaksvis skal gis samfunnsstraff der den subsidiære fengselsstraffen overstiger ett år. Det vil likevel være aktuelt hvis det har gått lang tid siden lovbruddet ble begått eller det foreligger helt spesielle omstendigheter som medfører at lovbryteren ikke bør sone i fengsel. Soningsudyktighet er ikke et forhold som bør tas med i denne sammenhengen.

Det er tatt inn et forbehold, som ikke har vært nevnt i forbindelse med samfunnstjenesten, om at den domfelte må være bosatt i Norge. I tillegg kommer kravet i straffegjennomføringsloven § 54 bokstav d til at den domfelte skal oppholde seg i landet i gjennomføringstiden med mindre kriminalomsorgen gir tillatelse til noe annet.

Retten skal, som ved samfunnstjeneste, fastsette et timetall og en gjennomføringstid. Timetallet foreslås økt, slik at maksimumstallet blir 420 timer og normen blir 30 timer pr. måned. Gjennomføringstiden skal i utgangspunktet settes tilsvarende den subsidiære fengselsstraffen som fastsettes etter fjerde ledd. Der den subsidiære fengselsstraffen er kortere enn 120 dager, og retten mener at vilkår fastsatt etter tredje ledd bør gjelde i en noe lengre periode, mener departementet at gjennomføringstiden skal kunne avvike fra den subsidiære fengselsstraffen og fastsettes i inntil 120 dager. Timetallet bør imidlertid ikke økes tilsvarende. Resultatet blir dermed en noe mindre intensiv straff over en lengre periode. Gjennomføringstiden skal ikke overstige ett år, med mindre sterke grunner taler for det. En slik grunn vil være at domstolen, til tross for at den subsidiære fengselsstraffen overstiger ett år, mener at hensynet til straffens formål ikke taler mot en straff i frihet. Dette vil kunne være tilfelle hvis det har gått svært lang tid siden handlingen ble begått eller at det foreligger helt spesielle forhold hos lovbryteren, som eksempelvis svært ung alder. Retten skal gjøre fradrag for varetekt i medhold av straffeloven § 60 annet ledd i det timetallet som fastsettes.

Etter tredje ledd er retten gitt anledning til å sette vilkår om at den domfelte i gjennomføringstiden skal overholde bestemmelser om bosted, oppholdssted, arbeid, opplæring, behandling eller forbys samkvem med bestemte personer. Dette er de samme vilkårene som kriminalomsorgen kan fastsette når domfelte løslates på prøve, se nærmere merknadene til § 43 annet ledd. Det generelle synspunktet om at vilkårene som fastsettes skal følges opp og reageres på ved brudd, i siste instans i form av omgjøring til fengselsstraff, må være et sentralt utgangspunkt når domstolen vurderer om og hvilke vilkår som bør fastsettes. Vilkårene skal gjelde innenfor gjennomføringstiden og følges opp av kriminalomsorgen. Brudd på vilkårene skal behandles etter straffegjennomføringsloven § 58 og straffeloven § 28 b første og tredje ledd.

De fire siste leddene i paragrafen er en videreføring med en viss språklig endring av reguleringen av samfunnstjeneste i § 28 a annet, femte, sjette og sjuende ledd.

Regelen om at den domfelte står under tilsyn i gjennomføringstiden i dagens § 28 a fjerde ledd, er ikke videreført. Det idømte timetallet kan imidlertid til dels brukes til det samme som dagens tilsynssamtaler.

Til § 28 b

Forslaget til ny § 28 b bygger på dagens § 28 c. Paragraf 28 b omhandler direkte forhørsrettens behandling av brudd på samfunnsstraffen, men siden straffegjennomføringsloven §§ 44 og 45 henviser til denne paragrafen, regulerer den også rettens behandling av brudd i prøveløslatelsessituasjoner. I tillegg angir den hvem som skal fremme de ulike bruddsakene.

Første ledd omtaler forhørsrettens behandling av brudd på kravene som følger av straffegjennomføringsloven § 54 første og annet ledd, § 55 og vilkårene fastsatt etter § 58 første ledd bokstav a til d (og indirekte brudd på vilkårene etter straffegjennomføringsloven §§ 43 og 44). Når retten konstaterer brudd på kravene/vilkårene skal den beslutte hel eller delvis fullbyrding av fengselsstraffen. Det vil si fullbyrding av den subsidiære fengselsstraffen ved samfunnstjeneste og gjeninnsettelse på reststraff etter prøveløslatelse. Kravet

om at bruddet skal være «alvorlig eller gjentatt» foreslås ikke videreført i lovteksten. «Alvorlig» foreslås tatt ut fordi kravene til domfelte er såpass entydige at det er vanskelig å skille mellom et ordinært brudd og et alvorlig brudd. «Gjentatt» foreslås tatt ut fordi kriminalomsorgen selv skal bringe bruddsaken inn for retten. Straffegjennomføringsloven § 58 (og § 44) tilsier at første gangs brudd skal gis en annen reaksjon enn omgjøring, slik at sakene ikke vil bli brakt inn før domfelte har begått mer enn ett brudd. Det blir derfor overflødig å ta inn et krav om at bruddet skal ha skjedd gjentatt i denne bestemmelsen. Saker om brudd på kravene/vilkårene fremmes av kriminalomsorgen, se også straffeprosessloven § 76. Kriminalomsorgen kan imidlertid anmode påtalemyndigheten om å fremme saken. Dette vil særlig være aktuelt der geografiske eller andre hensyn gjør det upraktisk for kriminalomsorgen å fremme saken eller det foreligger både brudd på kravene/vilkårene og ny kriminalitet.

Annet ledd regulerer situasjonen der den domfelte (prøveløslatte) har begått ny kriminalitet i gjennomføringstiden (prøvetiden). Departementet har valgt å gi domstolen et friere skjønn enn etter dagens bestemmelse ved avgjørelsen av om straffen bør fullbyrdes, samtidig som begrensningen i at den nye kriminaliteten skal innebære et alvorlig eller gjentatt brudd er utelatt. Kravet til at den straffbare handlingen skal innebære et alvorlig eller gjentatt brudd er med andre ord erstattet med et «kan»-skjønn i forhold til om retten ønsker å beslutte fullbyrding av straffen. Dette «kan»-skjønnet bør, som dagens begrep «alvorlig eller gjentatt», knyttes til det nye forholdets alvorlighet og sammenheng med det tidligere lovbruddet. Retten kan velge om den vil gi en samlet dom eller en særskilt dom for den nye handlingen. I høringsutkastet opprettholdt departementet domstolens adgang til å endre den tidligere dommen (i praksis gjennomføringstiden) når den avsa en særskilt dom. Departementet har siden kommet til at en slik adgang er overflødig ved siden av kriminalomsorgens myndighet til å avbryte straffen etter straffegjennomføringsloven § 59 annet ledd (§ 45 annet ledd).

Hvis den domfelte både har begått ny kriminalitet og brutt kravene etter straffegjennomføringsloven § 54 første og annet ledd, § 55 og vilkårene fastsatt etter § 58 første ledd bokstav a til d (vilkårene i straffegjennomføringsloven §§ 43 og 44) kan både påtalemyndigheten og kriminalomsorgen begjære saken omgjort. Det er imidlertid bare påtalemyndigheten som har anledning til å fremme begge forholdene i en sak, men dette krever at kriminalomsorgen har anmodet påtalemyndigheten om å ta med bruddene som ikke består av ny kriminalitet. Det er derfor viktig med kontakt mellom de to instansene før saken blir fremmet. Dette vil bli regulert nærmere i forskrift. Annet punktum gir retten anledning til å avsi en samlet dom som både omfatter hel eller delvis fullbyrding av samfunnsstraffen og den nye straffbare handlingen eller en særskilt dom for den nye handlingen. En ny samlet dom kan ikke gjøres helt betinget og det bør bare helt unntaksvis gis ny dom på samfunnsstraff. Når retten avsier en særskilt dom, kan straffen for den nye handlingen gjøres betinget.

Både ved brudd på kravene/vilkårene og ved brudd i form av ny straffbar handling skal retten ta stilling til om det faktisk foreligger et brudd, og utmåle i hvilken grad straffen skal omgjøres. Ved ny straffbar handling er retten i tillegg gitt anledning til å vurdere *om* bruddet i det hele tatt bør medføre fullbyrding av fengselsstraffen.

I tredje ledd første punktum er det fastsatt at kjennelsen må være avsagt innen utløpet av gjennomføringstiden. Dette er en naturlig følge av at hvis den domfelte har gjennomført hele samfunnsstraffen har han/hun «gjort opp for seg» i forhold til den gamle dommen. Kriminalomsorgen må derfor avbryte gjennomføringen hvis den domfelte uteblir eller på annen måte bryter kravene/vilkårene, slik at ikke gjennomføringstiden løper ut, og straffen dermed er fullbyrdet før retten får tatt stilling til om den burde omgjøres. Dette punktumet gjelder ikke når en prøveløslatt begår ny kriminalitet i prøvetiden, se kommentaren til straffegjennomføringsloven § 45.

Annet punktum pålegger retten å ta hensyn til omfanget av den samfunnsstraffen (prøveløslatelsen) som er gjennomført, når den fastsetter hvor lang tid som skal fullbyrdes som fengselsstraff. Ved samfunnsstraff skal de dagene/månedene som er gjennomført trekkes fra forholdsmessig. Hvis fengselsstraffen som den domfelte skal gjennomføre må utmåles i måneder, jf. straffeloven § 25, bør straffen settes til det antall måneder som ligger nærmest reststraffen. Ved brudd etter en prøveløslatelse skal retten ta hensyn til hvor mange dager med møteplikt som er gjennomført i prøvetiden, men er ikke forpliktet til å motregne dag for dag i forhold til den reststraffen som gjenstår. Der den domfelte har begått en ny straffbar handling i en prøvetid uten at det foreligger møteplikt, har retten en vid skjønnsmyndighet når den fastsetter varigheten av gjeninnsettelsen.

Som etter dagens regler for omgjøring av samfunnstjeneste, er reglene om forsvarer og om pågripelse og varetektsfengsel i straffeprosessloven § 100 og kapittel 14 gitt tilsvarende anvendelse, og det er fastsatt at den domfelte, forsvareren og kriminalomsorgen eller påtalemyndigheten skal varsles etter reglene i straffeprosessloven § 243. Den domfelte må følgelig, som hovedregel, stevnes med 24 timers varsel, men rettsmøtet kan deretter holdes selv om den domfelte unnlater å møte.

Dagens § 28 b foreslås opphevet i sin helhet. Første ledd omhandler gjennomføringen av straffen. Etter forslaget reguleres dette i gjennomføringsloven § 54. Innholdet i andre ledd hører etter departementets mening hjemme i påtaleinstruksen. Tredje ledd omhandler gjennomføringen, og er derfor regulert i gjennomføringsloven, se §§ 53 og 54 første ledd, første punktum. Fjerde ledd omhandler kriminalomsorgens adgang til å utsette eller forlenge gjennomføringstiden. Adgangen til å utsette gjennomføringstiden vil etter forslaget bli regulert, på samme måte som ved fengselsstraff, av straffeprosessloven § 459. Etter forslaget til gjennomføringslov § 57 har kriminalomsorgen hjemmel til å avbryte straffen, noe som vil dekke behovet for å forlenge gjennomføringstiden. Adgangen til å gi nærmere regler om gjennomføringen er foreslått hjemlet i gjennomføringsloven § 5 siste ledd.

Til § 53

Departementet foreslår at tilsyn som vilkår for betinget dom erstattes av at domstolen kan pålegge den domfelte å melde seg for politiet til bestemte tider. Det er her bare snakk om en meldeplikt tilsvarende den som i blant fastsettes i forbindelse med permisjoner fra fengselsstraff. Det faglige innholdet i tilsynssamtalen videreføres i samfunnsstraffen, jf straffeloven § 28 a og straffegjennomføringsloven § 53.

Meldeplikten skal som hovedregel løpe fra den dagen dommen er rettskraftig. Tidspunktet for endelig dom, som er det tidspunktet prøvetiden regnes fra, vil imidlertid i blant ligge før tidspunktet for rettskraft. Det innbærer at prøvetiden enkelte ganger vil løpe før perioden for meldeplikten. Årsaken til at departementet likevel har valgt denne løsningen, er at den domfelte ikke kan pålegges å melde seg før dommen er rettskraftig, med mindre retten har bestemt noe annet med hjemmel i tredje punktum. Hvis man, som etter dagens regler for tilsyn, regner starttidspunktet fra endelig dom ble avsagt, vil man i blant få en periode hvor perioden for meldeplikten løper, uten at kriminalomsorgen kan pålegge den domfelte å melde seg.

Departementet foreslår at vilkårene som i dag kan knyttes til en betinget dom på fengselsstraff opprettholdes. Politiet må følge opp at vilkårene blir overholdt. Brudd skal medføre en rask og konsekvent reaksjon. Det vil derfor som regel være hensiktsmessig å koble vilkårene sammen med en meldeplikt etter § 53 nr 2.

Som en følge av at vilkåret om tilsyn foreslås opphevet, foreslås også en endring i nummer 6.

Til § 54 nr 2 tredje punktum

Siden departementet foreslår tilsyn opphevet som vilkår ved betinget dom, er dette punktumet overflødig, og foreslås derfor opphevet.

Til § 54 a annet ledd

Når departementet foreslår tilsyn opphevet som et vilkår ved betinget dom blir dette leddet overflødig, og foreslås opphevet.

Til § 60 annet ledd

Denne paragrafen regulerer hvordan domstolen skal gjøre fradrag i straffen når den domfelte har vært varetektsfengslet mv. i anledning saken. Departementet foreslår at reglene for samfunnstjeneste videreføres for samfunnsstraffen. Det er viktig at domstolen eksplisitt gjør dette fradraget i domsslutningen, slik at timetallet som fastsettes er det endelige timetallet som den domfelte skal gjennomføre.

Til § 62 annet ledd

Regelen foreslås videreført fra å gjelde for samfunnstjeneste til å gjelde for samfunnsstraff.

Til § 73a første punktum

Regelen foreslås videreført fra å gjelde for samfunnstjeneste til å gjelde for samfunnsstraff.

13.3 Til forslaget om endringer i Lov om rettergangsmåten i straffesaker 22 mai 1981 nr 25 (straffeprosessloven)

Til § 76 femte ledd

Denne paragrafen gir tilsatte i kriminalomsorgen anledning til å møte ved rettsmøter i forhørsretten om fullbyrding av fengselsstraff etter straffeloven § 28 b første ledd og straffgjennomføringsloven § 44 annet ledd. Det vil både dreie seg om fullbyrding av en subsidiær fengselsstraff etter brudd på samfunnsstraff, og gjeninnsetting på reststraff etter brudd på vilkår under en prøveløslatelse. I praksis vil det være naturlig å tilsette jurister i alle regionene som blant annet får som oppgave å fremme disse sakene. Brudd i form av ny kriminalitet skal fortsatt fremmes av påtalemyndigheten.

Til § 161

Som en følge av at departementet mener det ikke er nødvendig å framheve den siktedes egnethet som et særlig sentralt hensyn når domstolen skal fastsette straffen, bør heller ikke personundersøkelsen fokusere særskilt på dette temaet. Siden samfunnsstraffen kan bestå av andre aktiviteter enn arbeid, minskes også behovet for å klargjøre for domstolen hvilke arbeidstilbud som er aktuelle. Departementet har derfor valgt å foreslå paragrafens annet ledd, annet punktum opphevet.

Til § 459

Ved samfunnstjeneste har straffeloven i § 28 b fjerde ledd hjemlet en adgang for friomsorgen til å utsette gjennomføringen. Som en følge av at departementet ønsker å ha et mest mulig ensartet system for fengselsstraff og samfunnsstraff foreslås samfunnsstraff inntatt i straffeprosessloven § 459 på linje med frihetsstraff.

Til § 461

For å gi politiet en klar hjemmel for å kunne avhente domfelte som ikke møter til gjennomføringen av en samfunnsstraff har departementet valgt å nevne domfelte til samfunnsstraff på lik linje med domfelte til frihetsstraff. Begrepet frihetsstraff dekker også at domfelte som er løslatt på prøve med vilkår om fremmøte hos friomsorgen eller andre, kan avhentes.

Det foreslåtte systemet i gjennomføringsloven krever at politiet avhenter domfelte som uteblir under gjennomføringen av frihetsstraff eller samfunnsstraff. Departementet foreslår derfor en eksplisitt hjemmel for dette i tredje ledd. Avhenting vil være praktisk når den domfelte ikke møter etter en permisjon. I forhold til samfunnsstraff og prøveløslatelse vil avhenting som regel være knyttet til en reaksjon i forbindelse med det manglende oppmøtet.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomførings-loven)

Lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) skal lyde:

Kapittel 1 Lovens anvendelsesområde og generelle prinsipper for straffegjennomføring

§ 1 Anvendelsesområde

Denne loven gjelder for gjennomføring av fengselsstraff, strafferettslige særreaksjoner, samfunnsstraff og varetektsfengsling og for gjennomføring av andre reaksjoner når det er særskilt bestemt i lov.

§ 2 Formål

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.

§ 3 Innhold

Gjennomføringen av reaksjonen skal være sikkerhetsmessig forsvarlig. Innholdet skal bygge på de tiltak kriminalomsorgen har til rådighet for å fremme domfeltes tilpasning til samfunnet. Kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for at domfelte skal kunne gjøre en egen innsats for å motvirke nye straffbare handlinger.

Barns rett til samvær med sine foreldre skal særlig vektlegges under gjennomføringen av reaksjonen.

Domfelte har aktivitetsplikt under gjennomføringen av straff og strafferettslige særreaksjoner. Aktivitetsplikten kan bestå av arbeid, samfunnsnyttig tjeneste, opplæring, program eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet. Under sykdom eller uførhet kan aktivitetsplikten falle bort.

Ved gjennomføringen av fengselsstraff og strafferettslige særreaksjoner skal det så vidt mulig skje en gradvis overgang fra fengsel til full frihet og gis tilbud om deltagelse i fritidsaktiviteter.

§ 4 Forvaltningssamarbeid

Kriminalomsorgen skal gjennom samarbeid med andre offentlige etater legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på. Samarbeidet skal bidra til en samordnet innsats for å dekke domfelte og innsattes behov og fremme deres tilpasning til samfunnet.

Kapittel 2 Administrative bestemmelser

§ 5 Kriminalomsorgens organisatoriske inndeling

Kriminalomsorgen er inndelt i Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, regionalt nivå og lokalt nivå.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning har ansvaret for den faglige og administrative ledelsen av kriminalomsorgen. Lederen utnevnes av Kongen.

Regionalt nivå ledes faglig og administrativt av en regiondirektør. Det kan bestemmes at regiondirektører tilsettes på åremål.

Kongen kan gi nærmere regler om kriminalomsorgens virksomhet, organisering og gjennomføringen av fengselsstraff, strafferettslige særreaksjoner, varetekt, samfunnsstraff og andre reaksjoner når det er særskilt bestemt i lov.

§ 6 Myndighet til å treffe avgjørelser

Avgjørelser etter denne loven treffes av lokalt nivå med mindre annet følger av annet ledd.

Regionalt nivå treffer avgjørelse i alle saker etter § 11, § 37 fjerde ledd, og syvende ledd tredje punktum, § 38 tredje og fjerde ledd, § 44 annet ledd og § 58 annet ledd. Når den domfelte er idømt fengselsstraff på mer enn ti år, idømt en strafferettslig særreaksjon eller innsatt i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå etter § 10 annet ledd, treffer regionalt nivå også avgjørelse etter §§ 12 til 16, 20, 33, 35, 36 og 42 til 44.

§ 7 Saksbehandlingsregler

Forvaltningsloven gjelder med følgende unntak:

–a) Domfelte, innsatte eller tilsatte i kriminalomsorgen kan ikke være fullmektig for en person som er under straffegjennomføring eller innsatt etter denne loven.

–b) Saksbehandlingen kan være muntlig når tidsmessige grunner gjør det nødvendig. Det gjelder også for vedtaket og underretningen om vedtaket til domfelte eller innsatte.

–c) En part har ikke krav på innsyn i et dokument som inneholder opplysninger som det av hensyn til en annen person må anses utilrådelig at parten får kjennskap til. Parten har heller ikke krav på å gjøre seg kjent med opplysninger i et dokument dersom innsyn er utilrådelig på grunn av sikkerhetsmessige hensyn, eller av hensyn til etterforskning av straffbare forhold.

–d) Det kan gjøres unntak fra plikten til å begrunne vedtak etter forvaltningsloven § 24 hvis begrunnelsen vil røpe opplysning som er unntatt fra adgangen til innsyn etter bokstav c.

–e) Klagefristen i saker etter denne loven er 7 dager. Dette gjelder ikke saker om reaksjon på brudd etter § 40 første til og med sjette ledd og § 58 første ledd. I slike saker er klagefristen 48 timer.

–f) Beslutning om å fremme sak for forhørsretten etter § 44 annet ledd eller § 58 annet ledd kan ikke påklages.

–g) Kriminalomsorgens sentrale forvaltning og regionalt nivå kan, selv om fristene i forvaltningsloven § 35 tredje ledd er overskredet, av eget tiltak omgjøre et vedtak som er fattet av underordnet instans til skade for domfelte eller innsatte hvis særlige grunner tilsier det.

–h) Enhver som gjør tjeneste i kriminalomsorgen, har taushetsplikt om det

vedkommende i forbindelse med tjenesten får vite om sikkerhetsmessige forhold i fengslene.

–i) Taushetsplikt er ikke til hinder for at kriminalomsorgen gir opplysninger til den fornærmede i straffesak som nevnt i § 36 tredje ledd og § 42 syvende ledd.

§ 8 Krav til tilsatte mv.

For å bli tilsatt i kriminalomsorgen kan det settes spesielle krav til utdanningen. Det må ikke være noe å utsette på vandelen til tilsatte i kriminalomsorgen. En tilsatt kan midlertidig eller varig forflyttes til en annen driftsenhet i kriminalomsorgen dersom hensynet til tjenesten tilsier det.

§ 9 Tilsynsråd

I tilknytning til hver region skal det være et tilsynsråd som etter nærmere regler skal føre tilsyn med fengsler og friomsorgskontor og med behandlingen av de domfelte og innsatte.

Kapittel 3 Fengselsstraff og strafferettslige særreaksjoner

§ 10 Gjennomføringsformer

Fengselsstraff og strafferettslige særreaksjoner kan gjennomføres

–a) i fengsel med høyt sikkerhetsnivå (lukket fengsel),
–b) i fengsel med lavere sikkerhetsnivå (åpent fengsel),
–c) i overgangsfengsel,
–d) utenfor fengsel med særlige vilkår etter § 16, eller
–e) som prøveløslatt med vilkår etter § 43 annet ledd.

Avdeling i fengsel med høyt sikkerhetsnivå kan tilrettelegges for innsatte med særlige behov, herunder personer som er idømt en strafferettslig særreaksjon, eller innrettes med særlig høyt sikkerhetsnivå.

Straff kan gjennomføres ved heldøgnsopphold i institusjon eller sykehus etter §§ 12 og 13.

§ 11 Innsettelse i fengsel

Kriminalomsorgen skal sette domfelte direkte inn i fengsel med høyt sikkerhetsnivå hvis ikke annet er bestemt med hjemmel i denne loven. Domfelte bør så langt det er praktisk mulig og formålstjenlig settes inn i nærheten av hjemstedet.

Dersom spesielle sikkerhetsmessige grunner gjør det påkrevet, kan domfelte settes inn i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå etter § 10 annet ledd.

Domfelte med særlige behov, herunder personer som er idømt en strafferettslig særreaksjon, bør settes inn i avdeling tilrettelagt for dette etter § 10 annet ledd.

Kriminalomsorgen skal vurdere om domfelte kan settes direkte inn i fengsel med lavere sikkerhetsnivå dersom det er idømt fengselsstraff på inntil 2 år. Slik innsettelse skal ikke besluttes dersom formålet med straffen eller sikkerhetsmessige grunner taler mot det, eller det er grunn til å anta at domfelte vil unndra seg gjennomføringen. I særlige tilfeller kan domfelte settes direkte inn i fengsel med lavere sikkerhetsnivå når det er idømt fengselsstraff på mer enn 2 år.

§ 12 Gjennomføring av straff i institusjon

Straffen kan i særlige tilfeller helt eller delvis gjennomføres ved heldøgnsopphold i institusjon dersom oppholdet er nødvendig for å bedre domfeltes evne til å fungere sosialt og lovlydig, eller andre tungtveiende grunner taler for det. Kriminalomsorgen skal ikke beslutte slik gjennomføring hvis sikkerhetsmessige grunner taler mot det eller det er grunn til å anta at domfelte vil unndra seg gjennomføringen.

§ 13 Gjennomføring av straff i sykehus

Kriminalomsorgen kan beslutte at straffen kan gjennomføres ved heldøgnsopphold i sykehus dersom behandling av sykdom gjør det nødvendig, og behandlingen ikke kan gis under ordinær gjennomføring av straffen.

§ 14 Overføring mellom gjennomføringsformer

Kriminalomsorgen kan overføre innsatte til et annet fengsel dersom

–a) det er sannsynlig at innsatte har begått eller vil begå en straffbar handling,
–b) det er grunn til å anta at innsatte vil unndra seg gjennomføringen,
–c) innsatte til tross for skriftlig advarsel har særlig negativ innflytelse på miljøet i fengslet,
–d) overføring er nødvendig for å opprettholde ro, orden og sikkerhet i fengslet, eller
–e) bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold eller plassmangel gjør det nødvendig.

Innsatte som gjennomfører straff i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå, kan overføres til annet fengsel for å forebygge brudd på ro, orden og sikkerhet i avdelingen selv om vilkårene etter første ledd bokstavene a til e ikke er oppfylt.

Domfelte som selv ønsker det, kan overføres til annet fengsel dersom dette er hensiktsmessig for den videre straffegjennomføring.

Domfelte som gjennomfører straff utenfor fengsel etter § 16, kan tilbakeføres til fengsel dersom det er sannsynlig at domfelte har begått eller vil begå en straffbar handling, unndra seg gjennomføringen eller bryte forutsetninger og vilkår for gjennomføring av straff utenfor fengsel.

Domfelte skal ikke overføres til mer restriktivt fengsel enn det som er nødvendig.

§ 15 Overføring til mindre restriktivt fengsel

Innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå, eller som er tilrettelagt for innsatte med særlige behov, kan overføres til fengsel med høyt sikkerhetsnivå dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det og det ikke er grunn til å anta at innsatte vil unndra seg gjennomføringen. Kriminalomsorgen skal vurdere innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå for overføring til fengsel med høyt sikkerhetsnivå med ikke mer enn 6 måneders mellomrom.

Innsatte kan, etter å ha gjennomført en del av straffen, overføres fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå til fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Innsatte skal ikke overføres dersom formålet med straffen eller sikkerhetsmessige grunner taler mot det, eller det er grunn til å anta at innsatte vil unndra seg

gjennomføringen. Kriminalomsorgen skal vurdere overføring til fengsel med lavere sikkerhetsnivå når det gjenstår ett år til innsatte kan løslates på prøve.

Innsatte kan overføres fra fengsel med høyt eller lavere sikkerhetsnivå til overgangsfengsel når en del av straffen er gjennomført. Innsatte skal ikke overføres dersom formålet med straffen eller sikkerhetsmessige grunner taler mot det, eller det er grunn til å anta at innsatte vil unndra seg gjennomføringen. Overføringen må være hensiktsmessig for å fremme en positiv utvikling og for å motvirke ny kriminalitet.

§ 16 Gjennomføring av straff utenfor fengsel

Dersom det er nødvendig og hensiktsmessig for å sikre en fortsatt særlig positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet, kan kriminalomsorgen overføre domfelte til gjennomføring av straffen utenfor fengsel med særlige vilkår når halvdelen av straffetiden er gjennomført. Overføring skal ikke besluttes dersom formålet med straffen eller hensynet til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring taler mot det.

Det er en forutsetning for gjennomføring av straff utenfor fengsel at domfelte skal ha fast bopel og være sysselsatt i form av arbeid, opplæring eller andre tiltak. Domfelte skal dessuten møte i upåvirket tilstand for kriminalomsorgen eller annen offentlig myndighet, person eller organisasjon som kriminalomsorgen anviser.

Dersom det fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring av straffen utenfor fengsel, skal kriminalomsorgen fastsette særlige vilkår. Kriminalomsorgen kan blant annet fastsette at domfelte skal

–a) unnlate å bruke rusmidler, bedøvelsesmidler, hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet,
–b) gjennomgå behandling,
–c) delta i program,
–d) innta antabus eller andre foreskrevne medikamenter,
–e) overholde bestemmelser om oppholdssted, eller
–f) unnlate å ha samkvem med bestemte personer.

Kriminalomsorgen kan oppheve fastsatte vilkår, endre eller fastsette nye vilkår hvis det fremstår som nødvendig av hensyn til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring av straffen.

Kriminalomsorgen skal kontrollere at domfelte overholder forutsetninger og fastsatte vilkår. Som ledd i kontrollen kan tiltak etter § 56 iverksettes. Ved brudd på vilkår eller forutsetninger, eller dersom det er sannsynlig at domfelte har begått eller vil begå straffbar handling eller unndra seg gjennomføringen, gjelder bestemmelsene om tilbakeføring til fengsel i § 14 fjerde og femte ledd.

§ 17 Fellesskap med andre innsatte

Så langt det er praktisk mulig skal innsatte ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i fritiden. Kriminalomsorgen kan beslutte hel eller delvis utelukkelse fra fellesskapet etter bestemmelsene i § 29 annet ledd og §§ 37, 38, 39 og 40 annet ledd bokstav d. Innsatte skal være i enerom om natten hvis ikke helsemessige forhold eller plassmangel er til hinder for det.

Fellesskapet for innsatte som gjennomfører straff i avdeling som nevnt i § 10 annet ledd, kan helt eller delvis begrenses av hensyn til ro, orden og sikker-

het, eller dersom hensynet til innsatte selv eller andre innsatte tilsier det, og det ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep.

§ 18 Arbeid, opplæring, program eller andre tiltak

Kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid.

§ 19 Dagpenger

Domfelte som gjennomfører straff i fengsel, eller utenfor fengsel etter §§ 12 og 13, kan tilstås dagpenger. Satsene fastsettes av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning.

§ 20 Frigang

Kriminalomsorgen kan gi innsatte tillatelse til å delta i arbeid, opplæring, program eller andre tiltak utenfor fengsel dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det, og det ikke er grunn til å anta at innsatte vil unndra seg gjennomføringen av straffen.

§ 21 Fritidsaktiviteter

Kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for at de innsatte skal få tilbud om deltagelse i aktiviteter på fritiden, herunder mulighet for fysisk aktivitet og kulturell virksomhet.

§ 22 Lufting

Innsatte skal så langt det er mulig få oppholde seg i friluft hver dag.

§ 23 Religion og livssyn

Kriminalomsorgen skal gi innsatte mulighet til å utøve religion og livssyn.

§ 24 Reportasje og intervju

Kriminalomsorgen kan gi tillatelse til reportasje fra fengsel. Det kan settes vilkår for tillatelsen for å sikre ro, orden og sikkerhet i fengslet.

Innsatte har rett til å la seg intervjue og fotografere. Kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for en praktisk gjennomføring av denne retten. Kriminalomsorgen kan bestemme tid og sted for intervjuet av hensyn til ro, orden og sikkerhet i fengslet. Politiet skal samtykke til intervju av varetektsinnsatte som er ilagt restriksjoner etter straffeprosessloven § 186 annet ledd.

Den som gis tillatelse til reportasje etter første ledd, eller som intervjuer innsatte, kan pålegges taushetsplikt om opplysninger som vedrører sikkerhetsmessige forhold i fengslet. Den som forsettlig eller uaktsomt krenker taushetsplikten, straffes med bøter eller med fengsel inntil 6 måneder.

§ 25 Samarbeidsorganer

Dersom de innsatte ønsker det, bør kriminalomsorgen etablere samarbeidsorganer med representanter for innsatte og tilsatte. Hvis straff gjennomføres i avdeling som nevnt i § 10 annet ledd, kan slike organer etableres dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det.

Samarbeidsorganene har som formål å legge til rette for diskusjon av spørsmål som har betydning for de innsattes daglige liv. Spørsmål som angår en enkelt innsatt eller tilsatt, eller spørsmål om organisering av sikkerhetsmessige tiltak, kan ikke diskuteres.

§ 26 Private eiendeler

Kriminalomsorgen kan ut fra hensynet til ro, orden og sikkerhet gi bestemmelser om hvilke gjenstander som det er tillatt å ta med inn eller ut av fengsel.

Gjenstander som tas inn eller ut av fengsel, kan undersøkes etter §§ 27 og 28.

Kriminalomsorgen kan midlertidig holde tilbake penger eller gjenstander som er forsøkt innført eller utført i strid med første ledd. Hvis pengene eller gjenstandene ikke blir beslaglagt etter straffeprosessloven kapittel 16, inndratt etter straffeloven § 34, eller holdt tilbake på annet grunnlag, skal de senest leveres tilbake ved løslatelse eller når en besøkende forlater fengslet. Kriminalomsorgen kan destruere alkohol, andre rusmidler og medikamenter mv.

§ 27 Undersøkelse av personer og gjenstander

Kriminalomsorgen kan på fengselsområdet undersøke personer og gjenstander ved bruk av teknisk utstyr eller hund for å forhindre at det tas med gjenstander som ikke er tillatt. Ved positivt utslag, eller når personen ikke medvirker til undersøkelsen, kan fengslet avvise personen. Ved funn av gjenstander som ikke er tillatt, gjelder reglene i § 26 tredje ledd.

Dersom undersøkelsen etter første ledd gir positivt utslag, eller det ellers er grunn til å anta at en person forsøker å ta med seg gjenstander som ikke er tillatt inn i fengslet, kan personen visiteres dersom han eller hun samtykker. På de samme vilkår som er nevnt i første punktum kan en person holdes tilbake av tilsatte inntil politiet ankommer selv om personen ikke samtykker til visitasjon. Ved funn av gjenstand som ikke er tillatt, gjelder bestemmelsen i første ledd annet og tredje punktum tilsvarende.

Undersøkelse etter første ledd ved bruk av teknisk utstyr eller hund overfor offentlig forsvarer og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, kan bare finne sted i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Disse personer kan bare avvises etter første ledd dersom de ikke medvirker til undersøkelsen. Ved positivt utslag kan kontrolltiltak som nevnt i § 31 tredje ledd, jf. sjette ledd iverksettes.

Enhver kan avkreves gyldig legitimasjon for å sikre rett identitet.

Før kriminalomsorgen gir tillatelse til besøk til innsatte, kan det på forhånd innhentes opplysninger om den besøkendes vandel.

Ved bruk av telefon kan samtalepartens identitet undersøkes på forhånd.

Innsatte kan fotograferes for å sikre rett identitet.

§ 28 Undersøkelse av innsatte, rom og eiendeler

Kriminalomsorgen kan undersøke innsatte, deres rom og eiendeler for å forebygge uorden eller straffbar handling. Undersøkelsen kan skje ved bruk av teknisk utstyr eller hund, visitasjon eller ved kroppsvisitasjon.

§ 29 Undersøkelser for å avdekke bruk av rusmidler mv.

Kriminalomsorgen kan pålegge domfelte som gjennomfører straff etter § 10 første ledd bokstav a, b, c og d å avgi urinprøve, utåndingsprøve eller blodprøve eller å medvirke til andre undersøkelser som kan skje uten fare eller særlig ubehag, for å avdekke bruk av rusmidler, bedøvelsesmidler, hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet. Blodprøve kan bare tas av helsepersonell.

Dersom det er sannsynlig at domfelte i kroppen skjuler rusmidler, bedøvelsesmidler, hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet, kan kriminalomsorgen beslutte at domfelte skal settes i enerom med spesialtoalett. Uttalelse fra lege skal innhentes og tas i betraktning ved vurderingen av om tiltaket skal settes i verk. Under oppholdet skal domfelte ha jevnlig tilsyn av helsepersonell.

Dersom det er overveiende sannsynlig at en innsatt i kroppen skjuler rusmidler, bedøvelsesmidler, hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet, kan kriminalomsorgen beslutte at det skal foretas kroppslig undersøkelse eller annet tiltak for å bringe stoffet frem. Uttalelse fra lege skal innhentes og tas i betraktning ved vurderingen av om tiltaket skal settes i verk. Inngrepet kan bare utføres av helsepersonell. Samtykke fra regionalt nivå skal innhentes på forhånd hvis dette er praktisk mulig.

§ 30 Postsending

Innsatte skal kunne sende og motta postsending hvis ikke annet følger av denne bestemmelsen.

Kriminalomsorgen skal kontrollere postsending til og fra innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå før den utleveres eller sendes. Postsending til og fra innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå skal kontrolleres, men kontroll kan unnlates dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det. Postsending til og fra innsatte i fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsfengsel skal kontrolleres dersom det fremstår som nødvendig av sikkerhetsmessige grunner.

Kontroll av postsending kan skje ved åpning og gjennomlesning av sendingen før den utleveres eller sendes, og ved undersøkelse som nevnt i § 27 første ledd. I avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå kan innsatte pålegges å føre korrespondanse på et språk de tilsatte behersker.

Kriminalomsorgen kan nekte å utlevere eller sende postsending til eller fra innsatte dersom sendingen inneholder opplysninger om planlegging eller gjennomføring av straffbar handling, unndragelse av gjennomføringen eller handlinger som vil forstyrre ro, orden og sikkerhet. Innsatte bør gjøres kjent med den delen av sendingen som uten skade kan meddeles.

Postsending som den innsatte allerede har mottatt, kan kontrolleres etter tredje ledd.

Postsending til eller fra offentlig forsvarer og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, kan undersøkes etter § 27 tredje ledd. Kontroll ved gjennomlesning skal ikke finne sted. Sendingen skal alltid åpnes i nærvær av innsatte.

Bestemmelsene i første til sjette ledd gjelder tilsvarende for elektronisk kommunikasjon med tekst, lyd og bilde.

§ 31 Besøk

Innsatte skal kunne motta besøk hvis ikke annet følger av denne bestemmelsen.

Kriminalomsorgen skal kontrollere besøk i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Besøk i fengsel med høyt sikkerhetsnivå skal kontrolleres, men kontroll kan unnlates dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det. Besøk i fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsfengsel skal kontrolleres dersom det fremstår som nødvendig av sikkerhetsmessige grunner.

Kontroll under besøk kan skje ved påsyn av tilsatt under besøket, ved overhøring av samtale, ved bruk av glassvegg eller ved å forby fysisk kontakt mellom innsatte og den besøkende. Dersom sikkerhetsmessige grunner gjør det nødvendig å overhøre samtalen, kan innsatte og den besøkende pålegges å føre samtalen på et språk de tilsatte behersker. Flere kontrolltiltak kan iverksettes samtidig dersom det er nødvendig. Det skal ikke iverksettes strengere kontrolltiltak enn nødvendig.

Kriminalomsorgen kan nekte besøk dersom det er grunn til å anta at besøket vil bli misbrukt til planlegging eller gjennomføring av straffbar handling, unndragelse av gjennomføringen eller handlinger som vil kunne forstyrre ro, orden og sikkerhet. Dersom besøket er av stor betydning for innsatte, og kontroll er tilstrekkelig for å avverge at besøket misbrukes til formål som nevnt i første punktum i dette ledd, bør besøket kontrolleres og ikke nektes.

Besøkende kan undersøkes etter § 27 første, annet, fjerde og femte ledd.

Offentlig forsvarer og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, kan undersøkes etter § 27 annet til femte ledd. Kontroll under besøket ved at samtale overhøres skal ikke finne sted.

Besøk bør gjennomføres i besøksrom. Fengslet skal legge forholdene til rette for at besøk av barn kan gjennomføres på en skånsom måte. Ved brudd på gjeldende besøksregler kan besøket avbrytes.

§ 32 Telefonsamtaler

Innsatte skal kunne telefonere hvis ikke annet følger av denne bestemmelsen.

Kriminalomsorgen skal kontrollere telefonsamtale til og fra innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Telefonsamtale til og fra innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå skal kontrolleres, men kontroll kan unnlates dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det. Telefonsamtale til og fra innsatte i fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsfengsel skal kontrolleres dersom det fremstår som nødvendig av sikkerhetsmessige grunner.

Kontroll av telefonsamtale kan skje ved at samtalen avlyttes. Samtalepartene skal på forhånd varsles om avlyttingen. Partene kan pålegges å føre samtalen på et språk de tilsatte behersker. Undersøkelse av samtalepartners identitet kan foretas under samtalen.

Kriminalomsorgen kan nekte innsatte å telefonere dersom det er grunn til å anta at telefonsamtalen vil bli misbrukt til planlegging eller gjennomføring av straffbar handling, unndragelse av gjennomføringen eller handlinger som vil forstyrre ro, orden og sikkerhet. Dersom telefonsamtalen er av stor betydning for innsatte, og kontroll er tilstrekkelig for å avverge at samtalen misbru-

kes til formål som nevnt i første punktum i dette ledd, bør samtalen kontrolleres og ikke nektes.

Telefonsamtaler kan tas opp på bånd dersom det er sannsynlig at innsatte planlegger å unndra seg gjennomføringen. Samtalepartene skal på forhånd varsles om at opptak vil finne sted.

Telefonsamtale til og fra offentlig forsvarer og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant kan undersøkes etter § 27 sjette ledd før samtalen påbegynnes. Samtalen kan ikke avlyttes eller tas opp på bånd.

§ 33 Permisjon fra fengsel

Dersom sikkerhetmessige grunner ikke taler mot det, kan kriminalomsorgen gi innsatte permisjon av kortere tids varighet dersom særlige og vektige grunner taler for det, eller når permisjon anses formålstjenlig for den videre gjennomføring av straffen.

Innsatte kan først gis ordinær permisjon etter at en del av straffen er gjennomført.

Ved vurderingen av om en permisjon er sikkerhetsmessig forsvarlig skal det, ut fra den kjennskap kriminalomsorgen har til innsatte og innsattes atferd under gjennomføringen, særlig legges vekt på om det er grunn til å anta at innsatte vil begå ny straffbar handling, unndra seg gjennomføringen eller bryte forutsetninger og permisjonsvilkår som er fastsatt etter § 36 første og annet ledd.

§ 34 Fremstilling

Kriminalomsorgen kan fremstille innsatte utenfor fengsel med følge av tilsatte.

§ 35 Straffavbrudd

Kriminalomsorgen kan beslutte at gjennomføringen av straffen skal avbrytes dersom domfeltes helsetilstand tilsier det, eller når det for øvrig foreligger særlig tungtveiende grunner som ikke kan avhjelpes på annen måte.

§ 36 Fastsettelse av vilkår ved permisjon og straffavbrudd

Det er en forutsetning at innsatte under permisjon og straffavbrudd ikke begår ny straffbar handling, oppholder seg på oppgitt adresse, overholder fastsatte vilkår etter annet ledd og møter tilbake til fengslet i upåvirket tilstand til fastsatt tid.

Kriminalomsorgen skal fastsette særlige vilkår dersom det fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring av permisjonen eller straffavbruddet. Vilkår om forbud mot bruk av alkohol skal bare unnlates dersom det fremstår som sikkerhetsmessig ubetenkelig. Kriminalomsorgen kan for øvrig fastsette at innsatte skal

–a) oppsøke angitt myndighet eller person,
–b) melde seg for politiet eller kriminalomsorgen til fastsatt tid,
–c) unnlate å bruke bedøvelsesmidler, hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet,
–d) innta antabus eller andre foreskrevne medikamenter,

–e) avgi ren urin- eller utåndingsprøve før utgang,
–f) hentes og bringes tilbake til fengslet av bestemte personer,
–g) overholde bestemmelser om oppholdssted, eller
–h) unnlate å ha samkvem med bestemte personer.

Dersom det er av stor betydning for fornærmede i straffesaken å få kjennskap til tidspunktet for permisjonen eller straffavbruddet, skal kriminalomsorgen varsle fornærmede på forhånd.

§ 37 Utelukkelse fra fellesskapet som forebyggende tiltak

Kriminalomsorgen kan beslutte at en innsatt helt eller delvis skal utelukkes fra fellesskapet med andre innsatte dersom det er nødvendig for å
–a) hindre at innsatte til tross for skriftlig advarsel fortsetter å påvirke miljøet i fengslet på en særlig negativ måte,
–b) hindre innsatte i å skade seg selv eller øve vold eller fremsette trusler mot andre,
–c) hindre betydelig materiell skade,
–d) hindre straffbare handlinger, eller
–e) opprettholde ro, orden og sikkerhet.

Kriminalomsorgen skal beslutte delvis utelukkelse dersom dette er tilstrekkelig for å forebygge handlinger etter første ledd bokstavene a til e.

Hel eller delvis utelukkelse etter første ledd skal ikke opprettholdes lenger enn nødvendig, og kriminalomsorgen skal fortløpende vurdere om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen.

Dersom hel utelukkelse fra fellesskapet overstiger 14 dager, skal regionalt nivå ta stilling til om den innsatte fortsatt skal utelukkes. Dersom utelukkelsen samlet overstiger 42 dager, skal tiltaket meldes til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. Melding skal deretter gis til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning med 14 dagers mellomrom. Utelukkelse etter første ledd bokstavene a til e kan bare strekke seg utover ett år dersom innsatte selv ønsker det.

Dersom delvis utelukkelse fra fellesskapet overstiger 30 dager, skal tiltaket meldes til regionalt nivå.

Innsatte som er helt utelukket fra fellesskapet, skal flere ganger daglig tilses av tilsatte. Lege skal varsles om utelukkelsen uten ugrunnet opphold.

Kriminalomsorgen kan beslutte at alle eller enkelte innsatte helt eller delvis skal utelukkes fra fellesskapet dersom det er sannsynlig at et ubestemt antall innsatte har begått eller er i ferd med å begå handlinger som nevnt i første ledd, eller dersom akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det nødvendig. Slik utelukkelse kan opprettholdes i inntil 3 døgn. Regionalt nivå kan forlenge utelukkelsen med inntil 3 døgn dersom særlige grunner gjør det påkrevet.

Kriminalomsorgen kan beslutte at en innsatt skal utelukkes helt eller delvis fra fellesskapet dersom bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det påkrevet, eller dersom den innsatte selv ønsker det.

§ 17 annet ledd skal anvendes ved utelukkelse fra fellesskapet i avdelinger som nevnt i § 10 annet ledd.

§ 38 Bruk av tvangsmidler i fengsel

Kriminalomsorgen kan ta i bruk sikkerhetscelle, sikkerhetsseng eller annet godkjent tvangsmiddel for å

–a) avverge alvorlig angrep eller skade på person,
–b) hindre iverksettelse av alvorlige trusler eller betydelig skade på eiendom,
–c) hindre alvorlige opptøyer eller uroligheter,
–d) hindre rømning fra fengsel, under transport eller fra bestemmelsessted,
–e) avverge ulovlig inntrenging i fengsel, eller
–f) sikre adgang til sperret eller forskanset rom.

Kriminalomsorgen skal bare bruke tvangsmidler dersom forholdene gjør det strengt nødvendig, og mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelig. Tvangsmidler skal brukes med varsomhet slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse. Uttalelse fra lege skal så vidt mulig innhentes og tas i betraktning ved vurderingen av om det skal besluttes bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng. Kriminalomsorgen skal fortløpende vurdere om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket.

Bruk av sikkerhetsseng som overstiger 24 timer, skal meldes til regionalt nivå som tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes. Spørsmålet skal vurderes på nytt etter 24 timer. Tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning når bruk av sikkerhetsseng overstiger 3 døgn.

Bruk av sikkerhetscelle som overstiger 3 døgn, skal meldes til regionalt nivå som tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes. Tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning når bruk av sikkerhetscelle overstiger 6 døgn.

§ 39 Umiddelbar utelukkelse som følge av brudd ved gjennomføring av fengselsstraff og strafferettslige særreaksjoner

Dersom det er sannsynlig at en innsatt har begått handling som kan føre til reaksjon etter § 40 annet ledd bokstavene c, d og e, kan kriminalomsorgen helt eller delvis utelukke den innsatte fra fellesskapet i inntil 24 timer.

§ 40 Reaksjon på brudd ved gjennomføring av fengselsstraff og strafferettslige særreaksjoner

Kriminalomsorgen kan ilegge reaksjon etter denne bestemmelse dersom innsatte forsettlig eller uaktsomt har brutt reglene for ro, orden og disiplin eller forutsetninger og vilkår fastsatt i eller i medhold av denne loven. Dette omfatter brudd som er begått under midlertidig fravær fra fengsel eller under transport til og fra fengsel. Reaksjon kan også besluttes overfor den som har medvirket til brudd.

Følgende reaksjoner kan anvendes
–a) skriftlig irettesettelse,
–b) tap av dagpenger i en bestemt periode,
–c) tap av begunstigelse,
–d) utelukkelse fra fritidsfellesskapet eller andre aktiviteter i fritiden for et tidsrom av inntil 20 dager for brudd som utmåles i samme reaksjonssak, eller
–e) tap av adgang til permisjon for et tidsrom av inntil fire måneder.

Domfelte som gjennomfører straff utenfor fengsel etter § 16 kan, hvis ikke tilbakeføring til fengsel besluttes etter § 14 fjerde ledd, gis skriftlig irettesettelse. Dersom domfelte som følge av brudd er eller vil bli overført til fengsel, skal reaksjoner bare besluttes dersom domfelte har unndratt seg gjennomføringen av straffen.

Dersom innsatte har begått flere brudd, skal kriminalomsorgen beslutte en felles reaksjon. Tap av en begunstigelse kan besluttes i tillegg til en reaksjon etter annet ledd bokstavene a, b, d og e. Alternativt kan kriminalomsorgen beslutte tap av to begunstigelser. Reaksjon skal ikke besluttes dersom innsatte som følge av bruddet er eller vil bli overført til mer restriktivt fengsel, med mindre innsatte har unndratt seg gjennomføringen.

Reaksjonen kan gjøres betinget med en prøvetid på inntil tre måneder. Dersom innsatte i prøvetiden gjør seg skyldig i nytt brudd, avbrytes prøvetiden. I disse tilfelle skal kriminalomsorgen beslutte en ny felles reaksjon.

Dersom helsemessige eller andre særlige grunner taler for det, kan en reaksjon avbrytes eller helt eller delvis ettergis. Hvis gjennomføringen av en avbrutt reaksjon ikke er iverksatt på nytt innen tre måneder, er reaksjonen ettergitt.

Den som forsettlig unndrar seg gjennomføringen av fengselsstraff eller strafferettslige særreaksjoner, straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder. Offentlig påtale finner bare sted etter kriminalomsorgens begjæring.

§ 41 Forberedelse til løslatelse

Kriminalomsorgen skal i god tid forberede og bidra til at forholdene legges til rette for prøveløslatelse. Dette gjelder så langt mulig også overfor innsatte som gjennomfører kortere fengselsstraff. Det skal i nødvendig utstrekning tas kontakt med offentlige myndigheter, organisasjoner eller privatpersoner som kan yte bistand for å oppnå ordnede boligforhold, arbeid, opplæring eller andre tiltak som kan bidra til en lovlydig livsførsel etter løslatelse.

§ 42 Løslatelse fra fengselsstraff

Kriminalomsorgen kan løslate domfelte på prøve når vedkommende, medregnet mulig varetektsopphold, har gjennomført to tredjedeler av straffen og minst 60 dager. Dersom løslatelse på prøve medfører at den gjenstående straffetid blir mindre enn 14 dager, kan prøveløslatelse bare skje dersom tungtveiende grunner taler for det. Domfelte som er dømt i utlandet til fengsel i mer enn 21 år, og som er overført til gjennomføring av straffen i Norge, kan løslates på prøve etter å ha vært fengslet i minst 14 år.

Kriminalomsorgen kan beslutte at domfelte som ikke lenger er fengslet, men som fyller vilkårene for løslatelse på prøve etter første ledd, skal løslates på prøve uten ny innsettelse.

Dersom halvdelen av fengselsstraffen og minst 60 dager fengsel er gjennomført, medregnet varetektsopphold, kan kriminalomsorgen løslate domfelte på prøve dersom særlige grunner tilsier det.

Dersom særlige grunner taler for det, kan kriminalomsorgen løslate domfelte kort tid før løslatelse ellers skulle skje.

Kriminalomsorgen skal ikke beslutte prøveløslatelse hvis omstendighetene etter en totalvurdering gjør løslatelse utilrådelig. Kriminalomsorgen skal særlig legge vekt på domfeltes atferd under gjennomføring av straffen, og om det er grunn til å anta at domfelte vil begå nye straffbare handlinger i prøvetiden.

Kriminalomsorgen kan gjøre prøveløslatelsen betinget av at et utvisningsvedtak blir iverksatt.

Dersom det er av stor betydning for fornærmede i straffesaken å få kjennskap til tidspunktet for løslatelse, skal kriminalomsorgen varsle fornærmede på forhånd.

Prøvetiden utløper på det tidspunkt den idømte fengselsstraff ville vært gjennomført i sin helhet.

§ 43 Fastsettelse og endring av vilkår ved prøveløslatelse fra fengselsstraff

Det er en forutsetning for prøveløslatelse at prøveløslatte ikke begår ny straffbar handling i prøvetiden.

Dersom det fremstår som nødvendig for å gjennomføre prøveløslatelsen på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte, skal kriminalomsorgen sette som vilkår at prøveløslatte i en tidsavgrenset periode skal møte for kriminalomsorgen i upåvirket tilstand. Dersom det fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring, skal kriminalomsorgen i perioden med møteplikt fastsette at prøveløslatte skal

–a) overholde bestemmelser om bosted,
–b) møte i upåvirket tilstand hos offentlig myndighet, person eller organisasjon etter kriminalomsorgens anvisning,
–c) overholde bestemmelser om behandling,
–d) overholde bestemmelser om oppholdssted, arbeid eller opplæring, eller
–e) unnlate å ha samkvem med bestemte personer.

Dersom det fremstår som nødvendig av hensyn til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring av prøveløslatelsen kan fastsatte vilkår, i perioden med møteplikt, oppheves, endres eller kriminalomsorgen kan fastsette nye vilkår som nevnt i annet ledd.

Kriminalomsorgen kan forlenge perioden med møteplikt innen prøvetidens utløp på samme vilkår som nevnt i tredje ledd.

§ 44 Brudd på prøveløslatelsesvilkår i perioden med møteplikt for kriminalomsorgen

Hvis prøveløslatte forsettlig eller uaktsomt bryter vilkår fastsatt etter § 43 annet ledd, kan kriminalomsorgen pålegge den prøveløslatte å møte til samtale for å få innskjerpet vilkårene. Under samtalen skal den prøveløslatte gjøres kjent med følgene av gjentatt vilkårsbrudd. Dersom det fremstår som nødvendig for å motvirke nye brudd, skal kriminalomsorgen fastsette vilkår etter § 43 annet ledd eller nye vilkår om at den prøveløslatte skal

–a) unnlate å bruke rusmidler, bedøvelsesmidler, hormonpreparater eller andre kjemiske stoffer som ikke er lovlig foreskrevet, eller
–b) overholde bestemmelser om meldeplikt for politiet eller kriminalomsorgen i tillegg til møteplikten etter § 43 annet ledd.

Hvis prøveløslatte etter at kriminalomsorgen har holdt innskjerpingssamtale eller fastsatt vilkår etter første ledd på nytt bryter vilkår, kan regionalt nivå bringe saken inn for forhørsretten med begjæring om gjeninnsettelse i fengsel for hel eller delvis fullbyrding av reststraffen. Straffeloven § 28 b første og tredje ledd gis tilsvarende anvendelse på saker om gjeninnsettelse for fullbyrdelse av reststraff etter prøveløslatelse.

Dersom prøveløslatte unnlater å møte til innskjerpingssamtale etter første ledd, kan gjennomføringen av straffen avbrytes. Det samme gjelder hvis prøveløslatte, etter at innskjerpingssamtale er gjennomført, på nytt bryter vilkår.

Dersom regionalt nivå bringer saken inn for forhørsretten etter annet ledd, avbrytes gjennomføringen av straffen fra det tidspunkt begjæringen er oversendt retten.

Hvis retten ved kjennelse beslutter at den prøveløslatte skal gjeninnsettes for hel fullbyrding av reststraffen, kan kriminalomsorgen beslutte ny løslatelse på prøve selv om minstetidene i § 42 første ledd ikke er oppfylt for reststraffens del.

Kriminalomsorgen kan anmode politiet om å avhente prøveløslatte etter straffeprosessloven § 461 tredje ledd hvis det er nødvendig for å få iverksatt reaksjon etter første ledd.

§ 45 Ny straffbar handling begått i prøvetiden

Begår den prøveløslatte en ny straffbar handling i prøvetiden, og tiltale blir reist eller saken blir begjært pådømt innen seks måneder etter at prøvetiden gikk ut, gjelder bestemmelsene i straffeloven § 28 b annet ledd og tredje ledd annet til fjerde punktum tilsvarende.

Dersom prøveløslatte er siktet for en straffbar handling som kan føre til gjeninnsettelse for fullbyrdelse av reststraffen etter straffeloven § 28 b, kan gjennomføringen av straffen avbrytes.

Kapittel 4 Varetekt og andre reaksjoner når det er særskilt bestemt i lov

§ 46 Generelle bestemmelser

Kriminalomsorgen kan ikke pålegge innsatte etter dette kapittel andre innskrenkninger i friheten enn det som er nødvendig for å sikre formålet med fengslingen eller for å opprettholde ro, orden og sikkerhet i fengslet. Skadelige virkninger av fengslingen skal så vidt mulig forebygges.

Kriminalomsorgen skal prioritere tiltak for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon overfor varetektsinnsatte som er ilagt restriksjoner etter straffeprosessloven § 186 annet ledd.

§ 47 Plassering av innsatte

Kriminalomsorgen bør plassere innsatte i nærheten av hjemstedet når det er praktisk mulig. Det samme gjelder varetektsinnsatte, med mindre hensynet til etterforskningen eller den siktedes forsvar taler i mot det.

Varetektsinnsatte kan overføres til et annet fengsel etter § 14. Første ledd annet punktum gjelder tilsvarende.

Varetektsinnsatte kan ikke uten eget samtykke pålegges å dele rom med andre, med mindre helsemessige forhold eller plasshensyn tilsier det.

§ 48 Fellesskap

Varetektsinnsatte som er ilagt restriksjoner etter straffeprosessloven § 186 annet ledd, har ikke adgang til å delta i fellesskap med andre innsatte, herunder aktiviteter etter § 49. Kriminalomsorgen skal, i den grad det er praktisk mulig, gjøre unntak når domstolen opphever restriksjonene eller når påtalemyndigheten gir samtykke til helt eller delvis fellesskap.

§ 49 Arbeid, opplæring, program og andre tiltak

Innsatte har så langt det er praktisk mulig adgang til å delta i arbeid, opplæring, program eller andre tiltak. Kriminalomsorgen kan ikke pålegge varetektsinnsatte å delta i slike aktiviteter. De kan likevel pålegges å bidra til nødvendig renhold og annet husarbeid i fengslet.

§ 50 Adgang til å bruke egne penger

Varetektsinnsatte har rett til å benytte seg av egne penger når det er forenlig med ro, orden og sikkerhet i fengslet. Ved deltagelse i fellesskap med andre innsatte kan retten til å bruke egne penger begrenses.

§ 51 Helsetjeneste

Varetektsinnsatte har mulighet til å motta besøk av og la seg behandle av sin egen lege eller tannlege dersom det er rimelig grunn til det. Forskriving av medisiner skal skje i samråd med fengselshelsetjenesten.

§ 52 Andre bestemmelser

For øvrig gjelder bestemmelsene i denne loven med unntak av §§ 12, 15, 16, 20, 33, 35, 36 og 41 til 45. §§ 17, 18, 21, 25 og 30 til 32 gjelder for varetektsinnsatte ilagt restriksjoner etter straffeprosessloven § 186 annet ledd dersom domstolen eller påtalemyndigheten samtykker til det.

Kapittel 5 Samfunnsstraff

§ 53 Innholdet i samfunnsstraffen

De idømte timene samfunnsstraff etter straffeloven § 28 a skal gå ut på
–a) samfunnsnyttig tjeneste,
–b) program, eller
–c) andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet.

Kriminalomsorgen fastsetter i hvert enkelt tilfelle det nærmere innholdet i samfunnsstraffen innenfor de rammene som retten har fastsatt i dommen. Har domstolen satt vilkår om at den domfelte skal overholde bestemmelser om bosted, oppholdssted, arbeid, opplæring eller behandling, skal kriminalomsorgen fastsette det nærmere innholdet i bestemmelsene. Kriminalomsorgen skal legge særlig vekt på tiltak som kan fremme den domfeltes evne til å motvirke sitt kriminelle handlingsmønster. Kriminalomsorgen skal også legge vekt på tiltak som kan fremme den domfeltes evne til å gjennomføre straffen i samsvar med bestemmelsene gitt i og i medhold av denne loven.

Kriminalomsorgen skal endre innholdet når det fremstår som nødvendig av hensyn til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring av samfunnsstraffen. Kriminalomsorgen kan endre innholdet hvis bemanningsmessige forhold tilsier det.

§ 54 Krav til den domfelte

Den domfelte skal gjennomføre straffen etter nærmere anvisning fra kriminalomsorgen. Den domfelte skal
–a) møte til fastsatt tid og sted,
–b) være upåvirket av berusende eller bedøvende midler ved fremmøtet,

–c) gi opplysninger om sitt bosted, forsørgelsesgrunnlag og andre forhold av betydning for gjennomføringen av straffen,
–d) overholde vilkårene som domstolen har fastsatt etter straffeloven § 28 a tredje ledd, og
–e) oppholde seg i landet i gjennomføringstiden hvis ikke kriminalomsorgen gir tillatelse til noe annet.

Den domfelte skal ikke vise en atferd som kan
–a) true sikkerheten til personer som deltar under gjennomføringen, eller
–b) påvirke miljøet på en særlig negativ måte.

Den domfelte skal ikke begå en ny straffbar handling i gjennomføringstiden.

§ 55 Forebyggende rusforbud

Hvis det fremstår som nødvendig for å motvirke en ny straffbar handling som er rettet mot noens liv, helse eller frihet, kan kriminalomsorgen på et hvert tidspunkt i løpet av gjennomføringstiden forby den domfelte å bruke berusende eller bedøvende midler.

Kriminalomsorgen skal oppheve forbudet når det ikke lenger fremstår som nødvendig.

§ 56 Undersøkelser i forbindelse med fastsatte vilkår eller rusforbud, eller som følge av mistanke om at den domfelte møter påvirket

Hvis retten har satt vilkår etter straffeloven § 28 a tredje ledd, eller kriminalomsorgen etter § 55 eller § 58 første ledd har forbudt den domfelte å bruke berusende eller bedøvende midler, skal kriminalomsorgen undersøke om vilkåret eller forbudet blir overholdt. Undersøkelsen kan innebære uanmeldte besøk i hjemmet. Når det er satt rusforbud, kan kriminalomsorgen pålegge den domfelte å avgi urinprøve, utåndingsprøve eller blodprøve eller å medvirke til annen undersøkelse som kan skje uten fare eller særlig ubehag. Blodprøve kan bare tas av helsepersonell.

Er det grunn til å anta at den domfelte møter påvirket av berusende eller bedøvende midler, skal kriminalomsorgen snarest undersøke forholdet. Den domfelte kan pålegges å avgi urinprøve, utåndingsprøve eller blodprøve eller å medvirke til andre undersøkelser som kan skje uten fare eller særlig ubehag. Blodprøve kan bare tas av helsepersonell.

Tiltak som er en del av undersøkelse etter første eller annet ledd, kommer ikke til fradrag i det idømte antallet timer.

§ 57 Straffavbrudd

Kriminalomsorgen kan avbryte gjennomføringen av straffen dersom den domfeltes helsetilstand tilsier det, eller det for øvrig foreligger særlig tungtveiende grunner som ikke kan avhjelpes på annen måte. Når det fremstår som nødvendig for at avbruddet skal være sikkerhetsmessig forsvarlig, skal kriminalomsorgen fastsette slike vilkår for avbruddet som nevnt i § 58 første ledd.

§ 58 Reaksjon på brudd

Hvis den domfelte forsettlig eller uaktsomt bryter bestemmelser gitt i eller i medhold av § 54 første og annet ledd eller § 55, kan kriminalomsorgen pålegge den domfelte å møte til samtale for å få innskjerpet kravene. Under

samtalen skal den domfelte gjøres kjent med følgene av gjentatte brudd. Dersom det fremstår som nødvendig for å motvirke nye brudd, skal kriminalomsorgen fastsette vilkår om at den domfelte skal

–a) overholde bestemmelser om oppholdssted,
–b) unnlate å ha samkvem med bestemte personer,
–c) unnlate å bruke berusende eller bedøvende midler, eller
–d) overholde bestemmelser om meldeplikt for politiet eller kriminalomsorgen.

Hvis den domfelte etter at kriminalomsorgen har holdt innskjerpingssamtale eller fastsatt vilkår etter første ledd, på nytt bryter kravene eller vilkår fastsatt etter første ledd bokstav a til d, kan regionalt nivå bringe saken inn for forhørsretten med begjæring om at den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes helt eller delvis i medhold av straffeloven § 28 b første og tredje ledd.

Dersom den domfelte unnlater å møte til innskjerpingssamtale etter første ledd, kan kriminalomsorgen avbryte gjennomføringen av straffen. Det samme gjelder dersom den domfelte, etter at innskjerpingssamtalen er gjennomført, på nytt bryter kravene. Når regionalt nivå beslutter å bringe saken inn for retten, avbrytes gjennomføringen av straffen fra det tidspunktet begjæringen er oversendt retten.

Kriminalomsorgen kan anmode politiet om å avhente den domfelte etter straffeprosessloven § 461 tredje ledd hvis det er nødvendig for å få iverksatt en reaksjon etter første ledd.

§ 59 Ny straffbar handling

Begår den domfelte en ny straffbar handling i gjennomføringstiden, gjelder bestemmelsene i straffeloven § 28 b annet og tredje ledd.

Dersom den domfelte er siktet for en straffbar handling som kan føre til fullbyrding av den subsidiære fengselsstraffen etter straffeloven § 28 b annet og tredje ledd, kan gjennomføringen av straffen avbrytes.

§ 60 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra det tidspunktet Kongen bestemmer.

Fra samme tidspunkt oppheves fengselsloven av 12 desember 1958. Forskriftene gitt i medhold av fengselsloven og i medhold av straffeloven § 28 b og § 53 nr. 6 skal likevel fortsatt gjelde, for så vidt de ikke er i strid med denne loven, inntil de oppheves eller endres av Kongen.

II

I Almindelig borgerlig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10 gjøres følgende endringer:

§ 15 første ledd skal lyde:

De alminnelige straffer er:
fengsel,
hefte,
samfunnsstraff og
bøter.

§ 26 skal lyde:

De nærmere reglene om gjennomføring av fengselsstraff, samfunnsstraff og strafferettslige særreaksjoner gis ved særskilt lov.

§ 28 a skal lyde:

Samfunnsstraff kan idømmes for handlinger som kan medføre straff av fengsel inntil 6 år dersom lovovertrederen samtykker og hensynet til straffens formål ikke taler mot en reaksjon i frihet. Forhøyelse av maksimumsstraffen ved gjentakelse eller sammenstøt av forbrytelser kommer ikke i betraktning. Samfunnsstraff kan bare idømmes hvis den siktede er bosatt i Norge.

I dommen skal det fastsettes et timetall og en gjennomføringstid. Timetallet skal være fra 30 til 420 timer. Gjennomføringstiden skal være inntil 1 år hvis ikke sterke grunner taler for en lengre gjennomføringstid. Reglene i § 25 gjelder tilsvarende for fastsettingen av gjennomføringstiden.

Retten kan sette vilkår om at den domfelte i gjennomføringstiden skal overholde bestemmelser gitt av kriminalomsorgen om bosted, oppholdssted, arbeid, opplæring eller behandling, eller forbys samkvem med bestemte personer.

I dommen skal det fastsettes en subsidiær fengselsstraff, som skal svare til lengden av den straffen som ville blitt idømt uten *samfunnsstraff*.

Sammen med *samfunnsstraff* kan retten idømme bøtestraff. Dette gjelder selv om bøter ellers ikke er fastsatt for overtredelsen. Ved utmålingen av *samfunnsstraffen skal retten ta*hensyn til at også bøtestraff idømmes.

I særlige tilfeller kan ubetinget fengselsstraff på inntil 30 dager idømmes sammen med *samfunnsstraffen*.

Når en dom på *samfunnsstraff* blir lest opp eller forkynt for den domfelte, skal han gjøres nærmere kjent med hva dommen går ut på, og med følgene av *brudd på bestemmelsene gitt i eller i medhold av straffegjennomføringsloven*, og av at det begås en ny straffbar handling før utløpet av gjennomføringstiden.

§ 28 b skal lyde:

Dersom den *domfelte har brutt bestemmelsene gitt i eller i medhold av straffegjennomføringsloven § 54 første og annet ledd § 55 eller § 58 første ledd bokstav a til d,* skal forhørsretten ved kjennelse etter *kriminalomsorgens* begjæring bestemme at den subsidiære fengselsstraffen helt eller delvis skal fullbyrdes. *Etter anmodning fra kriminalomsorgen kan påtalemyndigheten fremsette begjæringen for forhørsretten.*

Dersom den *domfelte har brutt forutsetningen om at ny straffbar handling* ikke skal begås i gjennomføringstiden, *kan* forhørsretten ved kjennelse etter påtalemyndighetens begjæring bestemme at den subsidiære fengselsstraffen helt eller delvis skal fullbyrdes. *Retten kan*gi en samlet dom for begge handlinger eller en særskilt dom for den nye handlingen.

Kjennelsen må være avsagt innen utløpet av gjennomføringstiden. Ved omgjøringen skal *retten ta*hensyn til omfanget av den *samfunnsstraffen*som er *gjennomført.*Reglene om forsvarer og om pågripelse og varetektsfengsel i straffeprosessloven § 100 og *kapittel*14 gjelder tilsvarende. Den domfelte, forsvareren og *kriminalomsorgen*eller påtalemyndigheten skal varsles etter reglene i straffeprosessloven § 243.

§ 28 c oppheves

§ 53 nr 2 første ledd skal lyde:

Retten kan sette som vilkår for utsettelsen at den domfelte *melder seg for politiet til bestemte tider. Perioden for meldeplikten* er ett år når ikke retten bestemmer noe annet. *Meldeplikten løper fra den dag dommen er rettskraftig.* Gjelder dommen en straffbar handling som den domfelte har tilstått, kan det bestemmes i dommen at *meldeplikten* skal settes i verk straks selv om dommen ikke er endelig.

§ 53 nr 2 annet ledd oppheves.

§ 53 nr 6 første ledd, første punktum skal lyde:

Kongen kan gi nærmere regler om gjennomføringen av *vilkårene*.

§ 53 nr 6 annet ledd oppheves.

§ 54 nr 2 tredje punktum oppheves.

§ 54 a annet ledd oppheves.

§ 60 annet ledd skal lyde:

Er *samfunnsstraff* idømt, skal fradraget gjøres i den subsidiære fengselsstraffen, samtidig som antallet *timer samfunnsstraff* reduseres forholdsmessig. Er samfunnsstraffen idømt sammen med ubetinget fengselsstraff, skal fradraget først gjøres i denne.

§ 62 annet ledd skal lyde:

Bestemmelsene i første ledd gjelder tilsvarende ved idømmelse av en felles straff på *samfunnsstraff*. Skal *samfunnsstraff* idømmes sammen med ubetinget fengselsstraff, skal det ved utmålingen av *samfunnsstraffen* tas hensyn til den ubetingete fengselsstraffen.

§ 72 annet ledd, siste punktum skal lyde:

Tilsvarende gjelder der domfelte i eller utenfor riket utfører *samfunnsstraff* i henhold til dom.

§ 73a første punktum skal lyde:

Idømt *samfunnsstraff* faller bort ved foreldelse etter de samme frister som for frihetsstraff.

III

I lov 22 mai 1981 Nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 76 nytt femte ledd skal lyde:

Ved rettsmøter i forhørsretten om fullbyrding av subsidiær fengselsstraff etter straffeloven § 28 b første ledd eller av reststraff etter prøveløslatelse etter straffegjennomføringsloven § 44 annet ledd, kan tilsatte i kriminalomsorgen møte.

§ 161 annet ledd, annet punktum oppheves.

§ 459 første og annet ledd skal lyde:

Fullbyrding av frihetsstraff eller *samfunnsstraff* skal utsettes dersom domfelte er blitt alvorlig sinnslidende eller hans helsetilstand ellers gjør fullbyrding utilrådelig.

Ellers kan fullbyrding av frihetsstraff eller *samfunnsstraff* utsettes når vektige grunner tilsier det.

§ 461 skal lyde:

Skal en domfelt som er på frifot, utholde frihetsstraff eller *samfunnsstraff,* meddeler politiet ham pålegg om å møte til fastsatt tid og sted for at fullbyrdingen kan påbegynnes.

Mistenkes han for å ville flykte, eller unnlater han på tilsigelse å fremstille seg, kan han avhentes.

Hvis den domfelte uteblir under gjennomføringen av frihetsstraff eller samfunnsstraff, kan han avhentes.

IV

I lov 28 februar 1997 Nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endring:

Overskriften i § 13-12 skal lyde:

Medlemmer som oppholder seg i institusjon eller utfører *samfunnsstraff*

§ 13-12 første ledd bokstav e skal lyde:

–e) medlemmer som utfører *samfunnsstraff* etter straffeloven § 28 a,

V

I lov 11 juni 1971 Nr. 52 om strafferegistrering gjøres følgende endringer:

§ 1 første ledd nr. 1 skal lyde:

Frihetsstraff, *samfunnsstraff*, rettighetstap eller utsettelse med å idømme straff.

§ 6 første ledd nr. 7 tredje punktum skal lyde:

Det samme gjelder også dom på *samfunnsstraff* der den subsidiære fengselsstraffen er inntil 6 måneder, og *samfunnsstraffen* er utført mer enn 5 år før attesten blir utstedt.

§ 6 første ledd nr. 9 annet punktum skal lyde:

Det samme gjelder dom på *samfunnsstraff* der den subsidiære fengselsstraffen er over 6 måneder, og *samfunnsstraffen* er utført mer enn 10 år før attesten blir utstedt.

VI

I lov 13 august 1915 Nr. 5 om domstolene gjøres følgende endring:

§ 165 annet ledd, første punktum skal lyde:

Istedenfor stevnevitne kan offentlige myndigheter bruke en ansatt ved politiet eller i *kriminalomsorgen* når det gjelder forkynning i straffesaker.

VII

Loven trer i kraft fra det tidspunktet Kongen bestemmer.

Vedlegg 1

Høringsinstanser

–Sosial- og helsedepartementet
–Arbeids- og administrasjonsdepartementet
–Barn - og familiedepartementet
–Utenriksdepartementet
–Finans - og tolldepartementet
–Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
–Kommunal- og regionaldepartementet
–Kulturdepartementet
–Høyesterett
–Lagmannsrettene
–Oslo byrett
–Bergen byrett
–Trondheim byrett
–Tromsø byrett
–Stavanger byrett
–Salten sorenskriverembete
–Nedre Telemark sorenskriverembete
–Riksadvokaten
–Statsadvokatembetene
–Politimesteren i Oslo politidistrikt
–Politimesteren i Bergen politidistrikt
–Politimesteren i Trondheim politidistrikt
–Politimesteren i Tromsø politidistrikt
–Politimesteren i Stavanger politidistrikt
–Politimesteren i Nordmøre politidistrikt
–Politimesteren i Vest- Finnmark politidistrikt
–Direktøren for Nordre fengselsdistrikt
–Direktøren for Søndre fengselsdistrikt
–Direktøren for Vestre fengselsdistrikt
–Direktøren for Østre fengselsdistrikt
–Direktøren for Bastøy landsfengsel
–Direktøren for Bergen landsfengsel
–Direktøren for Ila landsfengsel og sikringsanstalt
–Direktøren for Bredtveit fengsel og sikringsanstalt for kvinner
–Direktøren for Ullersmo landsfengsel
–Kontorsjefen for Kriminalomsorg i frihet, Oslo sentrum
–Kontorsjefen for Kriminalomsorg i frihet, Oslo øst
–Kontorsjefen for Kriminalomsorg i frihet, Oslo nord
–Kontorsjefen for Kriminalomsorg i frihet i Akershus
–Kontorsjefen for Kriminalomsorg i frihet i Østfold
–Kontorsjefen for Kriminalomsorg i frihet i Hedmark
–Kontorsjefen for Kriminalomsorg i frihet i Oppland
–Kontorsjefen for Kriminalomsorg i frihet i Buskerud
–Kontorsjefen for Kriminalomsorg i frihet i Vestfold
–Kontorsjefen for Kriminalomsorg i frihet i Telemark

–Kontorsjefen for Kriminalomsorg i frihet i Aust-Agder
–Kontorsjefen for Kriminalomsorg i frihet i Vest-Agder
–Kontorsjefen for Kriminalomsorg i frihet i Rogaland
–Kontorsjefen for Kriminalomsorg i frihet i Hordaland
–Kontorsjefen for Kriminalomsorg i frihet i Sogn og Fjordane
–Kontorsjefen for Kriminalomsorg i frihet i Møre og Romsdal
–Kontorsjefen for Kriminalomsorg i frihet i Sør-Trøndelag
–Kontorsjefen for Kriminalomsorg i frihet i Nord-Trøndelag
–Kontorsjefen for Kriminalomsorg i frihet i Nordland
–Kontorsjefen for Kriminalomsorg i frihet i Troms
–Kontorsjefen for Kriminalomsorg i frihet i Finnmark
–Tilsynsrådene for fengslene
–Kriminalomsorgens IT tjeneste (KITT)
–Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS)
–Regjeringsadvokaten
–Stortingets ombudsmann for forvaltningen
–Datatilsynet
–Norsk Fengsels - og Friomsorgsforbund (NFF)
–Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere
–Kriminalomsorgens yrkesforbund (KY)
–Norsk Tjenestemannslag (NTL)
–Norges Juristforbund (NJ)
–Sosialtjenestemennenes landsforbund (SL)
–Samfunnsviternes fagforening (SF)
–Akademikernes fellesorganisasjon (AF)
–LO - stat
–Straffelovrådet
–Det Kriminalitetsforebyggende Råd
–Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo
–Juridisk fakultet, Universitetet i Bergen
–Institutt for rettsvitenskap, Universitetet i Tromsø
–Den norske Dommerforening
–Den norske Advokatforening
–Forsvarergruppen av 1977
–Rettspolitisk forening
–KROM (Norsk forening for kriminalreform)
–SON (Straffedes organisasjon i Norge)
–Foreningen for fangers pårørende (FFP)
–JUSS-BUSS, Oslo
–JURK (Juridisk rådgivning for kvinner), Oslo
–Jussformidlingen i Bergen
–Likestillingsombudet
–Barneombudet