



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET
Statsråden



Justiskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato
14.03.2001

**AD OT PRP NR. 5 (2000-2001) OM LOV OM GJENNOMFØRING AV
STRAFF**

Det vises til brev av 7. mars 2001 fra Justiskomiteen hvor komiteen stiller noen spørsmål i forbindelse med behandlingen av ovennevnte lovsak.

Vedlagt oversendes Justisdepartementets svar på komiteens spørsmål.

Med vennlig hilsen

Hanne Harlem

SPØRSMÅL FRA JUSTISKOMITEEN VEDRØRENDE OT.PRP. NR 5 (2000-2001) OM LOV OM GJENNOMFØRING AV STRAFF

Spørsmål 1:

Under behandlingen av St.meld.nr.27 (1997-98) om kriminalomsorgen gikk et flertall i komiteen inn for at det må strammes inn på praksisen med prøveløslatelse. I proposisjonen opplyses det at dette er fulgt opp i rundskriv 4/99, at praksis er i tråd med rundskrivet og at prøveløslatelsen i større grad fremstår som en del av straffegjennomføringen. Kan departementet utdype og konkretisere dette ? I hvilken grad har prøveløslatte blitt nektet etter innstrammingen og i hvilken grad er særvilkår ilagt ?

Den tidligere prøveløslatelsespraksis var en tilnærmet automatisk prøveløslatelse med mindre den innsatte hadde nye straffesaker som ville bli pådømt før dato for endt tid. Etter innstrammingen av praksis gjennom rundskriv Fst 4/99 vurderer fengselsmyndighetene nå individuelt om prøveløslatelse skal skje ut fra et sett av kriterier. De innsatte er gjennom dette blitt bevisst på at fengselsstraffen ikke nødvendigvis er over etter 2/3 tid og har en oppfordring til å innrette seg annerledes i soningstiden. Dette innebærer at tidsrommet mellom 2/3 tid og endt tid oppfattes som en integrert del av fengselsstraffen, i motsetning til tidligere hvor 2/3 tid i praksis ble oppfattet som endt tid.

Lovutkastet legger opp til en videreføring av den rettstilstanden som er etablert gjennom rundskriv. Den foreslåtte effektivisering av bruddreaksjonene ved prøveløslatelse vil også være med på å forsterke prøveløslatelsesperioden som en integrert del av fengselsstraffen.

Departementets erfaring er at fengselsvesenets anstalter følger opp rundskriv Fst 4/99 etter intensjonene. Dette kan departementet se tydelig bl.a av tall på antall klagesaker på avslag på prøveløslatelse før og etter at rundskrivet trådte i kraft. (Etter gammel praksis i 1998 mottok Fengselsstyret totalt 7 klager på avslag på løslatelse etter § 35. I 1999 var antallet klager på nektelse av løslatelse etter § 35 steget til 34 selv om rundskrivet som strammet inn praksisen ble iverksatt så sent som i september 1999. I 2000 var det ca 82 klager på avslag på søknad om løslatelse etter § 35. Disse tallene gir en indikasjon på hvordan innstrammingen har virket, selv om bildet ikke blir helt komplett fordi det antas at ikke alle klager på et avslag på søknad om prøveløslatelse). Departementet har også prøveløslatelsespraksis som jevnlig tema i de månedlige møtene med regiondirektørene.

Erfaringen ved behandling av klagesaker er at fengslene både legger vekt på oppførsel under straffegjennomføringen, eventuelle nye forhold og sviktfare. Inntrykket man sitter igjen med er at det er gjengangerne i systemet som først og fremst blir nektet prøveløslatelse etter 2/3 tid. Det vil si innsatte med flere tidligere dommer. Det synes også som om mange som nektes prøveløslatelse har brutt flere av de forutsetninger

som rundskrivet beskriver som aktuelle grunnlag for å nekte prøveløslatelse. Det oppstår på den måten få tvilssaker med vanskelige grensevurderinger.

Departementet er av den oppfatning at prøveløslatelsesordningen også fungerer som et godt styringsmiddel i forhold til innsattes adferd under gjennomføringen. Den videre utviklingen på dette område vil følges nøye opp i tiden fremover.

Det vanligste særvilkår som settes ved prøveløslatelse er oppfølging av friomsorgen i form av tilsyn. De andre særvilkårene som kan settes i medhold av fengselsloven/straffeloven settes sjelden. Justisdepartementet har ingen statistikk på hvor stor andel av de prøveløslatte som ilegges vilkår om tilsyn. Det er derfor vanskelig å angi omfanget av bruk av særvilkår helt nøyaktig. Departementets statistikk på nye tilsyn viser imidlertid at antallet tilsyn tilknyttet prøveløslatelse som ble etablert i løpet av 2000 var på 1.434. Samme år var gjennomsnittlig 633 løslatte personer under tilsyn av friomsorgen pr.dag. Departementet ser behovet for å få bedre oversikt over omfanget av bruk av særvilkår ved straffegjennomføring og arbeider for tiden med å utvikle en bedre metode for å måle bruken av særvilkår, som for eksempel oppfølging av friomsorgen.

Spørsmål 2:

Gir overgangen fra hybelhus til overgangsfengsel behov for å endre de leieavtaler Justisdepartementet har, for eksempel med Sandaker borettslag ? Har departementet vurdert andre forslag til benevnelse på overgangsfengsel (for eksempel uten at ordet fengsel brukes) og ser departementet en fare for at betegnelsen overgangsfengsel kan lede til negative reaksjoner i nærmiljøet og stigmatisere brukerne ?

Med bakgrunn i at flere beboergrupper rundt de kommende overgangsfengslene har reagert negativt på forslaget til navneendring, er departementet åpen for å erstatte benevnelsen overgangsfengsel med et mindre verdiladet og mer nøytralt begrep. Det er meget viktig å bevare det gode forholdet som har eksistert mellom hybelhusene og frigangshjemmene og deres naboer og nærmiljø. En mulighet er å erstatte benevnelsen overgangsfengsel med *overgangsbolig*. I forhold til lovutkastet vil en slik endring kunne gjøres rent teknisk ved at overgangsfengsel i lovteksten erstattes med navnet overgangsbolig.

Av de eksisterende hybelhus og frigangshjem er det bare Sandaker hybelhus som er lokalisert i et borettslag. De andre er lokalisert i egne hus. Hvis Stortinget slutter seg til en navneendring til overgangsbolig, synes det ikke er nødvendig å vurdere oppsigelse av leieavtalen med Sandaker borettslag. Det understrekes fra departementets side at målgruppen for overgangsboligene vil være svært lik målgruppen for dagens hybelhus og frigangshjem.

Spørsmål 3:

Komiteen ber departementet gi eksempler på tilfeller hvor soning utenfor fengsel etter den foreslåtte § 16 er aktuelt. Hvilke hensyn mener departementet blir ivaretatt gjennom en slik ordning som ikke kan ivaretas gjennom de øvrige anstaltene og institusjonene kriminalomsorgen har til rådighet ?

I St.melding nr 27 ble det drøftet behovet for en progresjonsutslusing. I komiteinnstillingen ble det gitt støtte til behovet for en slik progresjonsrettet soning og Stortinget fattet følgende vedtak:

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

I lovutkastet ivaretas disse hensynene i §12 om overføring til institusjon og i §16.

I høringsrunden kom det frem noen kritiske merknader til slik bestemmelse i §16. Det førte til at departementet la inn ytterligere en begrensning i form av tilleggskriteriet ”nødvendig” for å stramme inn anvendelsesområdet og markere klart at den foreslåtte §16 er en unntaksbestemmelse.

Det foreliggende utkastet krever altså at følgende vilkår må være oppfylt for at slik overføring til fortsatt straffgjennomføring kan skje:

- Det må være sikkerhetsmessig forsvarlig
- Det må ikke være i strid med straffens formål, jfr alminnelig rettsoppfatning
- Det må foreligge en særlig positiv utvikling for den innsatte
- Det må være nødvendig og hensiktsmessig for å fortsette denne særlige positive utviklingen, dvs at tilsvarende virkemidler ikke er tilgjengelig innenfor anstalt

Alle disse grunnvilkårene må være oppfylt.

Departementet vil understreke at lovutkastet § 16 representerer en unntaksbestemmelse når det gjelder gjennomføring av fengselsstraff. Utgangspunktet i lovutkastet er at fengselsstraff skal gjennomføres i fengselsinstitusjon. § 16 slik den er utformet er ment som et supplement til de øvrige bestemmelser om gjennomføring av fengselsstraff og det skal alltid vurderes om et egnet alternativ kan gis innenfor anstalt før det kan være aktuelt å beslutte overføring etter 16.

Departementet viser også til at lovutkastet § 16 kan gi en mulighet til å stramme inn praksis ved halvtidsløslatelse. Selv om de fleste som i dag løslates på halv tid blir løslatt på grunn av svært dårlig helse, skjer det unntaksvis også i dag at personer løslates på grunn av rehabiliteringsbehov/særlig positiv utvikling. Hvis det foreligger et slikt grunnlag, og vilkårene for overføring ellers er oppfylt, er det en mer hensiktsmessig løsning med overføring til § 16 enn å gå til det skritt å løslate domfelte.

Med de stramme kriteriene for overføring som foreslås i lovutkastet § 16 vil det være få innsatte som vil kunne kvalifisere til slik overføring.

Et konkret skjematisk eksempel kan være en rusmisbruker som også er dømt for vold og som gjennom kontaktbetjentordning går igjennom avrusing og kontroll og så etablerer seg godt i skolesituasjon i anstalten. Deretter kombineres skole og arbeid med et voldsprogram med sinnemestring. Etter overføring til friere anstaltregime etableres besøksordning for å gjenetablere forhold til ektefelle og små barn. Gjennom frigang til arbeid får vedkommende tilbud om mer omfattende arbeidstrening, men det krever annen fleksibilitet enn det frigang på dagtid kan gi. Med hjemmel i § 16 kan det så vurderes å gi en progresjonsutslusing hvor arbeidstreningssopplegget kombineres med Arbeidsmarkedsetatens "Ny Start-program" og oppfølging av både familie- og arbeidssituasjon fra KiF.

Innsatte med omsorgsansvar for barn kan i gitte tilfelle tenkes å være aktuelle for overføring etter § 16. FNs barnekonvensjon pålegger kriminalomsorgen å tilrettelegge for at barn kan ha samvær med sine foreldre under sikkerhetsmessig betryggende rammer. I en situasjon hvor kontakten mellom foreldre og barn er svært viktig å opprettholde vil § 16 kunne ivareta hensyn som andre gjennomføringsalternativ normalt ikke kan ivareta ved at domfelte vil kunne bo sammen med barna under kontrollerte former.

For enkelte langtidsdømte som har vist en særlig positiv utvikling vil lovutkastet § 16 kunne supplere de progresjonsmuligheter fengselsvesenet ellers har. Langtidsdømte med særlig positiv utvikling vil som oftest gå igjennom hele systemet og mulighetene for videre progresjon i soningsforløpet vil for denne gruppen være en viktig motivasjonsfaktor. Det kan også være behov for særlig gradvis overgang. Lovutkastet § 16 gir mulighet til å prøve ut innsatte under stramme rammer med mulighet for rask gjenninnsettelse ved brudd.

Siden overføring til § 16 krever at innsatte skal ha hatt en særlig positiv utvikling samt at overføringen må være nødvendig for å fremme en fortsatt særlig positiv utvikling vil bestemmelsen i seg selv være en motivasjonsfaktor. Denne type motivasjonsfaktorer har erfaringsmessig en svært positiv innvirkning på miljøet i fengslene samtidig som den er i tråd med St.meld. nr. 27 Om kriminalomsorgen fordi den signaliserer til innsatte at det er viktig å jobbe med egen utvikling.

Spørsmål 4:

I proposisjonen understrekes at terskelen for reaksjon på brudd på vilkår ved samfunnsstraff eller ved gjennomføring av straff utenfor fengsel skal være lav. Komiteen viser til at reglene om brudd på vilkår i § 14 fjerde ledd og § 58 annet ledd er utformet som "kan" regler. For hvilke typer brudd tenker man seg at disse reglene ikke skal anvendes, og hvilke konsekvenser vil det få dersom "kan" byttes ut med "skal" ?

Lovutkastet benytter begrepet "kan" i stedet for "skal" i §§ 14 fjerde ledd og 58 annet ledd fordi departementet er av den oppfatning at det bør være et vosst spillerom til å vurdere om et brudd skal kvalifisere til gjeninnsettelse i fengsel eller begjæring om omgjøring av samfunnsstraffen til subsidiær fengselsstraff, eller om andre reaksjoner bør iverksettes. Denne "sikkerhetsventilen" forsvinner dersom lovteksten er "skal".

For at straffen skal kunne gjennomføres på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte mener departementet at kriminalomsorgen som hovedregel skal reagere med gjeninnsettelse eller begjæring til forhørsretten om omgjøring av samfunnsstraffen der det foreligger brudd. Det bør likevel være et visst spillerom ved bagatellmessige eller unnskyldelige brudd. Eksempler på bagatellmessige brudd, som ikke nødvendigvis bør føre til gjeninnsettelse eller krav om omgjøring, kan være at domfelte møter en halv time for sent til samtale med friomsorgen eller at domfelte forsover seg til en arbeidsavtale. Et alvorligere forhold kan for eksempel være at en domfelt som har begått alvorlig kriminalitet i tilknytning til rus har brukt rusmidler. Det er viktig å presisere at en alternativ reaksjon til gjeninnsettelse eller begjæring om omgjøring av samfunnsstraffen er at vilkår vil kunne innskjerpes. Det betyr at kriminalomsorgen vil kunne gi domfelte en reaksjon på bruddet også i situasjoner hvor man ikke bruker de mest inngripende virkemidler.

For å sikre en streng praksis, men samtidig gi rom for alternativer i noen tilfeller, tar departementet sikte på en nærmere regulering i forskrift.

Terskelen for å bruke de mest inngripende virkemidler skal være lav.

Spørsmål 5

Det vises i proposisjonen til at det å gi tillegg i soningstiden i form av refselse vedtatt administrativt kan være problematisk både i forhold til Grunnloven § 96 og menneskerettighetskonvensjoner. Det er opplyst i proposisjonen at Sverige har avvirket en slik ordning. Hvordan er praksisen i de øvrige nordiske landene og eventuelt andre land vi kan sammenlikne oss med ?

I Danmark har det ikke vært adgang til illegge tillegg i straffetiden som disiplinærreaksjon og det er heller ikke lovfestet i den nye loven om fullbyrdelse af straff mv. Når det gjelder Island har tillegg i straffetiden tidligere blitt brukt som disiplinærreaksjon, men reaksjonen ble opphevet for ca 10 år siden fordi det islandske Justisdepartementet mente at det var rettssikkerhetsmessig betenkelig å illegge tillegg i straffetiden administrativt. I Finland gir Fångvårdsforordningen en viss adgang til å

inndra allerede gjennomført straff som disiplinærreaksjon. I praksis innebærer dette det samme som tillegg i straffetiden. Norge vil derfor være på linje med de øvrige nordiske land, med unntak av Finland, hvis tillegg i straffetiden blir opphevet som reaksjon på brudd i forbindelse med gjennomføring av fengselsstraff. Fokus på internasjonale menneskerettigheter blir stadig sterkere og vurderinger i forhold til disse rettskildene har vært medvirkende til at både Island og Sverige ikke lenger benytter tillegg i straffetiden som reaksjon på disiplinærbrudd. Tillegg i straffetiden brukes for tiden i svært liten grad som reaksjon på brudd på regelverket i norske fengsler. Ingen av fengselsdirektørene var kritiske til at dette reaksjonsmiddelet ble foreslått opphevet i forbindelse med høringsbehandlingen av lovutkastet.

Spørsmål 6:

Lovutkastet gir innsatte klagerett på vedtak om hvor vedkommende skal settes inn. I hvilke tilfeller antar departementet at en slik klageadgang vil få betydning? Det vises i den forbindelse til at klagen ikke har oppsettende virkning og at innsatte under hele soningen kan søke om overføring til et annet fengsel. Vil klageadgangen utgjøre noen administrativ belastning av betydning?

Departementet har foreslått en klageadgang på innsettelsesvedtak fordi slike beslutninger er å anse som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand og dermed i utgangspunktet gir klagerett. Da man også har foreslått at det er regionalt nivå i kriminalomsorgen som skal fatte beslutning om innsettelse vil dette innebære at det er Kriminalomsorgens sentrale forvaltning som vil bli klageinstans i slike saker. Etter en fornyet vurdering er departementet kommet til at dette vil være en lite hensiktsmessig løsning av flere årsaker. For det første vil ikke domfelte være i noen særlig bedre stilling med en klageadgang på innsettelsesvedtak enn uten en slik klageadgang. Det er, som Justiskomiteen viser til, slik at domfelte vil kunne søke seg overført til et annet fengsel fra dag en samtidig som at en klage på innsettelsesvedtaket ikke fører til at innsettelsen utsettes. Fra en administrativ synsvinkel er også en klageadgang på slike type vedtak uheldig fordi det kan føre til en betydelig arbeidsbelastning i form av klagesaker til departementet. Dette kan løses ved at det i lovutkastet § 7 inntas et eksplisitt unntak fra klageadgangen når det gjelder innsettelsesvedtak. Et slikt unntak kan for eksempel tas inn som et annet punktum i straffegjennomføringsloven § 7 bokstav f) og kan lyde som følger:

”Det samme gjelder beslutning om innsettelse i fengsel etter § 11.”

