



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 37

(2007–2008)

---

Straff som virker –  
mindre kriminalitet – tryggere samfunn  
(kriminalomsorgsmelding)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag</b> .....	7	6.6	Forvaring	45
<b>Del I</b>	<b>Bakgrunn for forslagene</b> .....	15	6.6.1	Vilkår for dom på forvaring	45
<b>2</b>	<b>Innledning</b> .....	17	6.6.2	Innholdet i forvaringsstraffen	45
<b>3</b>	<b>Verdivalg</b> .....	19	6.6.3	Prøveløslatelse fra forvaring	45
3.1	Formålet med straffen	19	6.7	Straffereaksjoner som gjennomføres utenfor fengsel og andre reaksjoner på lovbrudd	46
3.2	Humanistisk menneskesyn	20	6.7.1	Konfliktrådsbehandling	46
3.3	Rettsikkerhet og likebehandling	21	6.7.2	Samfunnsstraff	47
3.4	Prinsippet om at en har gjort opp for seg	22	6.7.3	Narkotikaprogram med domstolskontroll – ND	47
3.5	Normalitetsprinsippet	22	6.7.4	Promilleprogram	48
3.6	Hva vet man om den alminnelige rettsoppfatning?	22	6.7.5	Kontaktforbud	49
<b>4</b>	<b>Internasjonalt perspektiv på straffegjennomføringen</b> .....	26	6.7.6	Inndragning	49
4.1	Konvensjoner, rekommandasjoner og standarder	26	6.8	Innholdet i soningen	49
4.2	Kriminalomsorgens internasjonale engasjement	27	6.8.1	Fengsel	49
4.2.1	Styrkebrønnen	27	6.8.2	Andre tiltak knyttet til ubetinget fengselsstraff	51
4.2.2	Utviklingen i straffegjennomføring i Europa	27	6.8.3	Innhold i samfunnsstraffen	52
4.2.3	Deltakelse i internasjonale organisasjoner	28	6.9	Tilbakefall	53
4.2.4	Bilateralt samarbeid	28	6.10	Trender og utviklingstrekk med betydning for straffegjennomføring	53
<b>5</b>	<b>Historikk</b> .....	30	6.10.1	Tendenser i kriminalitetsutviklingen	53
5.1	Framveksten av nye institusjoner	30	6.10.2	Kriminalitetsfremmende og kriminalitetshemmende utviklingstrekk	54
5.2	Fengselsloven av 1958	32	6.10.3	Kriminalomsorgens trusselbilde	55
5.3	Stortingsmelding nr. 104 (1977–78) – Kriminalmeldingen	34	6.10.4	Rettsutvikling	56
5.4	Utviklingen av rehabiliteringstanken	35	6.10.5	Konklusjon	56
5.5	Samarbeid mellom kriminalomsorg i frihet og kriminalomsorg i anstalt	35	<b>7</b>	<b>Kunnskapsbasert kriminalomsorg – nasjonalt og internasjonalt</b> .....	57
5.6	St.meld. nr. 27 (1997–98) Om kriminalomsorgen	35	7.1	Hvordan er levekår og helse hos de innsatte og domfelte?	57
5.7	Straffegjennomføringsloven	36	7.1.1	Bosituasjon	58
5.8	Utviklingen av friomsorgen	36	7.1.2	Sosialt nettverk	58
<b>6</b>	<b>Straffegjennomføring i dag</b> .....	37	7.1.3	Rus	59
6.1	Antall straffereaksjoner	37	7.1.4	Innsattes somatiske helse	60
6.2	Bruken av fengselsstraff og frihetsinnskrenkende straff	38	7.1.5	Innsattes psykiske helse	60
6.3	Fengselskapasitet	40	7.1.6	Selvmord	61
6.4	Avvikling av soningskøen	41	7.1.7	Utdanning	61
6.5	Hvem dømmes til fengselsstraff?	43	7.1.8	Arbeid	62
			7.2	Særlige grupper	62
			7.2.1	Spesielt om kvinnelige innsattes levekår	62
			7.2.2	Innsatte med minoritetsbakgrunn	62
			7.2.3	Sedelighetsdømte	63

7.2.4	Voldsdømte .....	63	8.6	Innsatte med lange dommer og innsatte med gjentatte lovbrudd ...	98
7.2.5	Innsatte med personlighetsforstyrrelser .....	63	8.7	Straffegjennomføring i samfunnet ..	98
7.2.6	Forvaringsdømte .....	64	8.8	Rusmiddelbruk og kontroll under straffegjennomføring .....	99
7.2.7	Domfelte med ADHD .....	65	8.9	Sanksjoner ved regelbrudd i fengsel	99
7.3	Et totalbilde av klimaet i norske fengsler med høyt sikkerhetsnivå ..	66	8.10	Vold og trusler mellom innsatte ...	99
7.4	Forskning på rehabilitering og tilbakefall .....	67	8.11	Særskilte tiltak .....	100
7.4.1	Hvordan skal man måle effekten av tiltak? .....	68	8.11.1	SIK – Sikkerhet i kriminalomsorgen .....	100
7.4.2	Rehabiliteringspessimisme .....	68	8.11.2	Kommunikasjonskontroll .....	100
7.4.3	Utprøving av metoder og ny optimisme .....	69	<b>Del III Rehabilitering</b> .....	<b>103</b>	
7.4.4	Positive resultater av programmer og andre påvirkningstiltak .....	72	<b>9 Fængselsstraff og rehabilitering</b> ..	<b>105</b>	
7.4.5	Hva virker ikke? .....	74	9.1	Kriminalomsorgsmeldingen og ny straffelov .....	105
7.4.6	Forskning om tilpasning til målgruppen .....	75	9.2	Straffelovens generelle minstestraft for ubetinget fengsel ..	106
7.4.7	Et samfunnsøkonomisk perspektiv ..	76	9.3	Bedre utnyttelse av mulighetene innenfor dagens reaksjonssystem ..	107
7.4.8	Er perspektivet for snevert? .....	77	9.4	Normalitetsprinsippet .....	108
7.4.9	Kartlegging av innsatte og domfelte	78	9.5	Realisering av innsattes og domfeltes rettigheter og plikter ...	109
7.4.10	Hvis det skal virke: krav til innhold.	80	9.6	Arbeidsdrift i fengslene .....	110
7.5	Forskning på straff gjennomført i fengsel og straff gjennomført i samfunnet .....	80	9.7	Opplæring innenfor kriminalomsorgen .....	111
7.5.1	Straffegjennomføring i fengsel .....	80	9.7.1	Hva kreves av en god opplæring? ..	111
7.5.2	Straffegjennomføring i samfunnet ..	81	9.7.2	IKT i fængselsundervisningen .....	112
7.5.3	Straffegjennomføring i institusjon ..	83	9.8	Helsetjenester i fengsel .....	112
7.5.4	Erfaringer med restorative justice ..	84	9.8.1	Primærhelsetjeneste .....	113
7.6	Erfaringer fra løslatelsespraksis ...	84	9.8.2	Spesialisthelsetjeneste – psykiatri og rus .....	113
7.6.1	Norge .....	84	9.9	Kulturtilbud som verktøy i tilbakeføringsarbeidet .....	114
7.6.2	Sverige .....	86	9.10	Livssyn .....	118
7.6.3	Danmark .....	87	9.11	Programvirksomhet .....	119
7.7	Framtidig forskning i norsk kriminalomsorg .....	88	9.11.1	Generelt om programvirksomheten	119
7.8	Veivalg .....	90	9.11.2	Nærmere om enkelte programmer.	120
<b>Del II Samfunnsstrygghet</b> .....	<b>91</b>	9.11.3	Akkreditering .....	<b>121</b>	
<b>8 Samfunnsstrygghet</b> .....	<b>93</b>	9.12	Riktig sikkerhetsnivå .....	<b>121</b>	
8.1	Rehabilitering og sikkerhet – to sider av samme sak .....	94	9.13	Bedre progresjon i straffegjennomføringen gir bedre rehabilitering .....	122
8.2	Kriminalomsorgens sikkerhetsarbeid .....	94	9.13.1	Permisjoner .....	122
8.3	Identifisering av risiko .....	95	9.13.2	Frigang .....	123
8.3.1	Kartlegging .....	95	9.13.3	Utvidet bruk av overgangsbolig ...	124
8.3.2	Informasjon om sikkerhetsmessige forhold fra innsatte .....	95	9.14	«Landsbyfengsel» .....	125
8.3.3	Informasjonsutveksling mellom kriminalomsorgen og politiet .....	96	9.15	Gjennomføring av ubetinget fængselsstraff utenfor fengsel .....	126
8.4	Risiko og svikt under straffegjennomføring .....	96	9.15.1	Straffegjennomføringsloven § 12 ..	126
8.5	Fængselsplasser – beskrivelse av ulike sikkerhetskategorier .....	97	9.15.2	Straffegjennomføringsloven § 13 ..	127
			9.15.3	Straffegjennomføringsloven § 16 ..	127
			9.16	Straffegjennomføring med elektronisk kontroll .....	127

9.16.1	Etablering av prøveordningen i Norge.....	128	11.6.3	Om ungdomskontrakter – forsøk med alternativ reaksjon for unge lovbrøyttere mellom 15 og 18 år ....	155
9.16.2	Erfaringer fra andre land .....	129	11.7	Innsatte med psykiske lidelser og store atferdsavvik .....	156
9.16.3	Etablering og lovfesting av elektronisk kontroll i Norge .....	129			
<b>10</b>	<b>Straffegjennomføring i samfunnet og rehabilitering...</b>	<b>132</b>	<b>12</b>	<b>Ofrenes interesser og behov ...</b>	<b>158</b>
10.1	Samfunnsstraff .....	132	12.1	Generelle tiltak for å styrke ofrenes stilling .....	158
10.2	Kombinasjon av fengsel og samfunnsstraff. ....	134	12.2	Tiltak på kriminalomsorgens område.....	160
10.3	Bot som ikke betales .....	135	12.3	Innføring av tilbud om restorative justice .....	160
10.4	Promilleprogram .....	135	12.3.1	Hva er restorative justice? .....	160
10.4.1	Utvidelse til andre rusmidler enn alkohol.....	136	12.3.2	Internasjonale retningslinjer.....	162
10.4.2	Nytt virkemiddel i kampen for færre trafikkuulykker og reduksjon i antall førere med promille .....	136	12.3.3	Restorative justice i Norge .....	162
10.5	Trafikk og fart – risikoatferd i trafikken .....	136	12.3.4	Restorative justice i framtidens reaksjonssystem .....	164
10.6	Narkotikaprogram med domstolskontroll.....	137	12.3.5	Ansvar for iverksettelse.....	164
10.7	Inndragning av utbytte fra kriminalitet .....	138	<b>13</b>	<b>Innsattes pårørende .....</b>	<b>166</b>
<b>11</b>	<b>Grupper med behov for særlig tilrettelegging .....</b>	<b>140</b>	13.1	Mer kontakt med barn og andre pårørende .....	166
11.1	Varetekt.....	140	13.2	«Pappagrupper» og samlivskurs... ..	169
11.2	Forvaringsdømte .....	143	13.3	Visitortjeneste.....	169
11.2.1	Nærmere om de forvaringsdømte ..	143	<b>Del IV</b>	<b>Felles løft for tilbakeføringsarbeidet .....</b>	<b>171</b>
11.2.2	Etterkontroll av reglene om forvaring mv.....	144	<b>14</b>	<b>Tilbakeføringsgarantien .....</b>	<b>173</b>
11.3	Samiskspråklige innsatte og domfelte .....	145	14.1	Hva betyr «garanti» i denne sammenhengen?.....	174
11.4	Innsatte med utenlandsk statsborgerskap .....	147	14.2	Hva må til?.....	174
11.4.1	Særlige utfordringer under varetekt og straffegjennomføring i Norge.....	147	14.3	Kommune, fylkeskommune og helseforetak .....	174
11.4.2	Overføring til fortsatt straffegjennomføring i annet land. .	148	14.4	Innholdet i tilbakeføringsgarantien ..	176
11.4.3	Løslatelse.....	149	14.4.1	Tilfredsstillende bolig .....	176
11.4.4	Tiltak overfor innsatte med utenlandsk statsborgerskap .....	149	14.4.2	Opplæring .....	179
11.4.5	Innsatte domfelt av Jugoslavia-domstolen og den internasjonale straffedomstolen (ICC) .....	150	14.4.3	Arbeid etter løslatelse .....	180
11.5	Kvinnelige innsatte.....	150	14.4.4	Sosiale tjenester og helsetjenester ..	182
11.5.1	Hvordan bør tilbudet til kvinnelige innsatte utformes? .....	150	14.4.5	Økonomisk rådgivning og bistand ved gjeldsproblemer .....	182
11.5.2	Kvinner med små barn.....	152	14.5	Kriminalomsorgens bidrag .....	183
11.6	Barn og unge.....	152	14.5.1	Forvaltningssamarbeidet.....	183
11.6.1	Barns lovbrudd .....	153	14.5.2	Prøveløslatelse som ledd i tilbakeføringsarbeidet .....	183
11.6.2	Barn bør ikke i fengsel.....	153	14.6	Samarbeidet med frivillige organisasjoner .....	186
			<b>Del V</b>	<b>Konsekvenser og forutsetninger</b>	<b>191</b>
			<b>15</b>	<b>Organisering .....</b>	<b>193</b>
			15.1	Dagens organisering av kriminalomsorgen .....	193

15.2	Justisdepartementet og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning . . . . .	193	17.5.9	Stenging av plasser pga uforutsette hendelser og vedlikehold . . . . .	203
15.3	Organiseringens betydning for tilbakeføringsarbeidet . . . . .	194	17.6	Oppsummering med hensyn til fengselskapasitet . . . . .	203
15.4	Kriminalomsorgssentre . . . . .	194	17.7	Kapasitetsbehov ved fromsorgskontorene . . . . .	204
15.5	Formelle myndighetsnivåer . . . . .	195			
15.6	Arena for lokal forankring i oppfølgingen av lovbrudd . . . . .	196	<b>18</b>	<b>Kompetanse, bemanning og ledelse . . . . .</b>	<b>205</b>
15.7	Videre arbeid med organisasjonsutvikling . . . . .	197	18.1	Tilsattes rolle i rehabiliterings- arbeidet . . . . .	205
<b>16</b>	<b>Tilsyn med kriminalomsorgen . .</b>	<b>199</b>	18.2	Beskrivelse av dagens tilsatte i kriminalomsorgen . . . . .	205
<b>17</b>	<b>Lokaler . . . . .</b>	<b>200</b>	18.3	Etatsutdanningen ved Fengselsskolen . . . . .	206
17.1	Nærhetsprinsippet . . . . .	200	18.4	Rekruttering til Fengselsskolen i perioden 2004–2008 . . . . .	206
17.2	Utforming av fengslene . . . . .	200	18.5	Etter- og videreutdanning ved KRUS . . . . .	207
17.3	Fengslene innlemmes i statens husleieordning . . . . .	201	18.6	Krav til kompetanse og utdanning .	207
17.4	Kapasitetsbehovet i fengslene . . . . .	201	18.7	Krav til forskning og utviklingsarbeid ved KRUS . . . . .	208
17.5	Forhold som kan endre kapasitetsbehovet . . . . .	202	18.8	Kulturbygging og ledelse . . . . .	209
17.5.1	Utvidet bruk av samfunnsstraff . . . . .	202	<b>19</b>	<b>Moderne IKT-løsninger . . . . .</b>	<b>211</b>
17.5.2	Endringer i straffegjennomføringen	202	<b>20</b>	<b>Administrative og økonomiske konsekvenser . . . . .</b>	<b>213</b>
17.5.3	Saksbehandlingstid . . . . .	202	<b>Vedlegg</b>		
17.5.4	Utmålt straff . . . . .	202	1	Litteraturliste . . . . .	215
17.5.5	Heving av minstestrafen for ubetinget fengsel i noen sakstyper .	203	2	Satsing på kriminalomsorgen under regjeringen Stoltenberg II . .	225
17.5.6	Elektronisk kontroll . . . . .	203			
17.5.7	Utvidelse av narkotikaprogram med domstolskontroll . . . . .	203			
17.5.8	Utvidet DNA-registrering . . . . .	203			





DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 37

(2007–2008)

---

## Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn

(kriminalomsorgsmelding)

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 26. september 2008,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Sammendrag

#### Del I Bakgrunn for forslagene

Bakgrunnen for stortingsmeldingen er Soria Moria-erklæringen, som er den politiske plattform for Regjeringen Stoltenberg II. Erklæringen uttrykker regjeringens standpunkt på sentrale politiske områder i samfunnet – blant annet kriminalomsorgen.

Soria Moria-erklæringen peker på flere områder hvor det er behov for reformer i kriminalomsorgen. Formålet med meldingen er å utdype regjeringens politikk med særlig sikte på utvikling og forbedring. Meldingen beskriver en balansert straffegjennomføringspolitikk som tilrettelegger godt for et liv uten kriminalitet.

Et hovedbudskap i meldingen er at straff som virker er avgjørende for å bekjempe kriminalitet og trygge samfunnet. Straffen må være slik at tilbakefallet til ny kriminalitet blir mindre. Det innebærer blant annet å rehabilitere bedre. Det er en utfordring med det høye antallet svært korte dommer: over halvparten av dommene er under to måneder. God rehabilitering krever fleksibilitet innenfor rammene av den idømte straffereaksjo-

nen, med gode virkemidler både innenfor og utenfor fengsel. Det krever også en mer planmessig gjennomføring av straffen, med kontinuitet og koordinering av tiltak i en «sømløs» straffegjennomføring, uten skott mellom fengsel og friomsorg, og med et tett samarbeid med andre virksomheter. Regjeringens tilbakeføringsgaranti viderefører denne tankegangen ut i samfunnet med nødvendig oppfølging.

Virksomheten i kriminalomsorgen bygger på fem pilarer: det som lovgiver har sagt er formålet med straffen, et humanistisk menneskesyn, prinsippet om rettssikkerhet og likebehandling, prinsippet om at domfelte har gjort opp for seg når straffen er sonet, og normalitetsprinsippet. Både i utforming av regelverk og i praktisk arbeid skal kriminalomsorgen tilstrebe at målene ikke bare eksisterer på papiret, men fullt ut preger straffegjennomføringen i praksis.

Rettsystemet i Norge utvikles i samspill med det internasjonale samfunnet. Vi er i større og mindre grad bundet av internasjonale konvensjoner, rekommandasjoner og standarder. Norge ønsker å være et foregangsland når det gjelder å ivareta

menneskerettighetene. Internasjonale organisasjoner er med stor tyngde med på å utforme rammene for straffegjennomføring i Norge. På den annen side er Norge en aktiv deltaker i internasjonalt samarbeid, både i de store regionale eller verdensomspennende organisasjonene, eller bilateralt med utvalgte land. Vi påvirker de normene som utvikles, og vi bidrar på et praktisk plan til å utvikle straffegjennomføringen i andre land. I meldingen gjøres det rede for en del internasjonale regler som Norge må ta hensyn til, og det gis en oversikt over norsk deltakelse i internasjonalt arbeid på kriminalomsorgens område.

Den historiske utviklingen av kriminalomsorgen blir beskrevet, og det framgår at det alltid har vært en sammenheng mellom synet på årsaken til kriminalitet og fangebehandlingen. Lovgrunnlaget for straffegjennomføringen i Norge har utviklet seg fra den første felles lov for hele landet, Magnus Lagabøters landslov fra 1274 og hans bylov fra 1276, og til dagens straffegjennomføringslov.

Regjeringens mål er at straff skal gjennomføres slik at færre lovbrøyttere begår nye kriminelle handlinger etter soning. For å heve kvaliteten i straffegjennomføringen, er ikke bare kjennskap til den historiske utviklingen viktig. Også grundig kunnskap om hvordan straff gjennomføres i dag har stor betydning. Stortingsmeldingen reiser spørsmålet om dagens straffepraksis virker godt nok. Med det menes om lovbrøytteren reduserer eller slutter med sine kriminelle handlinger som følge av straffen. Statistikk om tilbakefall til ny kriminalitet blir da et nødvendig verktøy i reformarbeidet.

Regjeringen ønsker en kunnskapsbasert kriminalomsorg. Enkelthendelser må ikke være fundamentet i politikken. Nasjonal og internasjonal forskning har derfor stor betydning for regjeringens valg av tiltak. Selv om det er behov for ytterligere forskning på mange områder, har vi nok kunnskap til å handle, og i meldingen beskrives viktige tiltak som hindrer tilbakefall.

## Del II Samfunnstrygghet

Trygghet for samfunnet er et overordnet mål for regjeringens kriminalpolitikk. Dette målet setter rammene for straffegjennomføringen og tilbakeføringens arbeid. Hensynet til samfunnstryggheten skal prege både politikken, lov- og regelverket og den daglige skjønnsutøvelsen.

Departementet vil i forslag til ny straffelov blant annet foreslå å øke straffene for drap, voldtekt, alvorlig vold og overgrep mot barn. Det skal reageres strengt på kyniske, alvorlige forbrytelser og organisert kriminalitet. Departementet vil også

i framtiden legge stor vekt på at innsatte i disse kategoriene ikke kan rømme eller forvolde ny kriminalitet mens de er under straffegjennomføring. Alternativ til fengsel er utelukket for de fleste av disse lovbrøytterne, selv om det også for disse gruppene skal legges til rette for et godt innhold og en progresjon i straffegjennomføringen.

Kriminalomsorgen skal gjennomføre straff på en slik måte at nye lovbrudd ikke skjer under straffegjennomføringen, samtidig som målet for rehabiliteringsarbeidet er redusert tilbakefall til ny kriminalitet. De som er farlige eller ikke har til hensikt å endre sitt kriminelle livsmønster, skal samfunnet beskyttes mot. Sikkerhetsarbeidet i kriminalomsorgen skal imidlertid ikke medføre et unødige høyt sikkerhetsnivå for alle innsatte og domfelte. Det er bare et fåtall som utgjør en trussel mot samfunnets eller enkeltpersoners sikkerhet. Ingen domfelt skal gjennomføre straffen under strengere forhold eller pålegges andre begrensninger enn det som er nødvendig.

Risikoen for ny kriminalitet under straffegjennomføringen er lav når sikkerhetsnivået er høyt. Imidlertid vil et langt fengselsopphold med høyt sikkerhetsnivå og en brå overgang til frihet medføre en høy risiko for tilbakefall etter løslatelsen. Straffegjennomføring ute i samfunnet er mer effektivt for rehabilitering enn fengsel og gir derfor på lang sikt den beste samfunnsbeskyttelsen. Regjeringen mener straff som gjennomføres i frihet er forebygging av ny kriminalitet og bygging av et bedre samfunn for alle.

Kriminalomsorgen arbeider metodisk for å redusere risiko og er i mange tilfeller mer restriktiv enn nødvendig. Sviktall ved permisjoner og utganger er meget lave. Departementet vil arbeide for å bedre tilgangen til relevant informasjon om innsatte og styrke den kvalitative behandlingen av denne informasjonen. Dette vil gi bedre bakgrunnsmateriale for avgjørelser etter straffegjennomføringsloven.

Innsatte plasseres i fengsler med ulike sikkerhetsnivåer etter en individuell vurdering av risiko og behov. Det er viktig å opprettholde denne praksis for å motvirke «demonisering» av individer eller grupper. Det er også viktig for å unngå at det enkelte kriminelle miljøer knyttes status til å ha sittet i et bestemt fengsel med særlig høy sikkerhet. Samtidig kan det være et problem at innsatte med lav risiko sitter i samme avdeling som de med høy risiko, da det kan medføre uheldig påvirkning, opplæring og rekruttering til ny kriminalitet. Ingen skal sone under strengere forhold enn nødvendig – dokumentert risiko for skadevirkninger ved frihetsberøvelse skal reduseres mest mulig. Valg av



riktig sikkerhetsnivå er derfor viktig for rehabiliteringsarbeidet som omtales nedenfor.

Målet er å sikre en enda mer hensiktsmessig plassering av innsatte ut fra individuelle risikovurderinger. Det arbeides med en gjennomgang av systemet for kategorisering av fengsler. Kriminalomsorgen skal forebygge muligheten for at innsatte utsettes for press, trusler, vold og sosial kontroll av medinnsatte. En bedre klassifisering basert på spesifikke funksjonskrav vil sikre at ulike enheter kompetanse- og ressursmessig kan håndtere de forventninger som stilles.

Ved straffegjennomføring utenfor fengsel er det også viktig med sikkerhetstiltak. De statiske sikkerhetstiltakene er begrenset til alarmsystemer. Friomsorgskontorene må ha de virkemidlene som er nødvendig for å ivareta samfunnets trygghet under straffegjennomføringen i lokalsamfunnet. Det gjelder både for de som soner samfunnsstraff eller deltar i promilleprogram og de som er prøveløslatt på bestemte vilkår. I dag er virkemidlene i hovedsak oppmøter, kontroller for å avdekke misbruk av rusmidler og anmeldte og uanmeldte besøk på skole, arbeidsplass eller i hjemmet. Prøveordningen med elektronisk kontroll krever at den domfelte befinner seg i hjemmet til bestemte tider. Denne straffereaksjonen vil i større grad enn tidligere medføre uanmeldte besøk i domfeltes hjem.

### Del III Rehabilitering

Departementet belyser ulike sider av rehabiliteringsarbeidet for straffedømte: fengselsstraff og rehabilitering, straffegjennomføring i samfunnet, grupper med behov for særlig tilrettelegging, ofrenes interesser og behov, og innsattes pårørende.

Målet for kriminalomsorgens faglige virksomhet er en straffedømt som når dommen er sonet, er stoffri eller har kontroll over sitt stoffbruk, har et passende sted å bo, kan lese, skrive og regne, har en sjanse på arbeidsmarkedet, kan forholde seg til familie, venner og samfunnet for øvrig, evner å søke hjelp for problemer som måtte oppstå etter løslatelsen og kan leve uavhengig. Regjeringen mener et godt utgangspunkt ved løslatelsen øker sannsynligheten for at innsatte skal lykkes med å leve et liv uten kriminalitet.

Gjennomføring av fengselsstraff skal bygge på de fem pillarene som er beskrevet ovenfor: det som lovgiver har sagt er formålet med straffen, et humanistisk menneskesyn, prinsippet om rettssikkerhet og likebehandling, prinsippet om at en har gjort opp for seg når straffen er sonet, og normalitetsprinsippet. Soningen må ha et hensiktsmessig

innhold, og alle tiltak må være basert på dokumentert kunnskap. Nye tiltak som prøves ut, skal være gjenstand for evaluering. Straffegjennomføringspolitikken skal ta tilbørlig hensyn til alle berørte: ofrene for det enkelte lovbrudd, publikum og samfunnet generelt, og lovbrysterne og deres pårørende.

Arbeidstrening, skole, kulturtilbud, fritidsaktiviteter og motivasjonsarbeid er kriminalomsorgens tradisjonelle virkemidler i tillegg til de som følger av selve straffegjennomføringen. Dette er viktige virkemidler i rehabiliteringen av domfelte og er grundig behandlet i meldingen. Regjeringens mål er å videreutvikle og heve kvaliteten på dette viktige arbeidet. Det er avgjørende å få domfelte inn i et rehabiliteringsspor selv om dommen er kort, ikke minst fordi det nettopp er i gruppen med korte dommer for mindre alvorlige lovbrudd vi finner mange av gjengangerne.

Det er krevende å legge til rette for rehabilitering under frihetsberøvelsen. Overgangen fra fengsel til frihet er lettere jo mindre forskjellen til livet utenfor fengselet er. Normalitetsprinsippet er derfor et bærende prinsipp for straffegjennomføringspolitikken. Det er også i samsvar med prinsippet om at frihetsberøvelsen er straffen og at fengselsoppholdet ikke skal være mer tyngende enn det som er nødvendig av sikkerhetsmessige hensyn. Så langt det er forsvarlig skal innsatte ha mulighet til sosial kontakt, herunder besøk, permisjoner og telefonkontakt, og ha tilgang til radio, fjernsyn og aviser og på andre måter kunne følge med i samfunnet rundt seg. Avvik fra dette prinsippet må begrunnes særskilt. Å styrke normalitetsprinsippet innebærer å organisere for en fengselshverdag som i størst mulig grad gjenspeiler samfunnet ute. Departementet vil over tid innføre selvforvaltning i norske fengsler. En vil i den forbindelse se nærmere på hvordan dette er organisert i dansk og svensk kriminalomsorg.

I tråd med normalitetsprinsippet ønsker departementet å prøve ut ideen om «landsbyfengsel». Landsbyfengsel er en metafor for et fengsel som har likhetstrekk med noen av de fengslene vi har i dag, for eksempel Bastøy og Hassel, og fengselsavdelingene Leira og Osterøy. Landsbyfengselet skal være en treningsarena for livsmestring. Det skal gi et helhetlig perspektiv på straffegjennomføringen og gi de innsatte innflytelse over viktige beslutninger i eget liv. Dette skal oppnås ved å gi de straffedømte mulighet til

- å leve mest mulig virkelighetsnært under opplæring, veiledning og kontroll
- arbeidstrening på en mer samfunnsrealistisk måte

- normal lønn for normalt arbeid
- å betale regninger og kjøpe mat
- botrening
- å delta i stormøter og konfliktmegling

Selv med gode forhold under straffegjennomføringen må innsatte gradvis vende seg til å ha frihet under ansvar. Progresjon i straffegjennomføringen skal sikre dette gjennom bruk av fengsler med lavere sikkerhetsnivå, og hensiktsmessige regler om prøveløslatelse og permisjoner. Bedre progresjon i straffegjennomføringen gir bedre rehabilitering. Departementet vil derfor vurdere utvidet bruk av permisjoner, frigang og overgangsboliger for å bedre progresjonen i straffegjennomføringen.

Straffegjennomføringsloven regulerer hvordan straffene skal gjennomføres og dermed mange av de domfeltes rettigheter og plikter. Departementet mener at det er gode grunner for å opprettholde en lovgivning med en stor grad av mulighet til å utøve et kvalifisert skjønn. Det er i liten grad holdepunkter for å hevde at dagens «kan-regler» og muligheter til å utøve et skjønn medfører at de innsatte gis et dårligere tilbud enn det de ville få med en lovgivning med mindre adgang til skjønnsutøvelse.

Ut fra kunnskapen om at fengsel kan vanskelig gjøre domfeltes sosiale rehabilitering, vil departementet i størst mulig utstrekning bruke alternative reaksjons- og straffegjennomføringsformer. Det er imidlertid en forutsetning at samfunnets sikkerhet til enhver tid skal være ivaretatt. Departementet vil blant annet vurdere å utvide rammene for bruk av samfunnsstraff og deldom, utvide ordningen med narkotikaprogram med domstolskontroll til resten av landet, endre bestemmelsen om minstestraft for fengsel og erstatte fengsel med samfunnsstraff når boten ikke kan betales.

Straffegjennomføringsloven gir ulike muligheter for å gjennomføre ubetinget fengselsstraff utenfor fengsel. For enkelte grupper kan denne type straffegjennomføring ha en særlig god rehabiliterende effekt. Nytt er prøveordning med elektronisk kontroll. Justisdepartementet etablerer høsten 2008 en forsøksordning med elektronisk kontroll som en ny straffegjennomføringsform utenfor fengsel. Det er vedtatt en lovendring som åpner for at domfelte som skal fullbyrde opp til fire måneder ubetinget fengselsstraff eller har fire måneder igjen til forventet prøveløslatelse, kan søke om straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Det er i statsbudsjettet for 2008 bevilget 40 millioner kroner til å etablere forsøksvirksomhet i seks fylker. Det er kjøpt inn 160 «fotlenker» som innebærer at man har en kapasitet på 130 plasser til enhver tid.

Innsatte i fengsel er ingen homogen gruppe, og mange har behov for spesiell tilrettelegging. I meldingen drøftes rehabiliteringstiltak for særlig grupper innsatte. Dette gjelder varetektsinnsatte, forvaringsdømte, barn og unge, samiskspråklige innsatte og domfelte, innsatte med utenlandsk statsborgerskap herunder innsatte domfelt av Jugoslavia-domstolen og den internasjonale straffedomstolen (ICC), og innsatte med psykiske problemer og store atferdsavvik. Kvinnelige innsatte omtales også særskilt fordi de tallmessig utgjør en så liten andel av de innsatte.

Samarbeid på tvers av etatene, forvaltningssamarbeidet, har lange tradisjoner i norsk straffegjennomføring og er lovfestet i straffegjennomføringsloven § 4 og § 41. En rekke samarbeidsavtaler og felles instruksjoner har som formål å klargjøre ansvarsfordelingen, styrke samarbeidet mellom tjenestene, og bidra til bedre løsninger. Avtalene og instruksene skal sikre domfelte gode tilbud både før, under og etter straffegjennomføring. I meldingen foreslår regjeringen flere tiltak for å styrke forvaltningssamarbeidet under straffegjennomføringen.

Den alminnelige rettsoppfatning har også sammenheng med hvordan ofrene ivaretas etter et lovbrudd. I meldingen omtales generelle tiltak for å styrke ofrenes interesser og enkelte spesielle tiltak knyttet til kriminalomsorgens ansvarsområde. Blant annet vil regjeringen bidra til å gjenopprette balansen for offeret gjennom å tilby restorative justice på ethvert tidspunkt under straffegjennomføringen.

Kriminalomsorgen må i sterkere grad involvere de pårørende som ressurs. Dette vil kunne redusere skadevirkningene av fengselsoppholdet for pårørende, også for innsattes barn. Oppgaven med tilrettelegging for samvær med familie skal prioriteres. Hvert fengsel skal utpeke en eller flere tilsatte med særlig ansvar for tilrettelegging av besøk, slik at praksis blir mer lik og pårørende har en fast instans å henvende seg til uavhengig av de tilsattes turnus.

#### **Del IV Felles løft for tilbakeføringsarbeidet**

Straff som virker forutsetter også et felles løft for tilbakeføringsarbeidet. Skal straffen virke, må tilbakeføringsarbeidet være planlagt og ivaretatt på en god måte. Det betyr mindre hvor god kriminalomsorgen er i sitt rehabiliteringsarbeid, hvis løslatte ikke følges opp etter avsluttet straffegjennomføring. Den som skal løslates må derfor følges opp på en bedre måte enn i dag. Hvis oppfølgingen er mangelfull, er sannsynligheten stor for at samfun-

net vil oppleve stadig mer kriminalitet, nye ofre, økt utrygghet – og økte utgifter. Under straffegjennomføringen er de straffedømte tilgjengelige og rusfrie, og de fleste er motivert for å gjøre noe med sin livssituasjon. Det er et godt tidspunkt for å starte behandling og rehabiliterende tiltak med sikte på løslatelsen.

Det som skjer ved og etter løslatelsen er avgjørende for hvordan det går med den straffedømte. Det er de første timene og dagene etter løslatelsen som er mest kritiske når det gjelder risiko for tilbakefall. Et minimum er at de mest grunnleggende behov for å kunne klare seg i samfunnet blir dekket. Det er denne «glippsonen» før støttetiltakene i frihet kan settes inn, som regjeringens tilbakeføringsgaranti skal få bort. Regjeringens tilbakeføringsgaranti innebærer at kriminalomsorgen skal ha ansvar for at domfeltes behov for og rett til tjenester kartlegges så snart dommen mottas, at informasjon om behovene viderefremmes til den etat som yter tjenesten og at dette skjer så tidlig at etaten har mulighet for å tilrettelegge tilbudet i god tid før løslatelse. Deretter er det de ulike etatene som yter tjenestene til domfelte på samme måte som til andre borgere. Den viktigste garantisten er domfelte selv. Tilbakeføringsgarantien vil ikke gi de ønskede resultater dersom ikke den straffedømte selv forplikter seg til å gjøre sitt for at samfunnets tilbud blir tatt i mot og brukt etter forutsetningene.

Også ved straffegjennomføring i samfunnet har man erfart at tiden rett etter avslutning er meget kritisk med hensyn til risiko for tilbakefall. Mange av de hensyn som gjør seg gjeldende ved løslatelse fra fengsel, er også gyldige når straffegjennomføringen i samfunnet avsluttes.

Soria Moria-erklæringen framhever sammenhengen mellom kriminalpolitikk- og velferdspolitik. I St.meld. nr. 104 (1977–78) Om kriminalpolitikken, ble det for første gang tatt til orde for at ansvaret for straffedømtes rehabilitering og tilbakeføring til samfunnet ikke bare var tillagt Justisdepartementet. Meldingen ga uttrykk for det som nå er allment godtatt – at straffedømte ikke er fradømt sine borgerrettigheter, og at offentlige instanser er ansvarlige for å tilby sine tjenester også overfor domfelte og innsatte. Disse tjenestene er knyttet til levekår. Som beskrevet i kapittel 7, er dårlige levekår dokumenterte risikofaktorer for tilbakefall til ny kriminalitet.

En bred tilnærming til tilbakeføringen har også et solid faglig fundament. I kapittel 7 er det understreket at redusert tilbakefall til ny kriminalitet krever mange ulike tiltak. Det er nødvendig både å gjøre noe med levekårene og tilby tiltak som bidrar

til endring i den domfelte selv. Det understrekes også at tiltakene ikke må være enten i fengsel eller etterpå – det må være kontinuitet og en koordinert innsats fra alle berørte, ofte over lang tid. Da er det også mulig å lykkes.

Med denne meldingen heves ambisjonsnivået i straffegjennomføringen. Målet er en vellykket integrering i samfunnet. Et viktig virkemiddel for den praktiske tilretteleggingen er regjeringens tilbakeføringsgaranti som er et felles kriminalpolitisk tiltak, for å redusere problemene med gjengangerkriminalitet. Redusert kriminalitet forebygger tap av liv og helse og sparer samfunnet for store utgifter. En bedre oppfølging av innsatte etter løslatelse vil også støtte opp under regjeringens fattigdomsatsing. Garantien skal sikre at innsatte og domfelte, som i mange tilfeller tilhører de fattigste og mest utslåtte i vårt samfunn, kan få utløst de samme rettighetene som alle andre har, men som de på grunn av fengslingen ikke får adgang til. Den inneholder derfor ingen særrettigheter, men stiller tydelige krav til domfelte.

Tilbakeføringsgarantien er et offentlig ansvar. Det har imidlertid i mange år vært politisk enighet om at frivillige organisasjoner er viktige samarbeidspartnere når straffedømte skal finne tilbake til sin tilhørighet og rolle i lokalsamfunnet. Regjeringen vil invitere de frivillige organisasjonene til økt innsats og samarbeid med kriminalomsorgen om tilbakeføringsgarantien. De frivillige organisasjonene representerer et tilbud innenfor lokalsamfunn, kultur, religiøs virksomhet, idrett og fritidsaktiviteter som kriminalomsorgen eller andre myndigheter ikke kan oppfylle.

## Del V Konsekvenser og forutsetninger

Utviklingen av straffegjennomføringen som er skissert i denne meldingen, stiller store krav til kriminalomsorgen og vil medføre en rekke konsekvenser – både økonomiske og administrative. Men også andre konsekvenser som for eksempel hvilke følger forslagene vil få for arbeidsmiljøet, er viktig å vurdere og følge opp. Konsekvensene berører ikke bare kriminalomsorgen, men også en rekke andre.

Skillet mellom fengsel og friomsorg må bygges ytterligere ned, og samarbeidet med andre etater om den enkelte domfelte må starte langt tidligere enn i dag. Friomsorgskontorene vil i framtiden bære en større del av straffegjennomføringen. I hele kriminalomsorgen kreves kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling.

Departementet går inn for å videreføre dagens ordning med aspirantopptak og lønnet etatsutdan-

ning. Det har vært vurdert en omlegging slik at fengselskolen går inn i det ordinære høyskolesystemet, at lønn under utdanning faller bort, og at studentene ikke er sikret ansettelse i kriminalomsorgen etter endt utdanning. Norge har imidlertid en meget solid tjenestemannsutdanning i et internasjonalt perspektiv. Selv om grunnutdanningen for fengselsbetjenter er meget god, er det behov for både etter- og videreutdanning. Departementet går inn for at det foretas en faglig vurdering av undervisningstilbudet med tanke på hvordan undervisningen på Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) kan utvikles videre og tilpasses en moderne kriminalomsorg.

Dagens direktorat, Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, vurderes flyttet fra Justisdepartementet og etablert som en frittstående organisatorisk enhet. Kriminalomsorgen forøvrig må organiseres slik at det lokalt blir gode arenaer for samarbeidet med andre etater.

Selv om tilsynsordningen ble vurdert for bare få år siden, i forbindelse med straffegjennomfø-

ringsloven av 2001, mener departementet ordningen bør gjennomgås på ny. Dette gjelder særlig kravet om at tilsynsmyndigheten skal være en aktiv kontrollinstans med kompetanse og ressurser som sikrer tilstrekkelig innsyn i kriminalomsorgens virksomhet. Både praktiske og prinsipielle sider av tilsynsvirksomheten bør vurderes.

For å nå målene som er beskrevet i meldingen, er det en rekke arbeidsprosesser i kriminalomsorgen og mellom kriminalomsorgen og samarbeidspartnerne som må endres. Det er derfor et stort behov for nye IKT-løsninger, som også ivaretar personvern hensyn bedre enn dagens verktøy.

Forslagene i meldingen representerer den retningen regjeringen og Justisdepartementet ønsker for straffegjennomføringspolitikken i framtiden. Omleggingen i straffegjennomføringspolitikken må derfor ses i et perspektiv på fem til ti år. Regjeringen vil komme tilbake til forslag om og iverksettning av mulige tiltak i denne meldingen i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

### Boks 1.1 Hvordan meldingen ble til

Denne meldingen er et resultat av en bred og uvanlig prosess hvor svært mange har fått komme til orde. De første som ble invitert til å komme med synspunkter, var tidligere justisministere. De framhevet det som har blitt forsterket gjennom hele prosessen og som nå er meldingens doble hovedanliggende: sikkerhet og rehabilitering. Noen straffedømte vil kreve strengere regimer, andre mer åpne. Regjeringen vil sette inn tiltak langs begge disse linjene. Et annet hovedtema som ble løftet fram på justisministermøtet, var at «nøkkelen ligger i kommunene». I tilbakeføringsarbeidet har regjeringen lagt vekt på å få kommunene på banen med sin tjenesteyting både under og etter endt straffegjennomføring.

I et «tenketårn» satt professorer og kunstnere. «Skal vi finne frem til gode straffemetoder må vi også se på de grunnleggende strukturelle forholdene i samfunnet som fører til kriminalitet», mente de. Ett av deres hovedbudskap var at fengsel er lite egnet som straff for stoffmisbrukere. De trenger behandling. Et annet forslag var å heve minstestrafen i fengsel fra 14 dager til tre måneder, det vil si – de gikk inn for å bruke alternative straffemetoder.

De hevdet:

«Siden det i dag finnes massiv kunnskap om fengselsstraffens skadelige virkning og manglende nytte, bør det være et overordnet mål å redusere bruken av ubetinget fengsel med 50 %.»

Dette skulle blant annet oppnås ved at fengselsstraffer under seks måneder erstattes av andre straffereaksjoner.

Åtte bredt sammensatte grupper arbeidet i mange uker med hvert sitt tema, som varierte over et vidt spekter fra verdier, kriminalitetsutvikling, sikkerhet, rehabilitering og organisering.

Det ble avholdt to store fagkonferanser; én i juni og én i november 2007. Den ene hadde etikk i straffegjennomføringen som hovedtema, den andre behovet for fornyelse i kriminalomsorgen. I seks fengsler ble det holdt dialogkonferanser hvor både innsatte og tilsatte deltok og drøftet hvordan en god dag i fengselet ville se ut for dem. Kriminalomsorgens egne tilsatte ble utfordret. De var samstemte i at friomsorgskontorene må styrkes vesentlig i framtiden. De fremmet også forslag når det gjelder forbedringer

**Boks 1.1 forts.**

i straffens innhold. Det har også vært en mulighet for tilsatte til å ytre seg gjennom kriminalomsorgens intranett, en mulighet mange benyttet seg av.

Ofre og pårørende til innsatte har også hatt mulighet til å si sitt både muntlig og skriftlig.

På et «stormøte» i mai 2007 var relevante samarbeidspartnere invitert til å diskutere tilbakeføringsarbeid. Både offentlige etater og frivillige organisasjoner deltok.

I en melding om morgendagens kriminalomsorg var det også helt naturlig å konsultere ungdom. Elever fra Hamar katedralskole jobbet med spørsmålene som en del av samfunnsfagundervisningen hele høsten 2007. De sa blant annet i sin rapport:

«Grappa har merket seg at allmennheten i flere sammenhenger uttrykker misnøye til straffenivå og innholdet i straffen. Det kan synes som om det foreligger et allment ønske om mer straff og strengere straff. I denne forbindelse kan det være nødvendig å merke seg at kunnskapen til faktiske forhold vedrørende fengselsstraff tilsynelatende er relativt liten. Gruppas egen erfaring er at medlemmene i forkant av arbeidsprosessen mente at lovbrøtere ble møtt med for svake sanksjoner, mens mange etter å ha fått innsikt i forhold knyttet til straff endret oppfatning til det motsatte. Mange er nok av den oppfatning at fengsel er en «snillere» straffesanksjon enn det som faktisk er tilfellet. Dette underbygger teorien om at det er et klart skille mellom den informerte og uinformerte

berte oppfatning når det kommer til straff. Det er trolig viktig å vise allmennheten at fengsel faktisk utgjør en dramatisk endring i den innsattes liv. Dette vil bidra til avskrekking, og det kan også tenkes at en større samfunnsmessig bevissthet rundt virkningen av straff ville bidra til eksempelvis høy anmeldelsesprosent.

Å la kunnskap om straff få en større plass i grunnskoleutdanningen kunne være hensiktsmessig. Det er også nødvendig å fremme en forståelse i grunnskolen om at innsatte godt kan være helt vanlige mennesker, slik at man til en viss grad fjerner utilsiktede elementer ved straffen som fordommer og stigmatisering.»

Personer som i framtiden skal arbeide med straff og straffegjennomføring har også vært med i prosessen. Det ble arrangert et fellesmøte mellom studenter på Politihøgskolen, aspiranter på Fengselsskolen og Mastergrad-studenter på Institutt for kriminologi og rettssosiologi ved Universitetet i Oslo.

Justisministeren har hatt utstrakt kontakt med ansatte i alle deler av kriminalomsorgen og har blant annet besøkt alle 49 fengsler i Norge for å lytte til og snakke med innsatte og tilsatte for å få synspunkter.

Endelig har departementet både møtt og fått skriftlige innspill fra ulike organisasjoner.

Når departementet gikk så bredt ut og inviterte til nytenkning rundt kriminalomsorgen, var det en mulighet til å få virkelig gode idéer og nye og annerledes tiltak opp i dagen.

-

-

*Del I*  
*Bakgrunn for forslagene*

-

-



## 2 Innledning

Med en helhetlig tilnærming til kriminalpolitikken ønsker regjeringen å forebygge ny kriminalitet og skape mer trygghet. Et hovedbudskap i denne meldingen er «Straff som virker» og bedre rehabilitering.

Straff er det sterkeste uttrykket for myndighetenes makt over borgerne. Tydeligst er dette når straffen er frihetsberøvelse. Hva som straffes og hvordan straff gjennomføres, gir et bilde av hva som er grunnleggende verdier i et samfunn. For regjeringen er det viktig at straffegjennomføringen bygger på tanken om solidaritet med de svake i samfunnet. Kriminalpolitikk og velferdspolitikkk er ofte to sider av samme sak. Samtidig skal samfunnet reagere med fasthet når ressurssterke personer velger å bruke sine evner på en måte som skader enkeltpersoner og samfunnet som helhet. En god kriminalpolitikk bygger på gode verdier og på kunnskap om hvordan målene kan nås.

Kriminalitet og straff utløser lett et stort engasjement i befolkningen. Det er naturlig at spørsmål om straff og straffegjennomføring engasjerer mange. Det er et ansvar for både myndigheter og enkeltmennesker å støtte de som blir ofre for kriminaliteten. Det er samtidig regjeringens ansvar å holde fast ved de grunnleggende prinsipper og ikke forlate den kunnskapsbaserte politikken selv om reaksjonene i enkelte saker kan være sterke. Målet er ikke primitiv hevn, men straff som virker – som minsker sannsynligheten for nye lovbrudd. Det er hele samfunnet tjent med. Temaet skaper daglig debatt i massemedia og på arbeidsplassen – ofte på bakgrunn av enkelthendelser. Jevnlige er det imidlertid behov for en mer prinsipiell debatt som kan gi grunnlag for utvikling og forbedring. Viktige diskusjoner om kriminalomsorgen har hatt sitt utspring i politiske dokumenter: St.meld. nr. 104 (1977–78) Om kriminalpolitikken, Justisdepartementets kriminalpolitiske handlingsplan fra oktober 1990, St.meld. nr. 23 (1991–92) Om bekjempelse av kriminalitet, St.meld. nr. 27 (1997–98) Om kriminalomsorgen, Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) Om lov om straff (straffeloven) og St.meld. nr. 20 (2005–2006) Alternative straffereaksjoner overfor unge lovbrøyttere.

Bakgrunnen for denne meldingen er Soria Moria-erklæringen, som er den politiske plattform

for Regjeringen Stoltenberg II. Erklæringen uttrykker regjeringens standpunkt på sentrale politikkområder i samfunnet. Om kriminalomsorgen heter det:

«Styrking av kriminalomsorgen er den største utfordringen i straffesystemet. Mangel på tilstrekkelig varetekts- og soningskapasitet og knappe ressurser til innhold i soningen forsterker problemet med gjengangerkriminelle. Soningskøene svekker straffens forbyggende virkning. Når ny kriminalitet begås av straffedømte eller tiltalte som venter på dom og soning, svekkes tilliten til vårt straffesystem og kriminalpolitikk. Vi vil ha en kriminalomsorg som kan ta seg av de til en hver tid straffedømte.

Regjeringen vil:

- utarbeide en konkret plan for avvikling av soningskøene, bygge flere fengsler og utvide soningskapasiteten i flere eksisterende fengsler
- at det skal etableres forpliktende samarbeidsstrukturer mellom kriminalomsorgen og kommunale og statlige etater ved løslatelse for å redusere gjengangerproblemerne. Vi vil innføre en tilbakeføringsgaranti for tett oppfølging fra ulike etater ved løslatelse med sterkt fokus på å få folk i jobb eller videre utdanning med strenge krav til rehabilitering og atferdsendring
- utvide bruken av samfunnsstraff særlig for yngre lovbrøyttere. Vi vil styrke rusbehandlingstilbudet i og utenfor fengslene, styrke ettervernet og gjennomgå situasjonen for nye domfelte under 18 år
- styrke fengselsopplæringen og fengselsbibliotekene
- forske mer på årsaker og sammenhenger i kriminalpolitikken og effekten av tiltak må evalueres»

Rettsikkerhet og likebehandling er viktige prinsipper ved utøvelse av makt. Et godt lovverk og høy kompetanse skal sikre den enkeltes rettigheter når et lovbrudd er begått. Samtidig må det tas hensyn til at mennesker som straffes er i en sårbar situasjon. Korrekt behandling og tilstrekkelige materielle betingelser er nødvendig, men ikke nok. Kriminalomsorgen og alle andre som deltar i straffegjennomføringen, må vise medmenneskelighet.

Målet om et varmere samfunn gjelder også innenfor fengselsmuren.

Soria Moria-erklæringen peker på flere områder hvor det er behov for reformer i kriminalomsorgen. Det norske samfunnet kan ikke si seg tilfreds med et så høyt tilbakefall til ny kriminalitet etter soning. Med denne meldingen heves ambisjonsnivået for straffegjennomføringen, ved å gå et skritt lenger enn å straffe og rehabilitere: vi skal få til en reell reintegrering i samfunnet.

Forventningene til et redusert tilbakefall må imidlertid være realistiske. Mange av de som domfelles, og særlig gjengangerne, har en lang historie bak seg som klient i andre offentlige etater. Skole, barnevern, rusomsorg, sosialetat og helsevesen kan ha vært inne med tiltak og støtte uten at det har fått domfelte på rett kjøp. Det er ikke realistisk at kriminalomsorgen i løpet av kort tid skal kunne endre situasjonen fullstendig. Mye kan likevel gjøres for å redusere tilbakefallet, og formålet med meldingen er å utdype regjeringens politikk med særlig sikte på utvikling og forbedring. Meldingen beskriver en balansert straffegjennomføringspolitikk som tilrettelegger godt for et liv uten kriminalitet. Regjeringen vil øke bruken av alternative

reaksjons- og straffegjennomføringsformer i den grad det ivaretar samfunnets sikkerhet. Fra samfunnets side er det viktig å respektere at den som har gjennomført en straff, har gjort opp for seg, og møte domfelte med tillit. Det endelige valget ligger hos den domfelte selv.

Straffen må være slik at tilbakefallet til ny kriminalitet blir mindre. Det innebærer blant annet å rehabilitere bedre. Det krever fleksibilitet innenfor rammene av den idømte straffereaksjonen, med gode virkemidler både innenfor og utenfor fengsel. Det krever også en mer planmessig gjennomføring av straffen, med kontinuitet og koordinering av tiltak i en «sømløs» straffegjennomføring, uten skott mellom fengsel og friomsorg, og med et tett samarbeid med andre virksomheter. Tilbakeføringsgarantien viderefører denne tankegangen ut i samfunnet med nødvendig oppfølging.

Til slutt i meldingen redegjøres det for hvilke konsekvenser en omlegging vil få for blant annet bemanning, kompetanse og organisering.

Regjeringen vil konkretisere tiltakene og komme tilbake til forslag om iverksetting av dem når de er nærmere gjennomgått og i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

### 3 Verdivalg

Virksomheten i kriminalomsorgen bygger på fem pillarer: det som lovgiver har sagt er formålet med straffen, et humanistisk menneskesyn, prinsippet om rettsikkerhet og likebehandling, prinsippet om at en har gjort opp for seg når straffen er sonet, og normalitetsprinsippet. Både i utforming av regelverk og i praktisk arbeid skal kriminalomsorgen tilstrebe at målene ikke bare eksisterer på papiret, men fullt ut preger straffegjennomføringen i praksis.

At myndighetene har tillit i befolkningen, er en forutsetning for rettsstaten. Tilliten må være basert på innsyn og kunnskap om hvordan myndighet utøves på vegne av fellesskapet. Ikke minst er det viktig ved utøvelse av makt. Tillit forutsetter også at maktutøvelsen bygger på verdivalg som er alminnelig kjent og akseptert. Den alminnelige rettsoppfatning og kriminalpolitikken påvirker hverandre gjensidig.



Figur 3.1

Ved å innføre en tilbakeføringsgaranti gir regjeringen samtidig uttrykk for noen grunnverdier som må ivaretas når det gjelder straff og straffegjennomføring. Hvordan makten forvaltes og hvordan samfunnet behandler sine domfelte, avspeiler hvilke verdier som skal være gyldige. Disse skal fungere som en sikkerhet for at enkeltindivider ikke utsettes for tilfeldig eller uakseptabel behandling.

#### 3.1 Formålet med straffen

Straffegjennomføringspolitikken må bygge på det som er formålet med straffen. Dette er drøftet i arbeidet med ny straffelov, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004). Straffelovgivningens formål er å motvirke handlinger som er kriminalisert. Både begrunnelsen for straff, og ikke minst hva som er straffbart og valg av straffer, varierer mye mellom ulike land. Straffens tilsiktede virkninger kan deles inn i tre hovedgrupper. Tiltak som skal virke individualpreventivt, er å hindre nye lovbrudd med frihetsberøvelse (inkapasitering), avskrekkende tiltak og forbedrende tiltak. Gjennom avskrekkende tiltak skal straffen også virke allmennpreventivt, og på lengre sikt skal dette være holdningsskapende i samfunnet. Opprettholdelse av den «sosiale ro» er også et formål ved straffen.

De individualpreventive virkningene av straffen inneholder flere elementer. Den uskadeliggjørende virkningen er knyttet til at gjerningspersonen varig eller for en tid fysisk blir hindret fra å begå nye straffbare handlinger. I vår straffelovgivning er straffens uskadeliggjørende virkning først og fremst knyttet til ulike former for frihetsberøvelse (fengsel) eller frihetsinnskrenkende reaksjoner (for eksempel samfunnsstraff eller Narkotika-program med domstolskontroll). Overfor handlinger som er av et slikt alvor eller omfang at en benytter fengsel eller forvaring, vil domfelte i stor utstrekning hindres fra å begå nye straffbare handlinger så lenge frihetsberøvelsen varer. I de senere år har det særlig vært overfor de mest aktive og tilbakefallende vinningskriminelle at fengselsstraffens uskadeliggjørende virkning har vært framhevet.

Som nevnt kan også frihetsinnskrenkende reaksjoner ha en uskadeliggjørende effekt. Når den domfeltes kriminalitet er knyttet til bestemte geografiske områder kan for eksempel samfunnsstraff og betinget fengsel som inneholder betingelser om ulike former for kontroll, ha en betydelig uskadeliggjørende virkning.

Den avskrekkende virkning oppstår når lovbyteren opplever straffen som så negativ at vedkommende avstår fra framtidige straffbare handlinger. I hvilken grad en slik virkning faktisk er reell, finnes det lite forskning om. Trolig avhenger virkningen av flere faktorer: straffens art, i hvilken utstrekning den utmålte straff oppleves som inngripende, om lovbruddet er styrt av rasjonelle overveielser osv.

Straffens forbedrende virkning oppstår når domfelte tar inn over seg at handlingen var gal. I de senere år har lovgiveren lagt større vekt på straffens forbedrende virkning. Her er straffegjennomføringsloven et eksempel når den betoner at kriminalomsorgen «skal legge forholdene til rette for at domfelte skal kunne gjøre en egen innsats for å motvirke nye straffbare handlinger».

Også allmennprevensjonen er todelt. En skiller gjerne mellom straffens avskrekkende virkning og den vanedannende og holdningskapende virkningen i samfunnet. I hvilken grad straffetrusler virker avskrekkende på befolkningen, har man

begrenset kunnskap om. De fleste lovbytere og potensielle lovbytere er antagelig som «folk flest». Det er derfor på «common-sense» grunnlag alminnelig akseptert at det er grunn til å tro at befolkningen påvirkes av at deres handlinger kan få negative konsekvenser. Graden av avskrekking varierer likevel betydelig med personlighetstypen (Andenæs, 1990). Straffens avskrekkende virkning har innslag av kost/nyttevurderinger. Her avveier potensielle lovbytere hva hun eller han har å vinne på å begå lovbruddet og hvor stor oppdagelsesrisikoen er. Denne siden av allmennprevensjonen har størst relevans for lovbrudd som foretas etter en overveid beslutning. Det antas derfor at denne siden av allmennprevensjonen ikke har særlig relevans i forhold kriminalitet som er begått på impuls og under påvirkning av rusmidler. En antar på den annen side at oppdagelsesrisikoen er viktig. Når man skal ta standpunkt til om det er formålstjenlig å kriminalisere handlinger, er det derfor av sentral betydning hvor stor oppdagelsesrisikoen ansees for å være og i hvilken grad en kan påregne at det vil være ressurser til å forfølge lovbrudd.

Handlinger som krenker private interesser, vil ofte skape en følelse av urett, frykt eller aggresjon hos den eller de som er direkte rammet. Avhengig av lovbruddenes art og omfang kan liknende følelser oppstå i en videre krets, for eksempel et nabolag, byen eller hele befolkningen. At handlingene blir gjenstand for straffefølgning, og at den eller de skyldige ilegges straff, kan ikke undervurderes. Det at gjerningspersoner straffes, har derfor en viktig mentalhygienisk virkning.

Kriminalomsorgens straffegjennomføring har et bredere formål enn formålet med straffen. For kriminalomsorgen er det sentralt å ivareta samfunnets sikkerhet, men også bidra til mindre framtidig kriminalitet gjennom individuelle forebyggende tiltak.

### Boks 3.1 Et sivilisert samfunn

«Samfunnets reaksjoner og oppførsel vedrørende behandlingen av kriminalitet og kriminelle er en av de mest usvikelige prøvelser av sivilisasjonen i en hvilken som helst nasjon. En rolig og nøytral anerkjennelse av den anklagedes rettigheter, og også dømte forbryteres rettigheter, en varig selvransakelse av alle straffedømte, et ønske og en iver til å rehabilitere inn i arbeidslivet alle som har gjort opp for seg ved å sone sin straff, utrettelige forsøk mot oppdagelsen av kurerende og regenererende prosesser, og en stø tro på at om man bare leter vil man i et hvert menneskes hjerte finne en skatt – dette er symbolene som, i behandlingen av kriminalitet og kriminelle, markerer og måler en nasjons oppsamlede styrke, og er tegn og bevis på dens levende dyd.»

Kilde: Winston Churchill, Innenriksminister, i en tale til Underhuset 20. juli 1910.

## 3.2 Humanistisk menneskesyn

Mennesket er unikt og ukrenkelig. Dette innebærer at den enkelte har rett til å ta egne valg og er ansvarlig for konsekvensene av dem. Straffegjennomføringen både i fengsel og frihet bygger på dette. Det får også klare konsekvenser ved at alt som skjer i rehabiliteringsøyemed, må skje frivillig. Det betyr at den straffedømte skal være aktør i sitt eget liv, både under og etter straffegjennomføringen, ikke et objekt for hva kriminalomsorgen og andre etater tror eller mener er det beste for ham. Respekten for individet innebærer også en aksept av at den domfelte velger en livsstil som synes

destruktiv, for eksempel uten ønske om behandling for sitt rusmisbruk. Imidlertid vil departementet skjerpe kravene til kriminalomsorgen for at det skal drives et enda bedre og mer aktivt arbeid for å motivere og ansvarliggjøre den domfelte. Kravene til den domfelte skal bli tydeligere. I en kontekst av tvang som all straffegjennomføring er, uansett om den er frihetsberøvende eller frihetsinnskrenkende, kan kravet om frivillighet og respekt for andre menneskers valg i praksis by på store utfordringer som kriminalomsorgen må håndtere.

Norsk kriminalomsorg er forpliktet av internasjonale konvensjoner. I første rekke står Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og FNs menneskerettighetserklæring: «Alle mennesker er født frie og like i verdighet og rettigheter.» I den forrige stortingsmeldingen om kriminalomsorgen (St.meld. nr. 27 (1997–98)) heter det at straffelovgivning, rettspraksis og fullbyrding byg-

### Boks 3.2 Behov for å bli sett, respektert og hørt

Ved seks fengsler ble dialogkonferanser tatt i bruk som en «høringsmetode». Poenget var å samle alle, både innsatte og tilsatte, på et fengsel eller en fengselsavdeling for å drøfte spørsmålet «Hvordan er en god dag for meg på NN fengsel?». Forarbeidene til, og ansvaret for gjennomføringen av konferansen som varte en hel dag, ble også håndtert av et utvalg sammensatt av både innsatte og tilsatte som skulle være gruppeledere på konferansen. Arbeidsmetoden var dels gruppearbeid, dels plenumsamtaler og felles lunsj. Den samme gruppen som hadde forarbeidene, hadde også ansvaret for rapportering.

Ettersom perspektivet primært var lokalt, kom det mange konkrete forslag til forbedringer som gjaldt det enkelte fengsel og som må finne sin løsning lokalt.

Samtidig var det mange innspill angående ordningene med permisjoner, telefonering, besøk og andre velferdsordninger som alltid kan gjøres bedre.

Uansett detaljer og forskjeller fra fengsel til fengsel var det ett poeng som alle fengslene og innsatte og tilsatte var enige om:

En god dag i fengselet for dem var en dag da de ble sett, hørt og respektert som den de er.

### Boks 3.3 Kvalitet i kriminalomsorgen

«Kvalitet i kriminalomsorgen skal likevel ikke måles bare ut fra effekten av tiltak for å forebygge videre kriminell atferd. Det er et selvstendig mål å gjøre livet under frihetsberøvelsen verd å leve.»

Kilde: Fagstrategi for kriminalomsorgen 2004–2007

ger på humanitet, rettssikkerhet og likebehandling. Det er verdier vi bygger på også i dag. Hva det vil si at fangebehandlingen er human, må kontinuerlig diskuteres. Humanitet er ikke en for all tid gitt størrelse. Hammerlin (2008) peker på at begrepet ikke bare kan baseres på respekt for individet, men også må omfatte tillit og anerkjennelse.

Vekten på reintegrering av lovbrøyttere har røtter langt tilbake. Allerede Straffeanstaltkommisjonen som avga sin innstilling i 1841, pekte på ett område hvor man ikke kunne unnlate å gjøre noe, nemlig å ta tak i utfordringene rundt løslatelsen. Det skyldes ikke bare et ønske om å skape et tryggere samfunn og redusere kriminaliteten i samfunnet. Det henger sammen med de felles grunnverdier vi ønsker å bygge vårt samfunn på, og de verdier vi baserer all utøvelse av myndighet i forhold til landets borgere på. Spesielt viktig er hvordan myndighetene møter vanskeligstilte grupper i samfunnet. De aller fleste av dem som kriminalomsorgen skal ta hånd om, tilhører disse gruppene.

### 3.3 Rettssikkerhet og likebehandling

Rettssikkerhet og likebehandling er viktige kjerneverdier for kriminalomsorgens virksomhet. Selve straffegjennomføringen er utførlig regulert i straffegjennomføringsloven. Loven betoner den enkeltes individuelle ansvar for egen rehabilitering, samtidig som den setter rammene for kriminalomsorgens maktutøvelse.

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

### 3.4 Prinsippet om at en har gjort opp for seg

Vårt samfunn bygger på prinsippet om at den domfelte har gjort opp for seg når straffen er gjennomført. Det viser seg likevel i praksis at det å komme tilbake til samfunnet ofte blir vanskelig. Enkelte bedrifter kvier seg for å gi arbeid til tidligere straffedømte, og mange er skeptiske til å ha en domfelt som nabo. Det er derfor viktig at kriminalomsorgen og andre etater bidrar til at de domfelte får nye muligheter til integrering og en sjanse til å begynne på nytt. Bedre praktisk bistand er viktig, men det må også gjøres mer for å styrke det gjenopprettende elementet når lovbrudd er begått. Nye metoder for forsoning og brobygging, som inngår i begrepet restorative justice, bør i større grad tas i bruk under straffgjennomføringen. Det vil kunne bidra til at innsatte kan få en forsterket følelse av at han virkelig har gjort opp for seg og kan komme videre med livet sitt.

### 3.5 Normalitetsprinsippet

Både i internasjonale konvensjoner og rekommandasjoner og i norsk lov er det nedfelt at domfelte har de samme rettigheter som andre borgere. Tilværelsen under straffgjennomføringen skal så langt som mulig være lik tilværelsen ellers i samfunnet. Det er selve frihetsberøvelsen som er straffen. Straffgjennomføringen skal ikke være mer tyngende enn nødvendig, og ingen skal bli underlagt tiltak som føles som tilleggsstraff.

Normalitetsprinsippet er en viktig del av verdigrunnlaget for kriminalomsorgen. Imidlertid er det behov for å tilrettelegge forholdene bedre under straffgjennomføring. Dette vil redusere de utilsiktede skadevirkningene av straffen og lette tilbakeføringen til samfunnet vesentlig.



Figur 3.2

Normalitetsprinsippet er også bakgrunnen for «forvaltningssamarbeidsmodellen» for offentlige tjenester i kriminalomsorgen. Det er ikke kriminalomsorgen som tilsetter lærere, helsepersonell, prester eller andre i tjenesteytende yrker. Det er skolen, helsetjenesten og andre etater som kommer inn i fengslene og leverer de tjenester innsatte har krav på. I forbindelse med frigang fra fengsel kan normalitetsprinsippet for mange straffedømte også innebære det motsatte av forvaltningssamarbeidsmodellen som tar tjenestene inn i fengselet: domfelte får på dagtid gå ut og ta del i samfunnets tilbud sammen med andre borgere som trenger de samme godene. Så sant det er sikkerhetsmessig forsvarlig, er frigang et godt og kostnadseffektivt rehabiliterende tiltak.

### 3.6 Hva vet man om den alminnelige rettsoppfatning?

Publikums syn på straffenivå og forhold under straffgjennomføringen er en del av det videre begrepet «den alminnelige rettsoppfatning». Holdningene påvirkes mye av kunnskap. En dansk undersøkelse (Balvig, 2006) viste at befolkningen vanligvis har et feil inntrykk av aktuelle straffelengder for ulike lovbrudd. Holdninger til straff ble kartlagt både gjennom kvalitative og kvantitative tilnærminger. Et representativt utvalg av befolkningen ble gjennom en spørreskjemaundersøkelse spurt om sine holdninger til straff relatert til et utvalg konkrete saker. Sakene som er brukt som eksempler i prosjektet, straffes vanligvis med opp til tre måneders ubetinget fengsel. Den kvalitative delen av undersøkelsen omfattet intervjuer med et representativt utvalg av befolkningen.

Ifølge undersøkelsen tror befolkningen at domstolene straffer mildere enn de gjør. Samtidig så man at den straffen man selv ville benytte, var mildere enn den straffen domstolene faktisk ila. Undersøkelsen hadde blant annet følgende konklusjoner:

- befolkningen har lav kunnskap om det faktiske straffenivået og undervurderer domstolenes strenghet
- variabler som utdanning, alder og politisk orientering påvirker i stor grad holdninger til straff
- mer kunnskap om konkrete forhold gir mindre tilbøyelighet til å mene at fengselsstraffene bør skjerpes
- det ble anbefalt at dømte personer i større grad bør få alternative straffer

Balvig skiller mellom tre typer rettsfølelse: den generelle, den informerte og den konkrete rettsfølelsen.

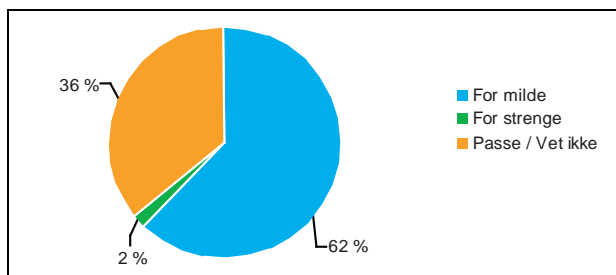
Den generelle rettsfølelsen er hva befolkningen i sin alminnelighet synes om straffenivået i landet. Det blir ofte henvist til den i mediene og i politiske debatter. Det viser seg imidlertid at befolkningen i stor grad er uvitende om det faktiske straffenivået og undervurderer domstolenes strenghet. Studier fra Storbritannia viser at innføring av strengere straffer ikke nødvendigvis medfører at befolkningen endrer holdning (Roberts et al, 2003). Til tross for at Storbritannia skjerpet straffenivået betydelig fra 1987 til 2000, ble det påvist liten endring i befolkningens holdning til straff. Straffene i Danmark er skjerpet betraktelig de senere årene, men publikum synes ikke å være klar over det.

Dette fenomenet er illustrert i figur 3.3 som viser i hvilken grad befolkningen i Danmark mener straffer generelt sett er for milde, for strenge eller omtrent passe strenge.

Det viser seg at oppfatninger av hvordan kriminaliteten utvikler seg, også er et viktig element i befolkningens holdninger til straff og straffenivå. I undersøkelsen mente 61 % av befolkningen at kriminaliteten har økt de senere årene. Dette på tross av at kriminaliteten faktisk ikke har økt. I Danmark har kriminaliteten vist en klart nedadgående tendens siden midten av 1990-tallet.

Befolkningens oppfatning om økt kriminalitet kan settes i sammenheng med medias framstilling av for eksempel voldssaker. En tysk undersøkelse fant en sammenheng mellom TV-vaner og oppfatningen av at kriminaliteten øker (Pfeiffer, Windzio og Kleinmann, 2005).

Carlsen & Langset (2007) gjennomførte en enkel spørreundersøkelse for å se om følelse av utrygghet henger sammen med at det befinner seg innvandrere i kommunen. Datamaterialet er hentet fra TNS Gallups kommuneundersøkelse fra årsskiftet 2004–2005 der om lag 20 000 personer fikk



Figur 3.3 Den generelle rettsfølelsen i Danmark

Kilde: F. Balvig: «Danskenes syn på straf».

tilsendt et skjema med spørsmål om en rekke aspekter ved sin bostedskommune. Spørreskjemaet inneholdt to spørsmål om respondentenes oppfatning av hvor trygt det er å ferdes i kommunen, ett om kommunesenteret og ett om bområdet. Omfanget av kriminalitet tar utgangspunkt i anmeldte vinnings- og voldsforbrytelser per innbygger på kommunenivå. Forskerne fant at folk føler seg mindre trygge i kommuner med høy andel innvandrere og asylsøkere. De tolket resultatene dit hen at deler av befolkningen overvurderer hvor farlig det er å ferdes i områder med mange ikke-vestlige innvandrere.

Samtidig viste forskerne at det faktiske nivået på vinnings- og voldskriminalitet også påvirker folks trygghetsfølelse. Jo større omfang av vinnings- og voldskriminalitet det er i kommunesenteret, jo større utrygghet føler befolkningen.

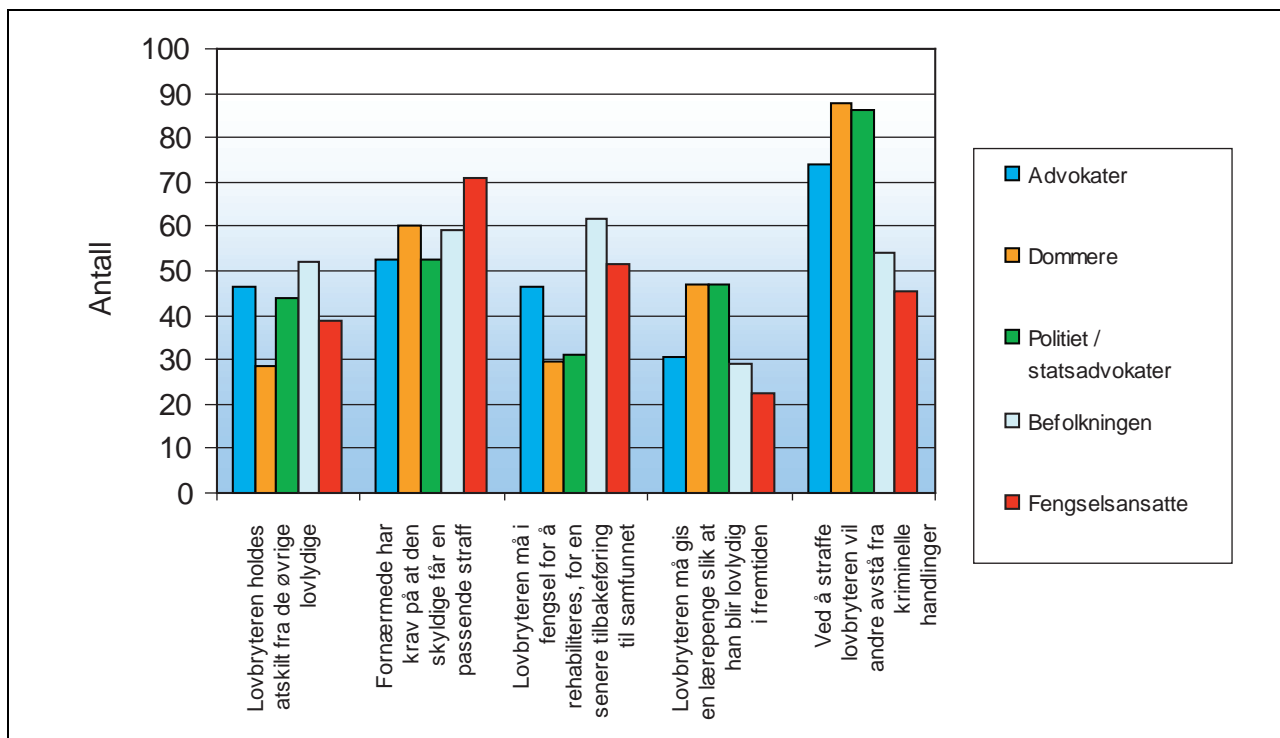
I den danske undersøkelsen til Balvig viser det seg at kvinner i noe større grad enn menn synes at straffene skal skjerpes. En slik kjønnsforskjell har også vært påvist i tidligere undersøkelser. Når det gjelder holdninger i de ulike aldersgruppene, viser det seg at yngre personer i større grad ønsker strengere straffer enn den eldre delen av befolkningen. Holdningene fordelt på alder har endret seg over tid; undersøkelser fra 1960–70 tallet viste at eldre hadde en lavere toleranse enn de yngre for kriminalitet (Kutchinsky, 1968).

Undersøkelsen viser at personer med høy utdanning i mindre grad ønsker skjerping av straffene enn de som kun har grunnskoleutdanning. Flere med lav inntekt synes straffene er for milde enn de som har høy inntekt. Personer med inntekt over 500 000 DKR er i en særstilling med en relativt lav andel som ønsker strengere straffer. Partipolitisk er tilhengere av borgelige partier mer tilbøyelige til å ønske strengere straffer enn de mer venstreorienterte.

I rapporten om danskenes syn på straff konkluderes det med at man:

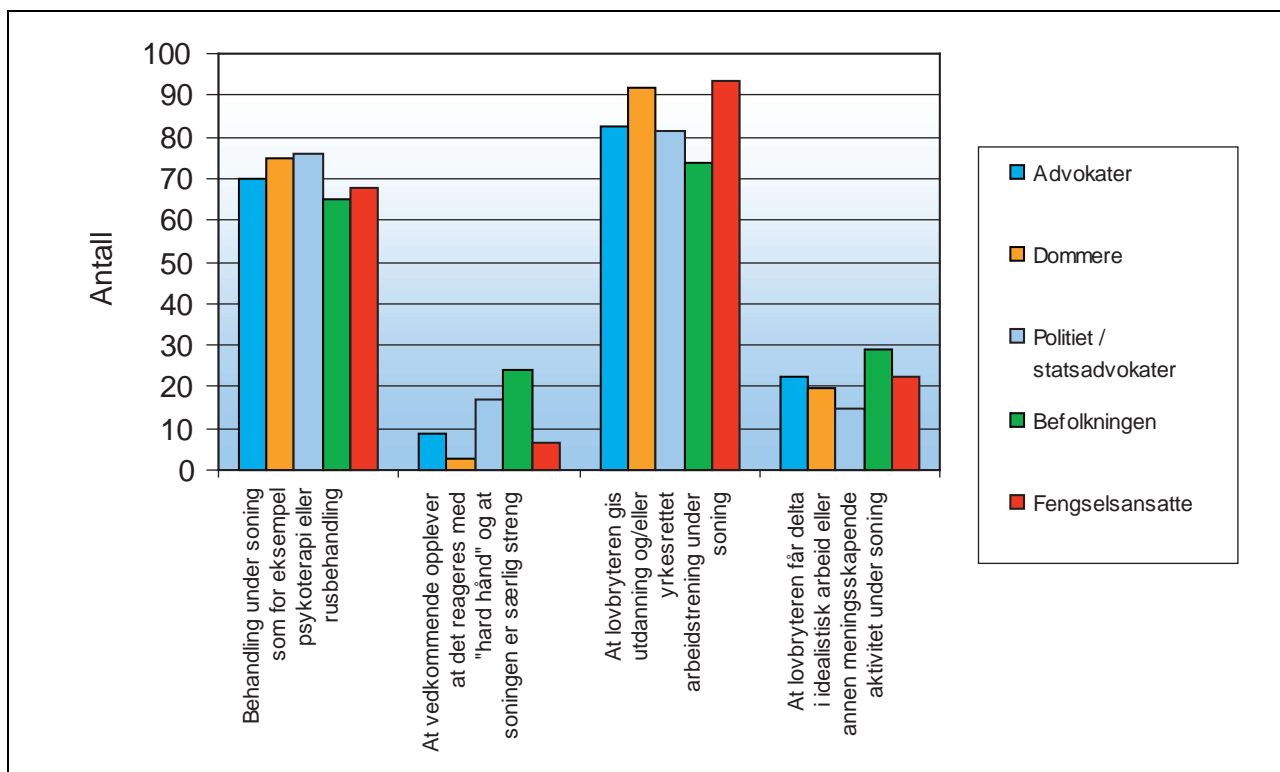
«burde opphøre med at idømme korte ubetingede frihedsstraffe (op til 3 måneder) og i væsentligt omfang tillige ubetingede frihedsstraffe mellom 3 måneder og et halvt år, dvs. hovedparten af de ubetingede frihedsstraffe, der i det hele taget i dag idømmes ved danske domstole, og – igjen som hovedregel – erstatte disse med alternativer i frihed» (Balvig, 2006: 373).

I Norge gjennomførte Advokatforeningen i 2007 en lignende undersøkelse blant følgende grupperinger.



Figur 3.4 Måling: «Hva mener du bør være hovedbegrunnelsen for å benytte fengselsstraff?»

Kilde: Advokatforeningen 2007



Figur 3.5 Måling: «Hva tror du generelt sett fungerer best for å forhindre at en lovbyter som soner fengselsstraff fortsetter sin kriminelle virksomhet etter løslatelsen?»

Kilde: Advokatforeningen 2007



- Befolkningen: det ble sendt ut 500 forespørsler til et representativt utvalg fra TNS Gallups Access Panel
- Advokater: det ble trukket ut 700 tilfeldige advokater
- Dommere: det ble sendt ut 500 forespørsler
- Politijurister/statsadvokater: det ble sendt ut 816 forespørsler
- Fengselstilsatte: generell forespørsel ble lagt ut på kriminalomsorgens intranett

Resultatene viser at befolkningen generelt gir den høyeste prioritet til rehabilitering som straffemål (Djupvik, Advokatforeningen, 2007). Dette står i motsetning til dommere og statsadvokater, som gir høyest prioritet til allmennprevensjon. Se figur 3.4.

Det er interessant at befolkningen generelt synes å ha andre synspunkter på straffeformål enn domstolene, politiet, påtalemyndigheten og advokatstanden. Disse juridiske yrkesgruppene legger størst vekt på allmennprevensjon.

Et annet spørsmål handlet om den beste måten å forebygge ny kriminalitet.

Det viser seg at ingen av gruppene som deltok i undersøkelsen, tror på en streng og restriktiv gjennomføring av straff. Det vektlegges rehabiliteringstiltak som arbeid og utdanning, og behandling av rusproblemer og psykoterapeutiske tiltak.

I 2005 og 2007 gjennomførte TNS Gallup på oppdrag fra Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet en undersøkelse av kriminalomsorgens omdømme i Norge. Ca 1000 personer ble

intervjuet begge ganger om holdninger til og oppfatninger av kriminalomsorgens arbeid. Det var stort samsvar mellom svarene begge ganger, og tallene under er gjennomsnitt av de to spørreundersøkelsene.

Nær 58 % av befolkningen mente i begge undersøkelsene at kriminalomsorgen løste sine samfunnsoppgaver på en tilfredsstillende eller nokså tilfredsstillende måte. I gjennomsnitt var det 7,5 % som sa seg godt eller svært godt fornøyd, mens i gjennomsnitt 21,5 % var lite eller svært lite tilfreds med etatens arbeid. Svarene ble gitt etter at de først hadde fått presentert etatens mål: «Kriminalomsorgen skal gjennomføre varetektsfengsling og straffereaksjoner på en måte som er betryggende for samfunnet og som motvirker straffbare handlinger. Det skal legges til rette for at lovbrytere kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster».

Undersøkelsene viste for øvrig også at litt over 40 % av de spurte ikke kunne angi hvilke samfunnsoppgaver kriminalomsorgen utfører, før de var blitt orientert om denne målsettingen.

På spørsmål om «Hva mener du er viktigst å prioritere i kriminalomsorgen, rehabilitering eller strenge soningsforhold?» svarte i gjennomsnitt 53 % rehabilitering og 20 % strenge soningsforhold.

De undersøkelsene som er referert her, gir grunnlag for å hevde at regjeringens politikk, med en sterk betoning av velferdspolitikken som uløselig knyttet til kriminalpolitikken, har bred støtte i befolkningen.

## 4 Internasjonalt perspektiv på straffegjennomføringen

Rettsystemet i Norge utvikles i samspill med det internasjonale samfunnet. Vi er i større og mindre grad bundet av internasjonale konvensjoner, rekommandasjoner og standarder. Norge ønsker å være et foregangsland når det gjelder å ivareta menneskerettighetene. Internasjonale organisasjoner er med stor tyngde med på å utforme rammene for straffegjennomføring i Norge.

På den annen side er Norge en aktiv deltaker i internasjonalt samarbeid, både i de store regionale og verdensomspennende organisasjonene, og bilateralt med utvalgte land. Vi påvirker de normene som utvikles, og vi bidrar på et praktisk plan til utvikling av straffegjennomføringen i andre land.

I dette kapitlet gjengis en del internasjonale regler som Norge må ta hensyn til, og det gis en oversikt over norsk deltakelse i internasjonalt arbeid på kriminalomsorgens område.

### 4.1 Konvensjoner, rekommandasjoner og standarder

De folkerettslige reglene danner skranker for nasjonale myndigheter, både for den lovgivende, utøvende og dømmende makt. Virkningen av disse internasjonale skrankene vil variere for de ulike statsmakter. For straffegjennomføring har menneskerettighetene stor betydning, men de internasjonale reglene om soningsoverføring spiller også en viktig rolle.

Forholdet mellom folkeretten og norsk rett og politikk har vært mye omtalt i stortingsdokumenter de senere årene, blant annet ved vedtagelsen av menneskerettsloven i 1999 (se NOU 1993:18 «Lovgivning om menneskerettigheter», Ot.prp. nr. 3 (1998–99) «Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)») og forslaget til ny straffelov (se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) «Om lov om straff»).

Når det gjelder folkerettens stilling i norsk rett, har fire sentrale menneskerettighetskonvensjoner blitt inkorporert gjennom menneskerettsloven. Dette gjelder Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og grunnleggende friheter (EMK), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, FNs konvensjon

om sivile og politiske rettigheter og FNs konvensjon om barns rettigheter. I tilfelle av motstrid med annen lovgivning, vil disse konvensjonene og enkelte tilhørende protokoller gis forrang.

Selv om en internasjonal rettsakt ikke er inkorporert ved lov, kan den likevel ha stilling som norsk rett. Dette er for eksempel tilfellet innenfor strafferetten, straffeprosessen og utlendingsretten. For øvrig legges til grunn at norsk rett er i overensstemmelse med våre folkerettslige forpliktelser.

Blant de internasjonale reglene, også innen menneskerettighetsfeltet, finnes det dessuten regler som ikke er rettslig bindende, men som er rekommandasjoner. Her kan nevnes Europarådets fengselsregler (The European Prison Rules, Rec(2006)2). Gjennom disse anbefales medlemsstatenes regjeringer å innrette sin lovgivning og praksis i tråd med rekommandasjonen. De grunnprinsippene som reglene oppstiller, er blant annet at frihetsberøvelsen ikke må krenke grunnleggende menneskerettigheter, og at det ikke må ilegges flere restriksjoner enn nødvendig. All fengslig forvaring skal legge forholdene til rette for at de som er berøvet friheten, kan bli reintegrert i samfunnet. Også FN har utarbeidet standard minstekrav til behandling av innsatte.

De to sentrale konvensjonene om sivile og politiske rettigheter har begge bestemmelser av betydning for straffegjennomføring. De spenner over et stort område, som forbud mot tortur og nedverdiggende behandling, krav om en rettferdig behandling ved domstolene, ytringsfrihet og rett til familieliv. Konvensjonene gir imidlertid også adgang til innskrenkning i disse rettighetene på visse vilkår, også under frihetsberøvelse. Norge har tatt forbehold når det gjelder artikkel 10, pkt. 2(b) og pkt. 3 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter angående plikten til å holde unge lovbrøyttere og domfelte atskilt fra voksne. Norge har begrunnet dette med at det er svært få barn og unge i norske fengsler. Det ville resultert i tilnærmet full isolasjon om barn og unge skulle holdes atskilt fra de voksne innsatte. De unge innsatte skal imidlertid ha særlig oppfølging av de tilsatte for å hindre skadelige virkninger av oppholdet. I St.meld. nr. 20 (2005–2006) foreslår regjeringen å

opprette et spesialtilpasset tilbud for fengsels- og varetektsinnsatte barn og unge under 18 år i kriminalomsorgsregionene. FNs barnekonvensjon oppstiller en tilsvarende regel i art. 37 (c). Norge har ikke tatt forbehold til denne bestemmelsen. Man mener at gjeldende fengselsregime i Norge oppfyller disse kravene fordi bestemmelsen gir anvisning på å legge stor vekt på det som er det beste for barnet i situasjonen.

FNs torturkonvensjon har som mål å hindre at mennesker blir utsatt for tortur slik dette forstås i konvensjonen. Norge har ratifisert konvensjonen, og har som konvensjonsstat blant annet forpliktet seg med hensyn til opplæring og informasjon om torturforbudet (art. 10) og overvåkning av regler og bruk av frihetsberøvelse (art. 11). Statene har forpliktet seg til å avgi rapporter, og disse blir vurdert av komiteen som er oppnevnt i medhold av konvensjonen (Committee against Torture). Norge avga sin femte rapport til komiteen i 2004.

Europarådets torturkonvensjon er den regionale konvensjonen og er en parallell til FN-konvensjonen. Også denne konvensjonen har etablert en overvåkingsmekanisme. Torturovervåkningskomiteens oppgave er å påse at ingen som er berøvet friheten, blir utsatt for tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Komiteen besøkte Norge blant annet i 1999 og 2005. I rapportene fra disse besøkene framkommer det at det ikke er registrert noen former for tortur eller andre former for nedverdiggende behandling eller straff. Komiteen har imidlertid satt spørsmålsteget ved den omfattende utelukkelsen fra fellesskapet i fengsel både under varetekt og under straffegjennomføring, selv om det ikke er snakk om fullstendig isolasjon i konvensjonens forstand.

En norsk straffedom skal som hovedregel gjennomføres i Norge. Lov om overføring av domfelte hjemler imidlertid adgang til at en norsk straffedom, når visse vilkår er oppfylt, kan fullbyrdes i utlandet. Tilsvarende kan en utenlandsk straffedom fullbyrdes i Norge. Bakgrunnen for disse reglene er at de domfelte bør rehabiliteres i sitt eget hjemland. Overføringene skjer hovedsakelig i henhold til bestemmelsene i den europeiske konvensjonen om overføring av domfelte av 21. mars 1983 og en tilleggsprotokoll til denne. Overføring av soning kan også finne sted uavhengig av om det foreligger en konvensjon eller avtale, dersom det foreligger «særlige grunner». Se også kapittel 11.4 om innsatte med utenlandsk statsborgerskap.

## 4.2 Kriminalomsorgens internasjonale engasjement

### 4.2.1 Styrkebrønnen

Norge har i mange år deltatt i det justis- og kriminalpolitiske samarbeidet i flere internasjonale organisasjoner. Av nyere dato er de aktiviteter som følger av at Justisdepartementet i 2004 etablerte beredskapsgruppen Styrkebrønnen. Gruppen består av personell fra straffesakskjeden, både kriminalomsorgspersonell, politijurister, statsadvokater, krigsadvokater, dommere og advokater. Oppdraget er å bidra med rådgivning og bistand til å bygge opp institusjoner som ledd i demokratiutviklingen i land hvor det har vært krig eller som er i en overgangsfase fra totalitære styresett til demokrati. Norsk kriminalomsorgspersonell har så langt vært til stede i Bosnia-Hercegovina, Georgia, Moldova og Afghanistan som internasjonale eksperter, og bidratt i oppbygging av en kriminalomsorg basert på internasjonale standarder. Dette dreier seg særlig om oppbygging av friomsorgen og innføring av alternative straffereaksjoner til fengselsstraff.

Målet er ikke å «fornorske» kriminalomsorgen i disse landene. Imidlertid har norsk kriminalomsorg stor respekt i Europa, spesielt innenfor områdene verdigrunnlag, organisering og samordning mellom fengsel og friomsorg, foruten generell forbedring av fengselsforhold. Norges utvikling og erfaringer med bruken av samfunnsstraff som et alternativ til fengsel synes å være noe av det som vekker aller mest interesse.

### 4.2.2 Utviklingen i straffegjennomføring i Europa

Når det gjelder de store linjene i straffegjennomføringen, er utviklingen i Europa forskjellig. Dette har først og fremst historiske årsaker. I Norden er friomsorgens rolle i straffegjennomføringen vel etablert, og utviklingen går klart i retning av integrering mellom fengsel og friomsorg. En «sømløs» straffegjennomføring, med et tett og kontinuerlig samarbeid innenfor etaten, antas å være det som best sikrer en god reintegrering i samfunnet. I en del europeiske land er etableringen av en friomsorg av nyere dato, og bruken av fengsel som eneste straffereaksjon dominerer langt mer enn hos oss. Land i Øst-Europa har ofte andre tradisjoner når det gjelder fengselsvesenet enn Norden, blant annet med et militært preg, høyt sikkerhetsnivå i fengslene og liten eller ingen progresjon i straffegjennomføringen. Det medfører stor avstand i verdigrunnlag, kultur og arbeidsformer mellom

fengsel og friomsorg. Ut fra de erfaringene Norge har om forutsetninger for vellykket reintegrering, er det viktig å være oppmerksom på den betydningen Norge kan ha som rollemodell for utviklingen av kriminalomsorgen i andre land. Det er viktig å vise at det er mulig å ha et nært samarbeid mellom fengsel og friomsorg, at det styrker straffegjennomføringen både i og utenfor fengsel, og at det gir resultater i form av en mer vellykket reintegrering. Tilbakeføringsgarantien som lanseres i denne meldingen vil trolig også vekke internasjonal interesse.

En nytenkning som har gjort seg bemerket i mange europeiske land, er knyttet til begrepet restorative justice. Norge var med konfliktrådsordningen tidlig ute i praktisk bruk av restorative justice, mens man i andre europeiske land hadde en mer forskningsbasert og teoretisk tilnærming.

#### **4.2.3 Deltakelse i internasjonale organisasjoner**

Den viktigste arenaen for internasjonalt fengsels-samarbeid er Europarådet. EU-samarbeidet har til nå i liten grad gått inn på kriminalomsorgens område. EU-samarbeidet innen justissektoren er imidlertid i rask utvikling, noe som kan føre til at kriminalomsorg i større grad vil kunne inngå i EU-samarbeidet i framtiden. Norge følger blant annet nøye med på EU-samarbeidet når det gjelder utvikling av et avtaleverk om overføring av domfelte til soning i hjemlandet.

Når det gjelder internasjonalt samarbeid om straffegjennomføring utenfor fengsel, er Kriminalomsorgen medlem av CEP – Conférence Européenne de la Probation. I tillegg til en større konferanse hvert tredje år tilbyr organisasjonen jevnlig fagkonferanser om utvalgte emner innenfor utviklingen av friomsorgen.

Norsk kriminalomsorg var for ti år siden blant stifterne av ICPA – International Corrections and Prisons Association. Dette er en verdensomspennende organisasjon med mange medlemmer også fra den tredje verden. Den har som mål å bidra til en straffegjennomføringspraksis basert på humanitet og menneskerettigheter. I tillegg til årlige fagkonferanser formidles faglig rådgivning til medlemsland som ber om det. Organisasjonen yter også faglig støtte av generell karakter. Blant annet med bidrag fra Norge er det utarbeidet en omfattende håndbok for utdanning av fengselspersonale.

#### **4.2.4 Bilateralt samarbeid**

Gjennom Europarådet innledet kriminalomsorgen i 1996 et tett fengsels-samarbeid med Latvia om reformer i det latviske fengselsvesenet. To år senere begynte et lignende samarbeid med den føderale fengselstjenesten i Russland. Det sentrale i samarbeidet var en fadderordning der til sammen ti norske fengsler hadde direkte kontakt med fengsler i Latvia og i Russland.

I 2001 innførte Russland en ny straffelovgivning som forsterket Russland som et moderne rettssamfunn. Det ble også innført domstolskontroll med varetektsfengsling, og i sum dannet disse reformene grunnlaget for en betydelig reduksjon i antall innsatte. Dette bidro igjen til en forbedret økonomisk og materiell situasjon i fengslene.

I tillegg til avhjelping av den humanitære situasjonen og tilrettelegging av praktiske forhold for arbeids- og undervisningsforhold, ble det i denne første fasen lagt vekt på etablering av kontakter i fengslene og på administrativt nivå. Ettersom den materielle situasjonen i russiske fengsler gradvis forbedret seg, endret også samarbeidet karakter i retning av en fagdialog med både innhold og regime som sentrale tema. På innholdssiden har oppmerksomhet rundt varetekt og programvirksomhet vært viktig. En viktig del av arbeidet har vært drevet i Murmansk av Kriminalomsorgen region nord.

Kriminalomsorgen region øst har utviklet en fagdialog om spesielle forhold knyttet til kvinner i fengsel. Bredtveit fengsel, forvarings- og sikringsanstalt har i en årrekke hatt et nært samarbeid med et stort fengsel for kvinner i Mozhaisk, og i 2006 ble det etablert et samarbeid mellom Ravneberget fengsel og kvinnefengslene i den russiske delrepublikken Mordovia for å utvide dialogen om kvinners situasjon i og utenfor fengsel.

Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) innledet i 2005 et samarbeid med fengselsakademiet i den russiske byen Ryazan. De to institusjonene gir i fellesskap faglig støtte til samarbeidet om kvinner i fengsel, men har også nær dialog om andre forsknings- og utviklingsspørsmål. Det er også gjennomført utveksling av aspiranter.

På bakgrunn av det langvarige fengsels-samarbeidet ble det i 2006 inngått en generell rammeavtale mellom Justisdepartementet og den russiske føderasjons Justisministerium om samarbeid i justissektoren.

Det bilaterale fengsels-samarbeidet med Latvia har siden 2004 vært henvist til å utvikle seg innen rammen av EØS-finansieringsmekanismene. I praksis har dette betydd en avvikling av den gamle

fadderordningen til fordel for et mer sentralisert samarbeid direkte mellom departement og etatsledelse i de to land. EØS-finansieringsmekanismene har gitt en tilsvarende plattform for samarbeid med Estland.

Norge har også innledet bilateralt samarbeid med Litauen. Bakgrunnen er at det sitter mange

litauiske borgere i norske fengsler. I den forbindelse deltok justisministeren på et møte i Vilnius i november 2007 hvor soningsoverføring etter den europeiske overføringskonvensjonen var et hovedtema.

## 5 Historikk

I de eldste tider var den enkeltes hevnfølelse grunnlaget for straffen. Senere ble straffen et samfunnsanliggende hvor man bygget på prinsippet om rettførdig gjengjeldelse. Kriminalitet kan enkelt forklares med at det er det som staten til en hver tid belegger med straff.

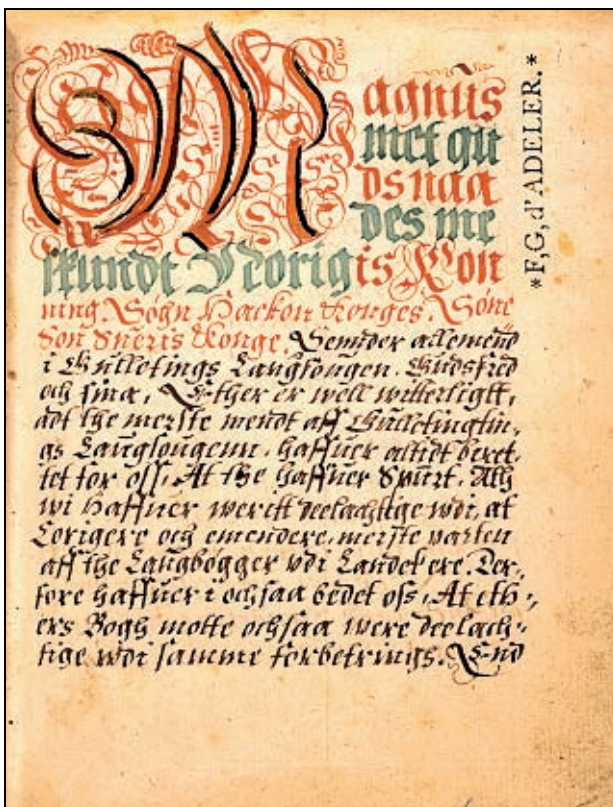
Lovgrunnlaget for straffegjennomføringen i Norge har utviklet seg fra den første felles lov for hele landet, Magnus Lagabøters landslov fra 1274 og hans bylov fra 1276. Under samlingen av og utviklingen av et felles norsk lovverk støttet kongen seg på jurister med kjennskap til romersk rett og kirkelig rett. På 1270-tallet stadfestet norsk lov et slags differensiert reaksjonssystem.

«Dersom en mann blir så galen at han bryter sine bånd og begår drap, da skal han bøte fulle bøter av sitt gods hvis han eier noe. Men dersom han intet har og blir frisk, da skal han reise fra landet og bli borte inntil han får betale full

bot for seg. Dersom det kan påvises at han virkelig er galen, da skal hvem som helst uten å risikere tiltale, binde ham og føre ham til tinget og tilby hans frender å løse ham. Deretter kan overbringeren løse ham og si seg fri for videre ansvar samt av den galnes gods, dersom sådant finnes, ta til dekning de omkostninger han virkelig har hatt, men heller ikke mer. Alle bør passe på den galne og risikerer ikke derfor tiltale.»

Den første fengselsdriften ble ledet av ulike myndigheter som festningskommandanter og embetsmenn i amtene. Før Norge fikk egne fengsler, ble straff sonet på for eksempel Akershus festning. Lovutviklingen tok en ny retning fra 1814 da legemsstraffen ble avskaffet. Deretter fulgte byggingen av landets første sivile fengselsbygg på midten av 1800-tallet. Den første fengselsloven kom i 1903, den neste i 1958. Disse lovene legger til grunn at det er frihetsberøvelse som er straffen.

Vernelagens virksomhet – senere Kriminalomsorg i frihet – fikk sin virksomhet regulert i ulike lover. Den første samlede loven om både frihetsberøvelse (fengsel) og frihetsinnskrenking (straffereaksjoner i frihet) fikk vi med straffegjennomføringsloven av 2001.



Figur 5.1 Magnus Lagabøtes landslov

Kilde: Riksarkivet

### 5.1 Framveksten av nye institusjoner

Det har alltid vært en sammenheng mellom synet på årsaker til kriminalitet og fangebehandling. Hva som er straffbart og hvilke reaksjoner samfunnet har på lovbruddene, gjenspeiler utviklingen i samfunnet på områder som verdier, menneskesyn og økonomi. Norge bygget gradvis opp en egen statsadministrasjon etter 1814. I 1818 fikk vi de tre første departementene: Finansdepartementet, Kirke- og undervisningsdepartementet og Departementet for Justits- og Politivæsenet. I 1837 nedsatte regjeringen et utvalg som skulle se på straffegjennomføringen i landet, som den gang fant sted på festningene, dvs. i militære bygg, eller i slaveriene, dvs. i en form for sosiale institusjoner for samfunnets svakeste.

Straffeanstaltkommisjonen leverte sin innstilling i 1841. Kommisjonen foreslo å nedlegge straf-

fegjennomføringen på festningene og slaveriene og bygge egne cellefengsler i stedet. Et sentralt prinsipp var individets rehabilitering gjennom bot og isolasjon. Dette ble bygningsmessig konkretisert i Philadelphia-modellen. Fengsel ble bygget i mange land etter det amerikanske forbildet. I disse fengslene satt de innsatte isolert på celler i korridorer som strålte ut fra et midtpunkt. Isoleringen skulle hindre uheldig innflytelse fra de andre fangene og bidra til moralsk forbedring. De tilsatte var voktere. Denne sammenhengen mellom bygning og innhold i straffen var grunnleggende ved planleggingen av Norges første sivile fengselsbygg. Botsfengslet i Christiania tok i mot de første innsatte i mai 1851. Det er fortsatt i bruk, som en del av Oslo fengsel. Det var planlagt sju slike fengsler, men det ble med dette ene.

Det ble satt ned en ny kommisjon som skulle se på lokalfengsler rundt om i landet. Innstillingen av 1856 dannet grunnlaget for Lov om fengselsvesenet av 1857 og for byggingen av 56 distrikts- og hjelpefengsler rundt om i landet i 1860-årene. Mange av disse er fremdeles i bruk enten som egne fengsler eller som avdeling under andre fengsler, for eksempel Arendal, Vik, Kongsvinger, Gjøvik, Hamar, Eidsberg, Sandefjord, Fredrikstad og Larvik.

Et halvt hundreår etter Botsfengslets opprettelse var ikke lenger teologien og jussen enerådende. Fra å betrakte lovbrøteren primært som skyldig, ble han nå mer betraktet som syk. Årsaken til kriminalitet ble ikke lenger bare tilskrevet moralsk defekt hos den enkelte, men snarere fysisk og psykisk defekt som hadde sin årsak i mennesket selv. Uansett fysiske eller psykiske årsaker – nå ble boten nedtonet og behandling kom isteden – i hvert fall som ideologi. For mens «botsbehandlingen» konsekvent ble praktisert i noen tiår, ble behandling i medisinsk forstand aldri noe som ble den jevne fange til del. Bak behandlingstanken lå også en optimistisk tro på fangens mulighet til å forandre seg til det bedre, bare man ga den rette «behandling». Midlene var andre, men troen på mulighetene for endring rundt forrige århundreskifte var like fast som i 1851 – og som i dag.

Myndighetene var tidlig fullt klar over at løslatelsen var et avgjørende tidspunkt, og at ingen fange burde løslates til ingen ting. Strafanstaltskommisjonen av 1841 uttalte:

(...), *maa man ikke forlade Fangen i det kritiske Øieblik, han derfra løslades. Omsorg for den løsladte fange, og den derved bevirkede eller dog tilsigtede Forebyggelse af hans Tilbagefald paa Forbryterbanen udgjør saaledes en nødvendig Betingelse for en varig virkning af Behandlingen i Strafanstalten: og en lig-*

### Boks 5.1 Reformen i historisk lys

Dette bildet er fra det svenske fengselsmuseet og viser en fange fra botsfengselsidéns glanstid. Ikke bare skulle fangene isoleres for å gjøre sjelelige botsøvelser – under lufting fikk de hette over hodet for å hindre kontakt med andre fanger. Slike hetter var også i bruk i Botsfengselet i Oslo. Det sjokkerer oss i dag, men vi må huske at Botsfengselet i sin samtid var en progressiv reform, og at den tids fengselsledere gjorde det de trodde var best med tanke på rehabilitering.

Er det noe i dagens straffegjennomføring som om noen generasjoner vil vekke sterke reaksjoner? Hva er vår tids fangehette?



Figur 5.2

*nende Omsorg bør også blive den løsladte Varetægtsfange til Deel (side 425–427).*

I tråd med denne erkjennelsen uttalte den samme kommisjonen:

*En oplyst Regjering vil derfor ligesaa lidt unnlade at skjenke Omsorg for tilsynsløse smaa og ældre børn som for løsladte fanger, den behørig opmeerksomhed. En saadan Omsorg udgjør en nødvendig Betingelse for Fangepleiens heldige virkninger eller leder i det mindste disses opnaaelse.*

I likhet med en rekke andre frivillige, veldedige organisasjoner, ble forløperne til friomsorgen etablert på denne tiden. Det var omsorgsfulle privatpersoner som så hvilken elendighet mange av de innsatte ble sluppet ut til og som derfor tok mål av seg til å ta seg av de løslatte og hjelpe dem med husly og mat.

På 1870-tallet ble det dannet egne fengselselskaper. Det ble gjort etter initiativ fra Justisdepartementet, som i 1875 fikk en egen avdeling for «Straffanstalt og Fængselsvæsenet», til daglig kalt «Fængselsstyrelsen». Forsorgs- og fengselselskapene gikk i 1917 sammen i «De norske forsorgsforeningers landsforbund». Disse skulle hjelpe til med å skaffe arbeid og yte økonomisk bistand til de løslatte. Senere sluttet de såkalte lærehjems- og verneforeningene seg til dette forbundet. I 1923 ble fengselsforeningene, lærehjemsforeningene og vernelagene slått sammen til det som fra 1939 ble kalt Norges Vernesamband.

Virksomheten til disse foreningene hadde gradvis beveget seg fra å være ren hjelpevirksomhet til på det offentliges vegne å utføre kontroll i forbindelse med betinget dømte, prøveløslatte og personer påtalemyndigheten unnlot å reise tiltale mot. I tillegg utførte de personundersøkelse, en undersøkelse om relevante forhold hos den siktede til bruk for politiet/påtalemyndigheten før domsavsigelsen. På den måten var foreningene blitt et nødvendig ledd i den organiserte straffettspleien. Foreningene hadde også gradvis fått større økonomisk støtte fra staten. Et viktig skritt i retning av full statlig overtakelse var tatt.

Fra og med 1. januar 1980 overtok staten ansvaret for virksomheten som vernelagene hadde utført, vernelagene ble til kriminalomsorg i frihet. Føringsene for friomsorgens arbeid ble gitt i kongelig resolusjon. Ledelsen for Norges Vernesamband kom inn i Justisdepartementet i fagavdelingen Fengselsstyret. Avdelingen endret da navn til Avdeling for fengselsvesen og kriminalomsorg i frihet, og året etter til Kriminalomsorgsavdelingen. Innlemmelsen tydeliggjorde at straff er mer enn frihetsberøvelse. Frihetsinnskrenkning er også straff. Både innen fengslene, og mellom fengslene og friomsorgen, fikk man samtidig en ideologisk diskusjon om mulig motsetningsforhold mellom kontroll og hjelp under straffegjennomføringen. Likevel ga sammenslåingen først og fremst nye muligheter, ikke minst i forhold til rehabiliterings- og integreringsarbeidet.

Den «behandling» som i praksis avløste bostegen i fengslene, var arbeid og undervisning. Kunnskap og arbeid skulle kurere de kriminelle, særlig de unge. Denne tankegangen ble manifes-

### Boks 5.2 Kulturminner

Kriminalomsorgen har en lang historie i Norge. Det er derfor viktig å ta vare på kulturminnene og gjøre dem tilgjengelig for allmennheten. Mange fengsler har tatt vare på historisk materiale. Kriminalomsorgen skal starte arbeidet med å registrere og merke disse gjenstandene for at de ikke skal gå tapt. For at allmennheten skal kunne ta del i kriminalomsorgens historie, vil departementet bidra til å samle alle kriminalomsorgens kulturminner i en egen samling knyttet til Oslo fengsel.

tert særlig i to tiltak: Tvangsarbeidshuset på Opstad og Arbeidsskolen for unge lovbytere. Dette hadde sammenheng med nye forklaringer på årsakene til kriminalitet: arbeidsløshet og alkohol. Fra å holde blikket utelukkende på individuelle forklaringsmodeller, ble nå mer utenforliggende forklaringer brakt inn. Svaret ble arbeid og undervisning.

I 1920 ble det bestemt at man skulle etablere en arbeidsskole for unge lovbytere. Denne ble til virkelighet i 1951, men ble nedlagt i 1975. Tiltaket var lite vellykket, dette «ungdomsfengselet» hadde et tilbakefall på 90 %. Behandlingsoptimismen som lå i prosjektet, var basert på at straffen var tidsubestemt, fengselsledelsen kunne bestemme når den innsatte var «rehabiliteret nok». Tidsubestemtheten ble samtidig en del av problemet. Den kan være årsaken til at mange rømte. De andre nordiske landene hadde tilsvarende erfaringer: tidsubestemte straffer har liten forbedrende effekt.

## 5.2 Fengselsloven av 1958

En innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om reformer av 6. april 1951, viste til at det i flere land hadde skjedd en utvikling på straffefullbyrdelses område, og moderne fangebehandling skulle formes på basis av etablert fagkunnskap. Flere sider ved fangebehandlingen ble kritisert i komitéarbeidet, og det ble presisert at det måtte legges vekt på hensiktsmessig behandling og påvirkende tiltak. Særlig ble den enkelte fanges sosiale og personlige bakgrunn trukket inn, og hans fysiske og sjelelige helse, både i og utenfor fengsel, ble et sentralt faglig perspektiv. Det ble tydelig sagt at prøveløslatelse etter 2/3 tid måtte bli en normalordning.



Mye oppmerksomhet fikk også «fellesskapsbehandlingen», som hadde store fordeler framfor «eneromsbehandlingen». Økt bruk av åpne anstalter ble foreslått, og det ble lagt vekt på at klassifiseringsarbeidet av fangen måtte knyttes til personundersøkelser. Arbeidstilbudet og undervisningstilbudet ble bedre. Ideene ble langt på vei materialisert i den nye fengselsloven av 1. april 1958, som trådte i kraft i 1959. Mange av reformideene gjenspeiler en styrket rehabiliterings- og behandlingssideologi.

På 1960-tallet var optimismen om behandling, resosialisering og rehabilitering på sitt høyeste i kriminalomsorgen. Oppfatningen som rådet, var at de fleste kunne reddes fra kriminalitet – og metoder var utviklet. De som ble fengslet, dømt til sikring, arbeidsskole eller tvangsarbeid måtte i prinsippet underkastes behandling. Anstaltene ble åpnet for andre behandlingsprofesjoner som psy-

kologer, psykiatere, sosionomer og miljøarbeidere. Det var imidlertid stor avstand mellom idealer og realiteter, og svært mange falt utenfor oppleggene.

Med Kirke- og undervisningsdepartementets overtakelse av skolevirksomheten i fengslene i 1969 var importmodellen en realitet. Den etablerte prinsippet at det er de ordinære offentlige myndighetene som skal levere tjenester også til de innsatte i fengslene. Dette prinsippet er senere fulgt for prestetjeneste, bibliotekjeneste og primærhelsetjeneste. Importmodellen bidro fra starten både til å bedre undervisningstilbudene til de innsatte og til større åpenhet om fengselsvirksomheten. Den har også sikret at de som har ansvar for fengselsinnsatte, har den samme kompetanse og mulighet for å følge med på utviklingen på sitt fagfelt som de som arbeider med tjenesteyting i samfunnet ellers.

### Boks 5.3 Bastøy fengsel



Figur 5.3 «Her trener vi på resten av livet»

Bastøy fengsel ligger på en øy i Oslofjorden. Murene mangler, omgivelsene er vakre og bygningene vennlige. Det betyr ikke at livet bare er lett for de innsatte. Hit kommer bare de straffedømte som ønsker å ta et oppgjør med sin kriminalitet, og som vil skape seg et annet og selvstendig liv i framtiden. Arbeidet kan være hardt, både det fysiske arbeidet i fjøs, stall og verksted, de intellektuelle utfordringene i skolen, eller innsatsen for å borre i sine egne tanker og følelser. Det er like krevende å gå gjennom en nærgående personlig utvikling og bli avkrevd ansvar, som å sitte innesperret i fengsel med høyt sikkerhetsnivå.

På Bastøy er det en nær sammenheng mellom den praktiske hverdagen og driften av fengselet, og pedagogikk og menneskesyn i straffegjennomføringen. Bastøy er verdens første humanøkologiske fengsel. Både tilsatte og innsatte har blitt skolert i humanøkologi. Det satses på utdanning, arbeidstrening og ansvarsutvikling. Fengselet har lagt om til økologisk jordbruk, det produseres økologisk mat, avfall sorteres og blir gjenbrukt, og bruken av fossilt brensel er blitt redusert.

Oljefyrer er byttet ut med vedkjeler, og solceller er blitt tatt i bruk til oppvarming av beboelseshus.

Humanøkologi handler kort og godt om at mennesket påvirkes av og påvirker omgivelsene sine. Ved å bo i et miljø som gir enkeltindividet ansvar, utfordringer og krav og som samtidig er preget av gode rollemodeller og tydelige verdier, kan innsatte bli motivert til å endre atferd. Denne tenkningen er svært godt egnet til å lære innsatte å ta ansvar for handlingene sine, for livet sitt og for framtiden sin. De fleste av de 115 innsatte på Bastøy er dømt for alvorlige lovbrudd og har fått lange fengselsstraffer – i gjennomsnitt fem år – og de er her i siste del av straffen. Til sammenligning er gjennomsnittet for alle fengselsdommer i Norge bare litt over tre måneder. Det viser at det ikke er hva du er dømt for som bestemmer hva slags sikkerhetstiltak som er nødvendig.

Norsk forening for kriminalreform (KROM) ble stiftet i 1968 og ble en viktig organisasjon for fangene og kritikken av forholdene i fengslene. Krav om innsyn i og åpenhet om fengselsvirkeligheten ble reist. Blant annet ble de materielle forholdene ved en del fengsler, og besøks- og permisjonsordningen, utsatt for betydelig kritikk. Det førte til at det ble foretatt lempninger der særlig forholdet til pårørende ble styrket. Spørsmålet hadde også vært diskutert internasjonalt. Endringene åpnet for besøk hver uke opp til én time.

Løsgjengerloven som hjemlet plassering på Opstad, ble opphevet i 1972. Heller ikke det tiltaket hadde ført til de forventede resultatene i form av edruelighet og et ikke-kriminelt livsmønster etter løslatelse.

På 1970-tallet fortsatte debatten om fangenes soningssituasjon, fengslenes kvalitet, klientundersøkelser, fangers psykiske helse, narkotika, bruk av fellesskap, permisjons- og besøksordninger og kultur- og undervisningstilbud. Sikkerheten, betjentenes arbeidssituasjon og kompetanse ble også utviklingsområder.

Både for å gi et differensiert soningstilbud, og for å utnytte ressurser som lå i fraflyttede institusjoner, ble det fra 1970-tallet etablert en rekke nye fengsler med et helt annet bygningsmessig preg enn de vel hundre år gamle bygningsmessig kompakte og lite smidige distriktsfengslene. Reformtanken fikk også uventet drahjelp fra problemet med soningskø, som ble påtrengende utover på 1980-tallet. Tidligere «guttehjem», spesialskoler og militærleire ble gjort om til åpne fengsler eller kontraktsavdelinger under lukkede fengsler. Eksempler er Bastøy, Hassel, Ilseng, Trøgstad, Vestre Slidre, Hof og Verdal.

### 5.3 Stortingsmelding nr. 104 (1977–78) – Kriminalmeldingen

Justisminister Inger Louise Valles kriminalmelding, stortingsmelding nr. 104 (1977–78) om kriminalpolitikken, vakte strid og diskusjon da den kom. Likevel er forslagene i meldingen gradvis blitt virkeliggjort. For eksempel kom det allerede i 1984 de første forsøk med samfunnstjeneste. I dag er de aller fleste forslagene en viktig og selvfølgelig del av justispolitikken og betegnes som suksesser, mens noen, som å øke støtten til ofrene, arbeider man fortsatt med i dag. Budskapet i kriminalmeldingen var: Skal vi redusere kriminaliteten i samfunnet, må vi også gjøre noe med de grunnleggende samfunnsforholdene. Kampen mot kriminalitet er dermed ikke bare et anliggende for

justismyndighetene, men for alle de departementene som har fagfelt som berører justisfeltet. Meldingen tok til orde for forvaltningssamarbeid på alle nivåer, fra departementsplan til kommunale etater.

Inger Louise Valle var justisminister fra 1973 til 1979. Hun framholdt i sin erindringsbok at forståelsen av kriminalitetens vesen ikke bare krever innsikt i samfunnsspørsmål, men en dypere forståelse av menneskenes sinn og atferd (Valle, 1989):

«Jeg tror at de fleste vil være enige om at det i den kulturkrets vi hører hjemme i, vil være rimelig at siktemålet med en kriminalpolitikk også må være at forbryteren hjelpes bort fra forbryterbanen og får rimelige muligheter til å bli en skikkelig borger. ... Å ha som motto «alle mine sønner» er solidaritet i praksis. ... Selv om vi tar avstand fra og frastøtes av deres holdninger og av deres stil, betyr ikke det at de bare skal møtes med politi og straff. Også de har rett til vår omtanke, selv om de selv kanskje vil betakke seg for noe slikt.»

Videre skriver Inger Louise Valle:

«Av viktige forslag i meldingen ved siden av å opprette et bredt sammensatt kriminalitetsforebyggende råd, og en straffekommisjon, ville vi:

- utvikle fengslene i mer human retning gjennom mange konkrete tiltak,
- senke straffenivået for å bringe straffemetodene mer i tråd med våre kulturelle tradisjoner,
- gjennomgå varetaksordningen på bakgrunn av en spesiell utredning i et eget utvalg,
- heve den kriminelle lavalder fra fjorten til femten år,
- øke støtten til ofre for kriminalitet,
- styrke kriminalomsorgen i frihet,
- bygge ut politiet i nærmiljøet,
- opprette konfliktråd der ofre og lovbrøyttere kunne møte hverandre, dette med særlig sikte på ungdomskriminaliteten,
- innføre samfunnstjeneste hvor lovbrøytteren kunne gjøre opp for seg gjennom gratis samfunnsnyttig arbeid, og derved slippe å komme i fengsel.»

Samtidig som kriminalmeldingen poengterte de samfunnsmessige årsakene til kriminalitet, la den for dagen et menneskesyn hvor verken moral eller sykdom sto sentralt, men hvor menneskets verdighet og rett ble betont. Det førte til at tiltak i fangebehandlingen fikk en ny begrunnelse. Arbeid, skole, behandling, kultur og fritidsaktiviteter skulle tilbys under frihetsberøvelsen, både fordi dette ble ansett å ha sin egen verdi, og fordi det var riktig ut ifra en rettighetstankegang. At det

samtidig kunne ha en rehabiliterende effekt, ble sett som en ekstra bonus. Tilbudene ble både kvantitativt og kvalitativt bedre. Straffegjennomføring i fengsel med lavere sikkerhetsnivå muliggjorde smidigere reintegrering i samfunnet. De beste stedene for kontraktsoning utviklet dessuten et miljøarbeid som påvirket tenkningen på 1990-tallet. Oppleggene ble anvendt som et viktig ledd i soning med progresjon.

#### 5.4 Utviklingen av rehabiliteringstanken

---

Rehabiliteringsideologien går langt tilbake. Det kan sies at den startet på begynnelsen av 1800-tallet, som et resultat av private initiativer på ulike steder i verden. En viktig faktor var John Howards arbeid i England. Han er mest kjent for sin publikasjon fra 1777, «The State of Prisons in England and Wales, with an Account of some Foreign Prisons», der han kritiserte tilstanden i de engelske fengslene og tok til orde for å forbedre forholdene til de innsatte.

Den tyske sosiologen Norbert Elias hevdet i 1939 at den historiske utviklingen av nasjonale statsformer har medført en sterkere form for selvbeherskelse og tilbakeholdenhet både blant befolkningen og blant de nydannede myndighetene. Statlig monopolisering av bruk av vold medførte et roligere hverdagsliv. Den nederlandske sosiologen Herman Franke beskrev i 1990 hvordan dette påvirket måten lovbrytere ble straffet på. Ser man langt tilbake, ser man at der hvor man pleide å straffe ved å drepe, lemleste eller skade lovbrytere fysisk på andre måter, ble dette gradvis erstattet av bannlysing, eller fengsling. Bruken av fengsel har gjennomgått en lignende utvikling, og siden 1970-tallet har vi sett en oppgang i samfunnsbaserte straffer.

Flere europeiske land kom med nye fengselslover i denne perioden, nettopp kjennetegnet av en ny tilnærming. Etter hvert oppsto det som nevnt foran en såkalt «behandlingsoptimisme» som berodde på tanken om at det er mulig å «helbrede» en lovbrøyer fra sine kriminelle tendenser eller fra kriminalitetens sykdom. Man forsøkte å endre vedkommendes personlighet, vaner, muligheter eller hans posisjon i samfunnet slik at han skulle bli mindre tilbøyelig til å begå kriminelle handlinger. Det kriminelle alternativet skulle ikke lenger være så tiltrekkende som det åpenbart hadde vært ved tidligere anledninger. Et tidlig eksempel på en forskningsstudie på dette område er Kirby (1954), som fant fire tilfeller av rehabiliteringstiltak og konkluderte med at tre av dem var effektive. Noe senere

kom forskningsrapporter med et større antall evalueringer, og som viste mellom 50 % og 60 % positive resultater (Bailey, 1966; Logan, 1972). Andre trodde at det var en fin tanke, men at det faktisk var umulig å kombinere rehabilitering med straff; at det var to fullstendig forskjellige ting. Rehabilitering måtte komme etter straffen, ikke under eller i form av.

#### 5.5 Samarbeid mellom kriminalomsorg i frihet og kriminalomsorg i anstalt

---

Fra 1. januar 1980 var både kriminalomsorg i frihet og kriminalomsorg i anstalt (fengslene) involvert i straffegjennomføringen, enten i fengsler av ulike kategorier eller i form av betinget dom med tilsyn eller samfunnstjeneste. I tillegg hadde friomsorgen et betydelig ansvar for å utarbeide personundersøkelser til påtalemyndighet og domstol, foruten at friomsorgen hadde ansvaret for sosialtjenesten i mange av fengslene, og ledet løslatelsesgrupper for de innsatte som snart skulle løslates fra de større fengslene. Når det gjelder bistand og støtte til domfelte, hadde friomsorgens og fengslenes roller nærmet seg hverandre som del av en differensiert straffegjennomføring, selv om omstendighetene for de domfelte var ulike.

#### 5.6 St.meld. nr. 27 (1997–98) Om kriminalomsorgen

---

I 1989 kom det nye regler om fangebehandlingen i Norge, med en klar innstramning av forholdene som mål. Bakgrunnen var enkelte tragiske hendelser ved innsattes framstillinger eller permisjoner fra fengsel. Det ble nye restriksjoner på permisjoner, frigang og besøk for bedre å beskytte samfunnet mot farlige kriminelle. Kursendringen illustrerer behovet for en robust straffegjennomføringspolitikk med bred politisk forankring. Samfunnet må ha en grunnleggende tillit til at straff gjennomføres på forsvarlig måte. Samtidig er det ikke noen eksakt vitenskap å forutsi menneskelig atferd, og kriminalomsorgen kan ikke garantere at fatale hendelser ikke vil skje. Slike enkelthendelser er imidlertid ikke noe godt grunnlag for endringer i den generelle straffegjennomføringspolitikken.

Sentralt for meldingen var det brede samarbeidet mellom ulike instanser i samfunnet, ved at meldingen, og senere straffegjennomføringsloven, understreket at kriminalomsorgen gjennom samarbeid med andre offentlige etater skulle legge til

rette for at domfelte og innsatte i varetekt fikk de tjenester som lovgivningen ga dem krav på. Via samarbeidet ble innsatsen samordnet for å dekke domfelte og innsattes behov. De tilsattes faglige kompetanse og den enkelte domfeltes ansvar for egen utvikling under straffegjennomføringen stod også sentralt. Dette avspeiler både en styrking av en liberalistisk ideologi om enkeltmenneskets ansvar og en internasjonal trend i kriminalpolitiske og fengselsideologiske prinsipper.

Stortingsmeldingen ble ikke fremmet for å oppnå liberalisering eller innstramning i straffegjennomføringspolitikken. Meldingen trekker opp et helhetssyn på kriminalomsorgen hvor kriminalpolitiske rammer, faglige virkemidler og organisasjonsmessige spørsmål knyttes sammen. Meldingen fikk bred tilslutning i Stortinget. Dermed startet arbeidet med å utarbeide den nye organisasjonen og en samlet lov for virksomheten.

En viktig følge av meldingen i 1998 var omorganiseringen av etaten. I 2001 ble kriminalomsorgen omorganisert slik at fengslene og friomsorgskontorene ble underlagt felles ledelse på regionalt og sentralt nivå. Etatsledelsen ble lagt i Justisdepartementets kriminalomsorgsavdeling, ved Kriminalomsorgens sentrale forvaltning.

## 5.7 Straffegjennomføringsloven

Straffegjennomføringsloven, som erstattet fengselsloven av 1958, trådte i kraft i 2002. Den lovfestet en praksis som hadde vokst fram over tid, med en planmessig progresjon i soningen fram mot løslatelse. Ved siden av hjemmel for alternative opplegg og progresjon i soningen, muliggjorde den samtidig en rekke sikkerhetsmessige og restriktive tiltak. Den restriktive løslatelsespraksisen som ble innført ved Fengselsstyrets rundskriv i 1999, som innebærer at det ikke lenger var automatikk i løslatelse på 2/3-tid, ble videreført i den nye loven.

## 5.8 Utviklingen av friomsorgen

På slutten av 1800-tallet ble det som nevnt bygget en rekke nye fengsler. I takt med dette hadde også hjelpeforeninger etablert seg de fleste stedene hvor det var fengsler. I samme periode vokste også andre frivillige, kirkelige organisasjoner som så behovet de straffedømte hadde for støtte ved løslatelsen. På midten av 1870-tallet ble det etter initiativ fra Fengselsstyret opprettet en ny type foreninger eller Fengselselskaper. Disse skulle hjelpe til med å skaffe arbeid og yte økonomisk bistand. Senere kom også de såkalte læreheims- og verneforeninger.

Betinget dom med tilsyn av vernelagene (som senere ble friomsorgen) ble lovhjemlet i 1919. Tre år senere kom ordningen med at prøveløslatte fra fengsler kunne ilegges tilsyn av friomsorgen.

Vernelagene ble i 1980 overtatt av staten og underlagt Justisdepartementet under benevnelsen Kriminalomsorg i frihet, og var med dette endret fra å være en privat organisasjon til en statlig etat. Oppgaver og ansvar til kriminalomsorg i frihet ble gitt i kongelig resolusjon.

I 1984 ble prøveordningen med samfunnstjeneste innført i Rogaland. Ordningen ble landsdekkende i 1989, og lovfestet i 1991.

I 1993 kom Friomsorgsutvalgets innstilling NOU 1993:32 Nytt fundament for friomsorgen. Den danner et viktig grunnlag for etableringen av promilleprogram og lovfestingen av friomsorgens arbeid i den kommende straffegjennomføringsloven.

I 2002 ble ordningene med samfunnstjeneste og tilsyn med betinget dom opphevet og erstattet med samfunnsstraff. Friomsorgskontorene gjennomfører også promilleprogram. Fra høsten 2008 vil promilleprogrammet bli utvidet til også å omfatte annen ruspåvirket kjøring. Det vil også bli etablert straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

## 6 Straffgjennomføring i dag

Regjeringens mål er at straff skal gjennomføres slik at færre lovbrøtere begår nye kriminelle handlinger etter soning. For å heve kvaliteten i straffegjennomføringen, kreves det grundig kunnskap om hvordan straff gjennomføres i dag.

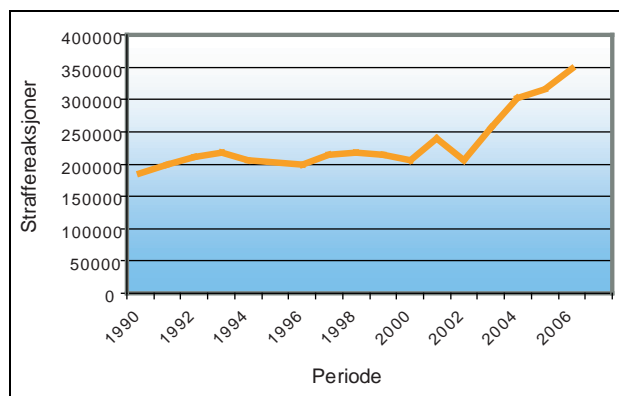
I det følgende vises noen nøkkeltall om kriminalitetsutviklingen i Norge. Det gjelder blant annet antall avsagte dommer samlet og fordelt på ulike kategorier lovbrudd. Av særlig interesse er fengselsdommenes andel av det samlede antall dommer. Det gis også en oversikt over fangetallsutviklingen og antall fengselsplasser til rådighet. Det er flere grunner til at straffen bør komme så raskt som mulig etter dommen. Nedbygging av soningskøen er derfor også tatt med.

Innholdet i soningen er kort beskrevet. Stortingsmeldingen reiser spørsmålet om dagens straffepraktis virker godt nok. Med det menes om lovbrøteren reduserer eller slutter med sine kriminelle handlinger som følge av straffen. Statistikk om tilbakefall til ny kriminalitet blir da et nødvendig verktøy i reformarbeidet.

For statistikk over sikkerhetsmessige forhold under soningen vises til kapittel 8.

### 6.1 Antall straffereaksjoner

Antall straffereaksjoner har hatt en jevn økning siden 1990. Figur 6.1 viser utviklingen i straffereak-



Figur 6.1 Antall straffereaksjoner i perioden 1990–2006.

Kilde: SSB

sjoner (forbrytelser og forseelser) i perioden 1990–2006.

Som det framgår av figur 6.1, var det i perioden fra 1990 til 2003 en nokså jevn utvikling i straffereaksjoner med enkelte små endringer bortsett fra 2001 hvor vi ser en stigning. Fra 2003 har det vært en betydelig stigning i antall straffereaksjoner. I 2002 ble det registrert 205 988 straffereaksjoner, mens det i 2006 ble registrert 346 882 straffereaksjoner. Det er særlig en sterk økning i forseelser, fra 178 475 i 2002 til 313 779 i 2006.

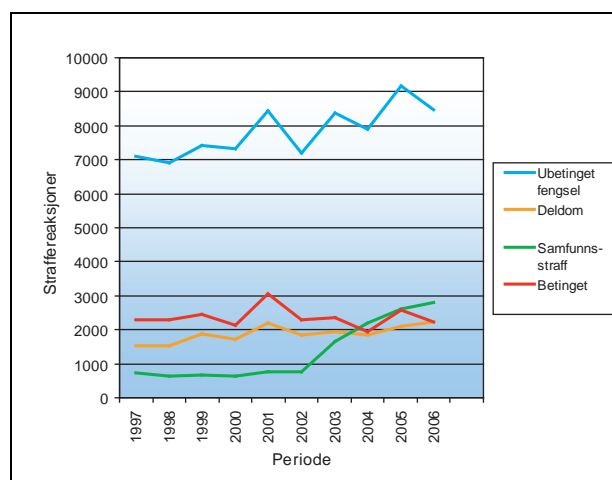
Figur 6.2 viser hvordan utviklingen har vært i forhold til reaksjonstypene ubetinget fengsel, deldom (ubetinget/betinget), samfunnsstraff og betinget fengsel:

Samfunnsstraffen har hatt en betydelig og jevn økning siden ordningen avløste samfunnstjenesten i 2002.

Pr. 31. desember 2007 var det også 135 personer som var dømt til forvaring siden denne straffereaksjonen ble etablert i 2002.

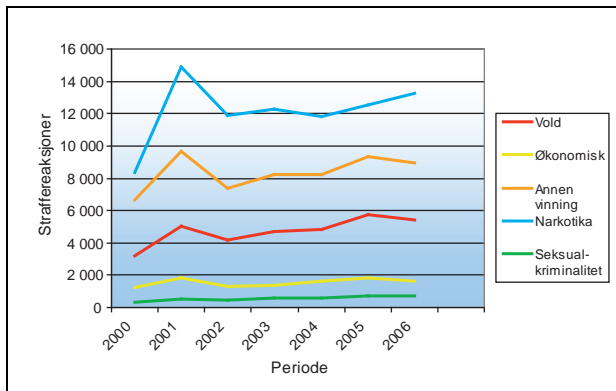
Figur 6.3 viser utviklingen i straffereaksjoner i forbrytelsessaker etter kategori av lovbrudd fra 2000 til 2006.

Mot slutten av perioden er det en nedadgående tendens i straffereaksjoner for alle forbrytelsesgruppene, bortsett fra narkotika.



Figur 6.2 Antall straffereaksjoner fordelt på type reaksjon i perioden 1997–2006

Kilde: SSB



Figur 6.3 Straffereaksjoner i forbrytelsessaker for årene 2000–2006.

Kilde: SSB

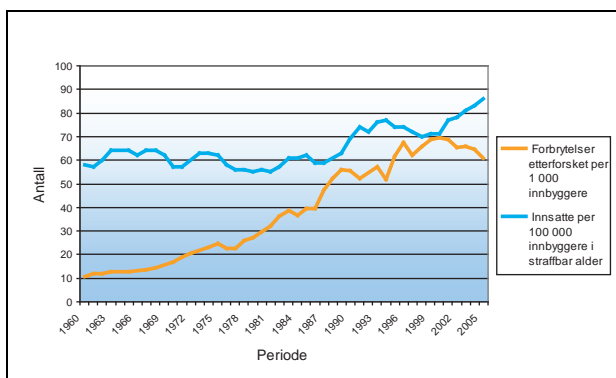
I 2007 representerte promillekjøringsdommer nesten 21 % av dommene på ubetinget fengsel. Alle lovbrudd som samlet kategoriseres som vinning, utgjorde den største gruppen med 43 %. Narkotika utgjorde 13 % og vold 20 %. 3 % av dommene var for sedelighet.

## 6.2 Bruken av fengselsstraff og frihetsinnskrenkende straff

Bruken av fengselsstraff avhenger ikke bare av kriminalitetsutviklingen. Ser man på kriminalstatistikken i Norge de siste 40–50 år, og utviklingen i bruken av fengselsstraff, ser man at kurvene bare delvis følger hverandre (figur 6.4):

Økningen i antall innsatte helt i slutten av perioden skyldes dels nedarbeidelse av soningskøen.

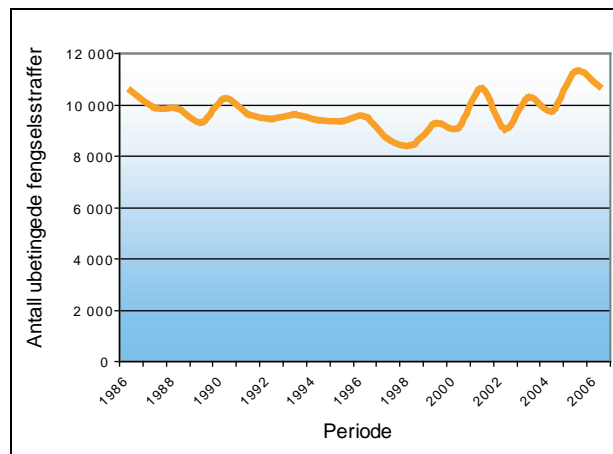
Antall ubetingede fengselsstraffer har ligget rundt 10 000 pr. år de siste 20 årene. Antallet viser imidlertid en ujevn økning de siste fem årene (figur 6.5):



Figur 6.4 Etterforskede lovbrudd og innsatte, 1960–2006

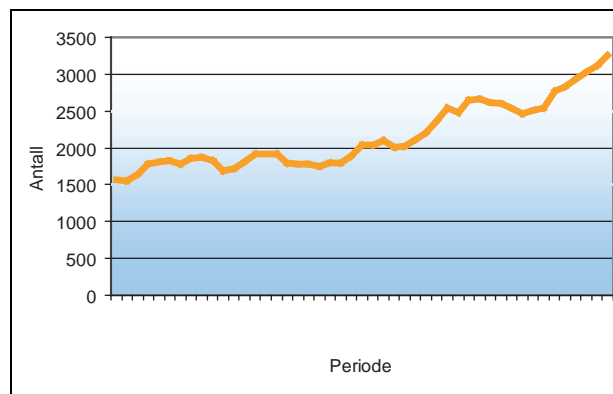
Kilde: SSB

Figur 6.6 viser at antall innsatte har økt betydelig mer enn antall ubetingede fengselsstraffer tilslutt:



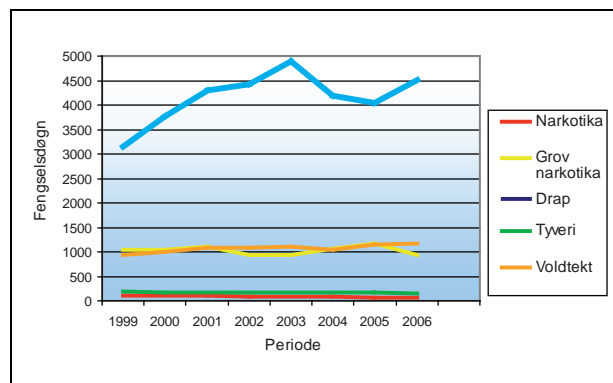
Figur 6.5 Antall avsagte ubetingede fengselsstraffer 1986–2006

Kilde: SSB



Figur 6.6 Gjennomsnittlig antall innsatte i fengsel 1960–2007

Kilde: KSF



Figur 6.7 Gjennomsnittlig utmålte fengselsdøgn pr. dom for noen utvalgte kriminalitetstyper i perioden 1999–2006

Kilde: SSB

Tabell 6.1 De utmålte ubetingede dommenes lengde fra 1999 til 2006

År	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gjennomsnittlig utmålt straff i ren ubetinget dom	155	153	150	154	177	180	182	160
Gjennomsnittlig utmålt straff i delvis ubetinget dom	85	88	85	88	95	100	103	113

Kilde: SSB

Antall innsatte er mer enn doblet siden 1960.

Figur 6.7 viser utviklingen i straffutmåling for noen utvalgte kriminalitetstyper. Tallene viser gjennomsnittlig utmålt straff i perioden 1999–2006:

Mindre narkotikasaker gir korte fengselsdommer; det samme gjør tyveri. Doms lengden for voldtekt og grove narkotikalovbrudd ligger omtrent på samme nivå, mens det er drap som gir de virkelig lange dommene.

Tabell 6.1 viser utviklingen i lengden på ubetingede dommene fra 1999 til 2006 i antall dager:

I 2007 var gjennomsnittlig domslengde på alle påbegynte ubetingede fengselsdommer 163 dager. Ordningen med prøveløslatelse ved dommer på 74 dager eller mer gjør at den faktiske tiden i fengsel er kortere. Et anslag over den faktiske sittedagen for alle avsluttede ubetingede dommer, foregripet soning og forvaring i 2007, var 101 dager.

En dagsmåling pr. 1. april 2008 viste at 448 personer var på prøveløslatelse. Tabell 6.2 gir et bilde av soningens varighet.

38 personer satt i fengsel mer enn fem år. Ingen av de løslatte hadde vært fengslet i mer enn 11 år. Et tydeligere bilde av dommenes lengde framkommer i tabell 6.3. Her er prosentandel av antall saker i 2006 også brutt ned på type lovbrudd og domslengde.

I sum har økningen i antall dommer og lengden på dommene ført til at antall utmålte ubetingede fengselsdøgn i perioden 1999–2006 har steget med 18 % (figur 6.8). Dette har skapt et økt trykk på fengslene, og har ført til soningskø. Antallet utmålte ubetingede fengselsdøgn gir et bilde på kapasitetspresset i kriminalomsorgen. Oversikten er basert på antall rene ubetingede reaksjoner, gjennomsnittlig utmålt straff for de ubetingede reaksjonene, ubetingede reaksjoner i deldom og gjennomsnittlig utmålt straff for den ubetingede delen i deldommen.

Det er en betydelig økning i antall utmålte ubetingede fengselsdøgn gjennom perioden. Fra 1 309 090 utmålte døgn i 1999 til det høyeste registrerte antall døgn i 2005, 1 888 691 døgn. Det er imidlertid en nedgang på over 200 000 døgn fra 2005 til 2006. Nedgangen skyldes først og fremst at

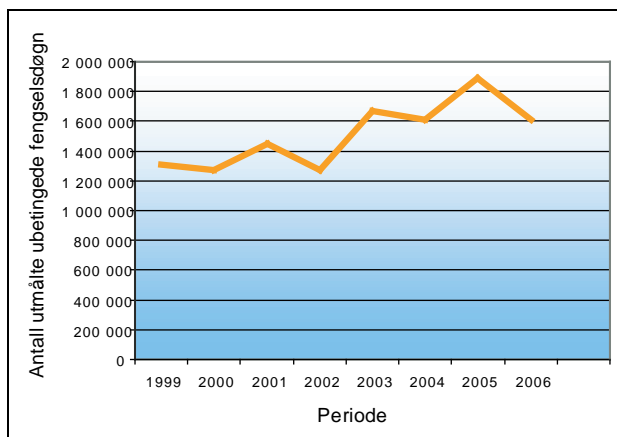
Tabell 6.2 Sittetid i fengsel for de som ble løslatt i 2007

Innen 30 dager	43,0 %
Innen 90 dager	75,0 %
Innen 6 måneder	86,0 %
Innen 1 år	93,6 %

Tabell 6.3 Domslengde for noen lovbruddskategorier i 2006 (kumulativt).

2006 Domslengde	Type lovbrudd					Totalt
	Promillekjøring	Narkotika	Seksuallovbrudd	Vold	Vinning o.a.	
< 1 mnd	66,2 %	12,7 %	6,1 %	11,2 %	28,3 %	28,9 %
< 2 mnd	91,5 %	28,9 %	24,2 %	31,3 %	53,4 %	51,7 %
< 3 mnd	96,9 %	40,1 %	43,0 %	51,8 %	67,7 %	65,5 %
< 6 mnd	98,7 %	53,2 %	57,4 %	66,1 %	80,0 %	76,5 %
< 9 mnd	99,6 %	62,9 %	70,4 %	77,8 %	89,9 %	85,3 %
< 1 år	99,9 %	68,3 %	73,6 %	82,9 %	94,0 %	89,0 %
< 3 år	100,0 %	82,4 %	87,7 %	91,4 %	98,8 %	95,2 %
< 5 år	100,0 %	93,1 %	98,1 %	97,0 %	100,0 %	98,5 %

Kilde: SSB



Figur 6.8 Antall utmålte ubetingede fengselsdøgn 1999–2006.

Kilde: SSB

det i 2006 ble idømt færre rene ubetingede fengselsdommer, samtidig som gjennomsnittlig utmålt straff for ubetingede fengselsdommer sank.

I 2007 var det 12 536 nyinnsettelse i fengsel, mot 12 078 i 2006. Dette gjelder alle kategorier domfelte, varetektsinnsatte og bøtesonere.

Av de 12 536 nyinnsettelsene i 2007 var 3 127 innsettelse i varetekt, mot 3 018 i 2006. Andelen varetekt av alle innsettelse er uforandret omkring 25 %. Av alle gjennomførte fengselsdøgn utgjorde varetekten 20 %. Gjennomsnittlig sittedag i varetekt var i 2007 67 dager. Det var en økning fra 63 dager i 2006.

I 2007 ble 2,4 % av fengselskapasiteten brukt til subsidiær soning av bøtestraffer. Se også kapittel 10.3 om bot som ikke betales.

### 6.3 Fengselskapasitet

For å kunne dekke det økte volumet av idømt fengselsstraff, er det bygget flere fengsler og fengselsplasser. Tabell 6.4 illustrerer utviklingen av antall fengselsplasser i perioden 1997–2008.

Antall plasser i fengsler med lavere sikkerhetsnivå har steget noe fram til 2002, fra 881 plasser i 1997 til 941 i 2002. Etter 2003 har tallet økt betydelig til 1327 plasser i mars 2008. Plasser i overgangsbolig er her inkludert i kategorien fengsel med lavere sikkerhetsnivå.

Tre av fengslene er rene kvinnefengsler, med til sammen 103 plasser: Bredtveit, Sandefjord og Ravneberget. Seks andre fengsler har egne avdelinger eller øremerkede plasser for kvinner (Skien, Stavanger, Sandeid, Bergen, Trondheim og Verdal). Det var også 14 andre fengsler som tok i mot kvinner i 2007.

«Disse svært forskjellige tallene over innsatte viser både at bruk av fengselsløsningen i et samfunn er kulturelt betinget, og at bruken i stor grad beror på politiske valg.» (Christie, 2004).

Aktuell fengselskapasitet i Norge ved slutten av 2007 var 3 577 plasser. Antall innsatte (inkludert de som sonet i institusjon) var i gjennomsnitt 3 483 i 2007, en økning på 5,7 % fra 2006. I 2008 er antallet innsatte pr 100 000 innbyggere i Norge steget til 79. Økningene her gjenspeiler ikke antall avsagte dommer, men må sees i sammenheng med avvikling av soningskøen.

Tabell 6.4 Utviklingen i antall fengselsplasser i perioden 1997–2008.

Plasser	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008
Lavere sikkerhetsnivå	881	897	883	886	941	1022	1022	1098	1247	1327
Høyt sikkerhetsnivå	2012	2026	2024	2037	2009	2052	2132	2189	2220	2250
Plasser i alt	2893	2923	2907	2923	2950	3074	3154	3287	3467	3577
Andel med lavere sikkerhetsnivå	30,5 %	30,7 %	30,4 %	30,3 %	31,9 %	33,2 %	32,4 %	33,4 %	36,0 %	37,0 %

Kilde: KSF



Tabell 6.5 Gjennomsnittlig antall innsatte i 2007 pr. 100 000 (hele befolkningen).

Island	36
Danmark	66
Finland	68
Norge	75
Sverige*	79
Tyskland	88
Frankrike	91
England & Wales**	153
Russland**	635
USA	762

\* 2006

\*\* 2008

Kilde: International Centre for Prison Studies, Kings College

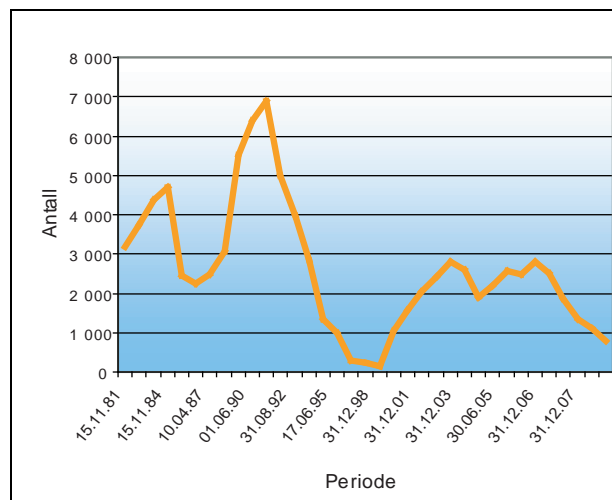
## 6.4 Avvikling av soningskøen

Hovedutfordringen for kriminalomsorgen de siste årene har vært å avvikle soningskøen og videreutvikle kvaliteten i straffegjennomføringen. Soningskøen omfatter alle straffereaksjoner som ikke er påbegynt innen to måneder etter at kriminalomsorgen har mottatt den rettskraftige dommen, med mindre det er gitt utsettelse fra politiet.

En situasjon med soningskø har flere uheldige virkninger. Mangel på tilstrekkelig varetekts- og soningskapasitet og knappe ressurser til innhold i soningen forsterker problemet med gjengangerkriminelle. Soningskøen svekker dessuten straffens forbyggende virkning. Når straffedømte eller tiltalte som venter på dom og soning begår ny kriminalitet, svekkes i tillegg tilliten til straffesystemet og kriminalpolitikken.

Situasjonen med soningskø var uholdbar, og Justisdepartementet utarbeidet derfor våren 2006 en konkret plan, «Rask reaksjon – tiltak mot soningskø og for bedre innhold i soningen», for å avvikle køen i løpet av inneværende stortingsperiode slik regjeringspartiene forpliktet seg til i erklæringen fra Soria Moria. Køavviklingsplanen var på høring til et bredt utvalg høringsinstanser som ga bred støtte til regjeringens mål om å få bort soningskøen i løpet av inneværende stortingsperiode.

Køplanen ble fulgt opp gjennom Ot.prp. nr. 31 (2006–2007) der regjeringen drøftet avvikling av soningskøene generelt og fremmet de nødvendige lovendringene. Planen beskrev status for allerede planlagte og iverksatte tiltak, og inneholdt mange ulike virkemidler: økt kapasitet, bedre utnyttelse



Figur 6.9 Utviklingen av soningskøen for ubetingede dommer i perioden 1981–2008.

Kilde: KSF

av eksisterende kapasitet, økt bruk av alternative reaksjoner og andre strukturelle tiltak.

Soningskødefinisjonen ble endret i 1985, 1989, 1996 og sist i 1999. Da ble definisjonen av kø endret fra tre til to måneder etter at saken var mottatt av kriminalomsorgen.

- Regjeringen hadde i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005–2006), i St.prp. nr. 66 (2005–2006) og i St.prp. nr. 1 (2006–2007) fremmet forslag med sikte på at det i perioden 2006–2007 ville bli opprettet totalt 316 nye fengselsplasser.
- Justisdepartementet hadde satt i verk tiltak for å bedre sikkerheten ved fengslene Hof og Ilseng. Dette medfører at flere innsatte kunne starte soningen ved disse fengslene selv om begge er fengsler med lavere sikkerhetsnivå (åpent fengsel) og hovedregelen er at soningen starter i lukket fengsel.
- Ekstraordinært vedlikehold var satt i verk ved Ullersmo fengsel og ble videreført i 2007.
- Regjeringen hadde økt bevilgningen til Kriminalomsorgens utdanningscenter for å dekke utgiftene til to ekstra klasser i 2006. I 2007 ble et grunnopptak med 150 aspiranter videreført, og opptaket økte med ytterligere to ekstraordinære klasser (50 aspiranter) for å styrke antallet fagutdannet personell i forbindelse med etableringen av Halden fengsel. Regjeringen hadde økt bevilgningen til kriminalomsorgen i 2006 for å styrke bemanningen ved friomsorgskontorene.
- Regjeringen gikk inn for å endre reglene for deldom i straffeloven § 28 a for å øke domstolens mulighet til å kombinere ubetinget fengselsstraff med samfunnsstraff.

- Regjeringen foreslo å gjøre det straffbart å ikke møte til soning etter innkalling for å gjøre det lettere for fengslene å planlegge kapasitetsutnyttelsen, og for at politiet skal slippe å bruke ressurser på å pågripe domfelte som i utgangspunktet skal møte frivillig.
- Regjeringen gikk inn for at tilsigelsesfristen normalt settes til tre uker, men slik at fristen kan fravikes etter nærmere fastsatte kriterier.
- Regjeringen foreslo økt bruk av dublering i enmannsceller.
- Ordningen med promilleprogram burde etter regjeringens mening gjøres permanent og utvides til å gjelde personer som er dømt for overtrødelse av vegtrafikkloven § 31 jf. § 22 første ledd og som har problemer med alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel (program mot ruspåvirket kjøring).
- Regjeringen gikk inn for å øke antall overføringer til soning i institusjon etter straffegjennomføringsloven § 12.
- Regjeringen foreslo justeringer i loven som kan bidra til å øke bruken av overføringer etter straffegjennomføringsloven § 16. Justisdepartementet mente også at det burde være mulig å øke antallet overføringer noe i påvente av den foreslåtte lovendringen.
- Erfaringene fra andre land var så lovende at regjeringen gikk inn for en prøveordning med elektronisk kontroll som straffegjennomføringsform. Ordningen skulle forankres i straffegjennomføringsloven § 16.
- Regjeringen ville arbeide for å videreutvikle det internasjonale avtaleverket om soningsoverføringer.
- Regjeringen ønsket å redusere bøtesoning i fengsel med høyt sikkerhetsnivå til et minimum for å redusere presset på disse plassene.

Det ble også vurdert å øke adgangen til framskutt prøveløslatelse. Dette fant man etter en samlet vurdering ikke å gå inn for.

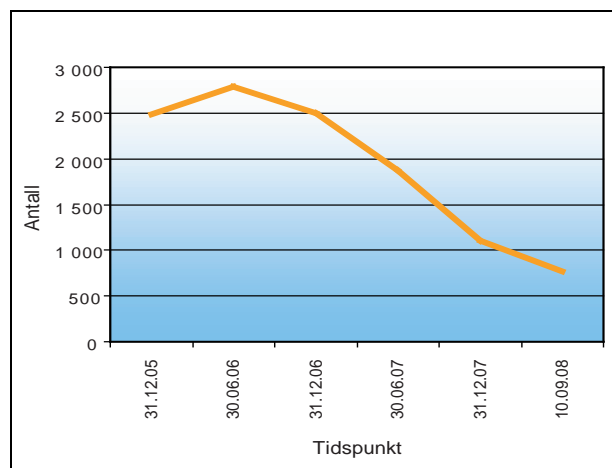
Planen inneholdt både permanente og midlertidige tiltak. Regjeringen viste til at man tok sikte på å avvike de midlertidige tiltakene og normalisere kravet til belegg i fengslene straks soningskøen er fjernet. Regjeringen ville beholde de øvrige tiltakene for å unngå ny kødannelse. De foreslåtte lovendringene ville være tiltak som gir grunnlag for å avvike midlertidige tiltak, hindre ny kødannelse og bedre innholdet i soningen.

Lovendringene ble vedtatt av Stortinget, og flere av forslagene trådte i kraft 1. november 2007. Dette gjaldt forslaget om å gjøre det straffbart å ikke møte til soning, endringen i straffegjennomfø-

ringsloven § 16 og endringene i reglene om samfunnsstraff. Lovfestingen av elektronisk kontroll trådte i kraft 1. august 2008, og også det nye programmet mot ruspåvirket kjøring vil tre i kraft i år.

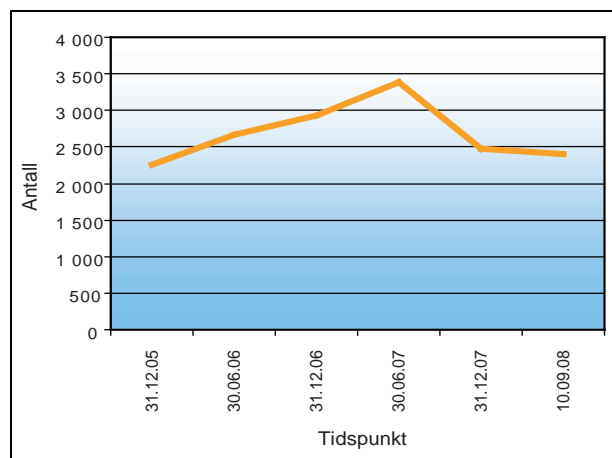
Regjeringen kan nå vise til at det i perioden 2006–2008 er bygget eller er under arbeid til sammen 398 nye fengselsplasser. Videre har Regjeringen sikret framdriften i byggingen av Halden fengsel. Halden fengsel vil få 251 fengselsplasser, og er planlagt ferdig våren 2010. Halden fengsel blir et moderne fengsel og vil være preget av målrettet samarbeid mellom tilsatte og innsatte. Bygningene blir utformet for å gi de innsatte et best mulig aktivitetstilbud. Det bygges også besøksleiligheter for å legge til rette for at innsatte får mulighet til å ha kontakt med barn og familie.

Det er et mål at utenlandske innsatte raskere kan overføres til fortsatt soning i hjemlandet. Kri-



Figur 6.10 Utviklingen i køen for ubetinget fengsel

Kilde: KSF



Figur 6.11 Utvikling i køen for subsidiære bøtedommer

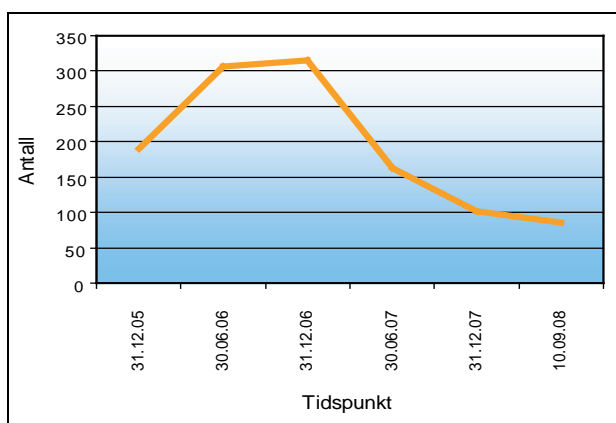
Kilde: KSF

minalomsorgen har intensivert arbeidet med soningsoverføring innenfor gjeldende regelverk. Dette gjelder særlig bruken av tvangsmessig overføring i medhold av tilleggsprotokollen til den europeiske overføringskonvensjonen. I 2007 ble det overført totalt 26 domfelte til soning i hjemlandet. Disse hadde en gjenstående soningstid på 11 850 fengselsdøgn. Dette tilsvarer om lag 33 fengselsplasser fullt belagt i ett år. Se også kapittel 11.4.

Pr. 30. juni 2006 utgjorde soningskøen for ubetinget fengselsstraff 2 791 dommer, for samfunnsstraff 306 dommer og for bøtesoning 2665 dommer. Status pr. 10. september 2008 var for ubetinget fengselsstraff 669 dommer, for samfunnsstraff 114 dommer og for bøtesoning 1097 dommer. Dette viser at planen og tiltakene har hatt effekt og at man er på riktig vei i forhold til regjeringens mål om å avvikle soningskøen.

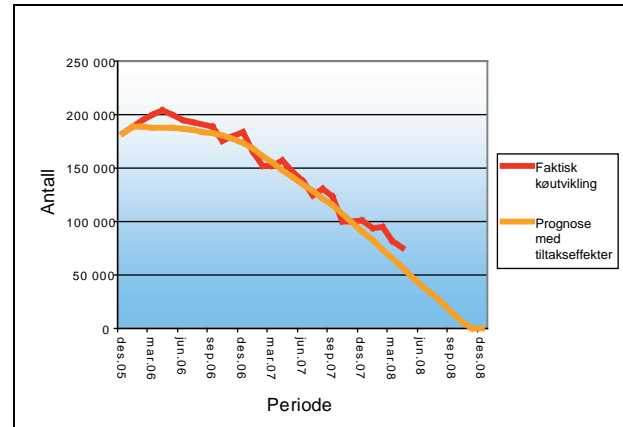
Nedgangen i soningskøen har medført at departementet har startet arbeidet med gradvis å avvikle køtiltakene. Fra 1. april 2008 er antall dager med framskutt prøveløslatelse blitt begrenset. Det maksimale antallet dager framskutt prøveløslatelse er nå 10 dager mot tidligere 20 dager. Ordningen vil bli avviklet helt når soningskøen er borte. I tillegg er ordningen med dublering som et generelt køtiltak avviklet våren 2008.

Justisdepartementets mål er å redusere beleggskravet i fengslene til 90 %. Denne reduksjonen vil bidra til at det vil bli enklere å skaffe tilstrekkelig med varetektsplasser i perioder der mange blir varetektsfengslet. En høyere utnyttelse av fengselsplassene gjør det blant annet vanskelig å få gjennomført nødvendig vedlikehold. Den viktigste grunnen til alltid å ha noe ledig kapasitet, er imidlertid behovet for å ta imot varetektsfengslede uten varsel. Tiden i politiarrest skal ikke overstige



Figur 6.12 Utvikling i køen for samfunnsstraff

Kilde: KSF



Figur 6.13 Prognose for nedbygging av soningskøen

Kilde: KSF

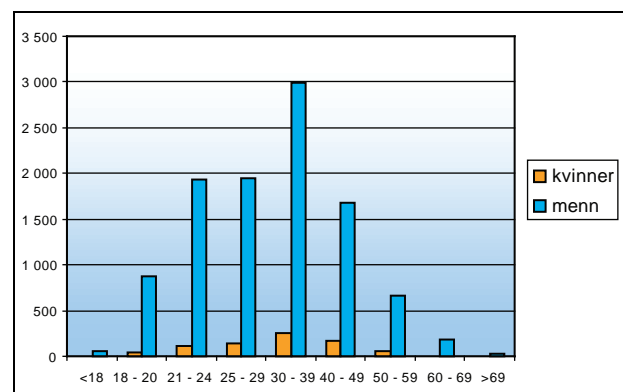
48 timer. Den pågrepne kan settes inn i fengsel etter domstolsbeslutning, eller i påvente av dette etter innsettelsesordre fra politiet. Kriminalomsorgen skal kunne ta imot varetektsinnsatte samme dag eller senest dagen etter. I 2007 ble ikke dette målet nådd. I 9 % av sakene gikk det lenger tid før den fengslede ble satt inn i ordinært fengsel.

I henhold til målsettingen skal køen være avviklet i inneværende stortingsperiode. Figur 6.13 viser prognose for nedbygging av soningskøen og faktisk køutvikling fram til september 2008.

## 6.5 Hvem dømmes til fengselsstraff?

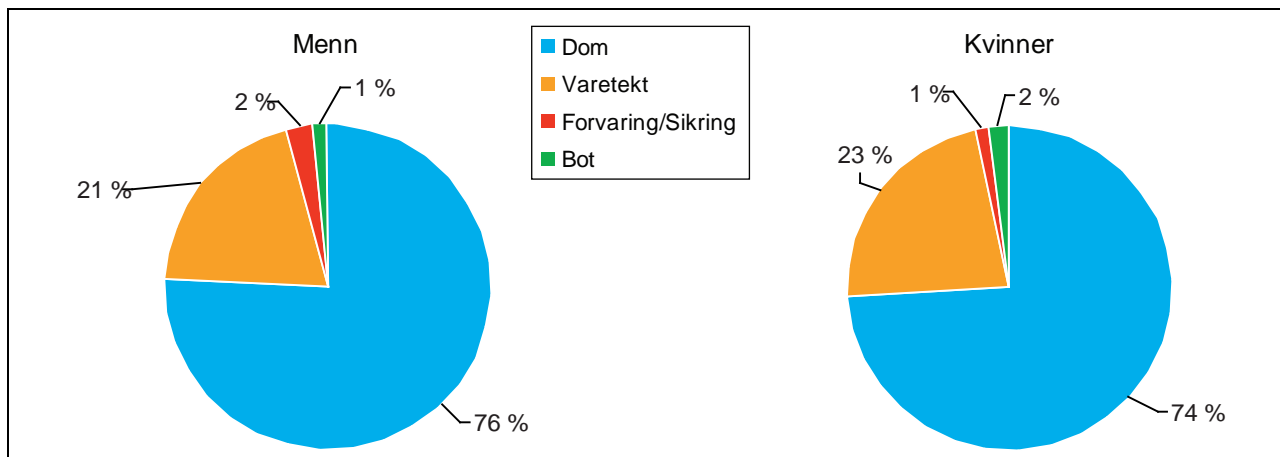
I 2007 var 9 % av nyinnsatte kvinner.

Gjennomsnittsalderen på nyinnsatte i 2007 var 34 år. Alderen på personer som settes i fengsel, har steget vesentlig. I 2001 ble 111 personer under 18 år satt i fengsel. I 2007 var tallet 41 (40 gutter og 1



Figur 6.14 Nyinnsettelser – Aldersfordeling/kjønn–2007.

Kilde: KSF



Figur 6.15 Innsattkategorier og kjønn – 2007.

Kilde: KSF

jente). Endringen skyldes mange forhold utenfor justissektoren, men også regjeringens bevisste politikk med sikte på å få barn og unge ut av fengslene i størst mulig grad.

Det store flertall som dømmes til fengsel, er altså menn. Med økt likestilling mellom kjønnene ventet mange at kvinneandelen skulle stige. Denne utviklingen har man ikke sett. I 2007 var kvinneandelen fortsatt på 5 %.

Det sitter gjennomsnittlig mellom fem og ti barn under 18 år i fengsel i Norge. Mange av dem sitter i varetekt. Antallet synes lavt, også sammenlignet med andre land. Bare unntaksvis er fengslingen langvarig. Det innebærer likevel at opp mot 60 barn hvert år er innom et fengsel.

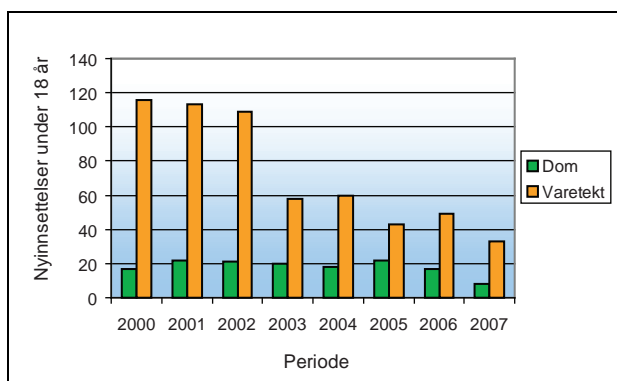
Ser man på gruppen opp til 20 år, utgjorde den i 2007 i overkant av åtte prosent (1 028 av 12 774) av dem som ble satt i fengsel. Denne gruppen skiller seg på noen punkter fra andre innsatte. De har ofte beholdt sitt nettverk med familie og venner inntil innsettelsen. Når de først settes i fengsel, har

de ofte lengre dommer enn de eldre, og mange av dem har fremdeles motivasjon for en kursendring intakt.

En gruppe som har vokst, er utlendinger i norske fengsler. Totalt 110 nasjoner var representert blant nyinnsettelsene i 2007. 85 % var norske statsborgere og 15 % utenlandske statsborgere. Etter norske borgere kom de fleste nyinnsatte fra Polen, Litauen og Irak. Nyinnsatte fra disse landene sto for henholdsvis 2,16 %, 1,54 % og 1,1 %.

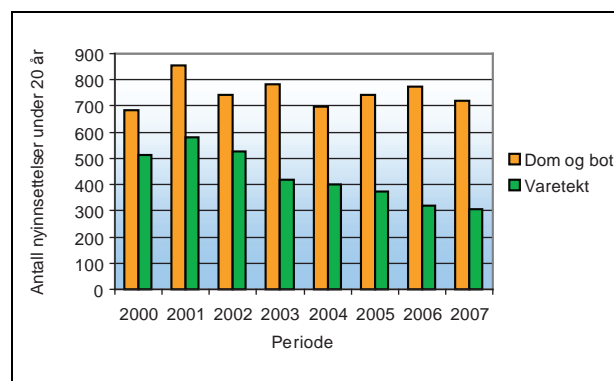
5. august 2008 satt det 801 utenlandske statsborgere i norske fengsler. Av disse var 363 varetektsinnsatte og 418 sonet dom. De 801 utenlandske borgerne tilsvarer 24 % av belegget den dagen. For ti år siden var andelen 13,5 %. I gruppen norske statsborgere er det også etniske minoriteter.

Blant de nyinnsatte utlendingene i 2007 var 158 kvinner. Det tilsvarer 14 % av de nyinnsatte. Forholdsmessig er derfor andelen kvinner blant utenlandske innsatte noe høyere enn samlet for alle nyinnsatte uansett statsborgerskap. Nesten en



Figur 6.16 Nyinnsettelse av personer under 18 år i perioden 2000–2007.

Kilde: KSF



Figur 6.17 Antall nyinnsettelse for personer under 20 år i perioden 2000–2007.

Kilde: KSF

tredjedel av utlendingene gjennomfører lange dommer (fem år eller mer) for alvorlige lovbrudd. Regjeringen har styrket innsatsen for å få overført domfelte med lange dommer til soning i hjemlandet. Se kapittel 11.4.

## 6.6 Forvaring

Forvaring er en tidsubestemt straff som kan idømmes farlige tilregnelige lovbrutere i den hensikt å beskytte samfunnet mot ny alvorlig kriminalitet. Forvaringsordningen har eksistert som straffereaksjon siden 01.01.2002 og erstattet det tidligere system med fengselsstraff kombinert med sikring for farlige, tilregnelige lovbrutere. Utilregnelige personer som har begått alvorlige lovbrudd, skal etter innføringen av det nye særreaksjonssystemet tas hånd om av helsevesenet ved at de av domstolene kan idømmes tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg.

### 6.6.1 Vilkår for dom på forvaring

Gjeldende bestemmelser om forvaring framgår av straffeloven §§ 39 c til 39 h. Det er et grunnvilkår for forvaring at en ordinær tidsbegrenset straff ikke kan anses tilstrekkelig til å ivareta samfunnsvernet, jf straffeloven § 39 c. Dersom en tidsbegrenset straff er tilstrekkelig, skal forvaring ikke idømmes. Lovteksten angir de lovbruddskategorier som kan gi grunnlag for forvaringsdom. Lovbryteren må ha begått eller ha forsøkt å begå en alvorlig voldsforbrytelse, seksualforbrytelse, frihetsberøvelse, ildspåsettelse eller en annen forbrytelse som har krenket andres liv, helse eller frihet eller som har utsatt disse rettsgodene for fare (straffeloven § 39 c nr 1). Forvaring kan også idømmes ved mindre alvorlige forbrytelser av samme art dersom lovbruteren tidligere har begått eller har forsøkt å begå en alvorlig forbrytelse som nevnt (straffeloven § 39 c nr 2). Forvaringsstraffen er således forbeholdt lovbrudd hvor behovet for samfunnsbeskyttelse er stort. Videre er faren for gjentakelse av straffbare handlinger et viktig moment. Faren for ny alvorlig kriminalitet må etter straffeloven § 39 c nr 1 være «nærliggende». Dette innebærer at faren må være kvalifisert og på domstidspunktet vurderes som reell. Kravet til gjentakelsesfare i bestemmelsens nr 2 er kvalifisert idet faren må være «særlig nærliggende».

I dom på forvaring skal det fastsettes en tidsramme som ikke bør overstige 15 år og som ikke kan overstige 21 år, jf straffeloven § 39 e. Det skal normalt også fastsettes en minstetid som ikke kan

overstige 10 år. Retten kan forlenge tidsrammen med inntil fem år om gangen dersom det fortsatt vurderes å være fare for gjentakelse av alvorlig kriminalitet.

### 6.6.2 Innholdet i forvaringsstraffen

Forvaring skal ha et annet innhold enn fengselsstraff. Innholdet i forvaringsstraffen skal legges opp med tanke på domfeltes muligheter for utvikling og i størst mulig grad skreddersys til den enkeltes individuelle behov. Det skal tas utgangspunkt i den enkeltes kriminalitet, og ekspertise fra flere fagområder medvirker i den forvaringsdømmtes endringsarbeid. Dette er grunnen til at de fleste forvaringsdømte gjennomfører store deler av straffen i spesielle avdelinger tilrettelagt for forvaringsdømte. Forvaringsavdelinger er bemannet med tverrfaglig kompetanse, og avdelingene har større ressurser enn andre fengselsavdelinger med høyt sikkerhetsnivå. Det er viktig å sikre at forvaringsanstaltene får de ressurser som er nødvendig for at de skal kunne tilrettelegge for det innholdsmessige tilbudet, slik at det samsvarer med det forvaringsordningen krever. Departementet vil spesielt arbeide for å bedre tilbudet for forvaringsdømte kvinner på Bredtveit.

Hensynet til samfunnsbeskyttelsen skal ivaretas ved at den forvaringsdømte endrer atferd og dyktiggjøres for et liv utenfor fengsel. For å kunne forsvare en straff som er tidsubestemt, er samfunnet forpliktet til å yte et best mulig bidrag til domfeltes rehabilitering. Spørsmålet om prøveløslatelse avgjøres ut fra hvor langt domfelte er kommet i sin egenutvikling og i hvilken grad det fortsatt foreligger gjentakelsesfare. Forvaringsstraffen, med domstolens prøving av om den domfeltes personlige endring er vesentlig, stiller meget store krav til dokumentasjon av utviklingen. Kriminalomsorgen skal ikke bare gi et bedre rehabiliteringstilbud til denne gruppen straffedømte, men må i hele sin arbeidsmåte ta hensyn til dokumentasjonskravet.

### 6.6.3 Prøveløslatelse fra forvaring

Løslatelse før tidsrammens utløp skjer alltid på prøve, jf straffeloven § 39 f. Den forvaringsdømte skal løslates når vedkommende ikke lenger utgjør en fare for samfunnet. Prøveløslatelse kan likevel ikke besluttes før etter at eventuell minstetid for forvaringen er utholdt. Prøvetiden fastsettes fra ett til fem år.

Begjæring om prøveløslatelse kan framsettes av domfelte selv eller av kriminalomsorgen. Anmodning om prøveløslatelse forberedes av feng-

selet og vedkommende kriminalomsorgsregion, og forelegges deretter for påtalemyndigheten. Dersom påtalemyndigheten samtykker i prøveløslatelse, kan kriminalomsorgen selv treffe vedtak om dette. Dersom påtalemyndigheten ikke samtykker eller kriminalomsorgen ikke finner grunnlag for løslatelse, fremmes saken for tingretten som avgjør løslatesspørsmålet ved dom.

Loven slår fast at sak om prøveløslatelse skal påskyndes. Som forberedelse til løslatelse skal kriminalomsorgen i god tid ta kontakt med friomsorgen og andre samarbeidspartnere, og det skal utarbeides forslag til støttetiltak og vilkår for løslatelsen.

Det er etter straffeloven en omfattende adgang til å sette vilkår for prøveløslatelse fra forvaring. Blant annet kan det settes vilkår om oppholdssted, arbeid, utdanning, forbud mot bruk av rusmidler og oppfølging av kriminalomsorgen. Tingretten kan om nødvendig fastsette mer inngripende vilkår enn kriminalomsorgen. Det er således bare tingretten som kan fastsette vilkår om opphold i institusjon eller kommunal boenhet utover ett år, jf straffeloven § 39 g. Vilkåret kan være aktuelt for forvaringsdømte som har et særlig behov for omsorgs- eller kontrolltiltak i form av døgkontinuerlig oppfølging, f.eks. enkelte forvaringsdømte med psykisk utviklingshemming, psykiske problemer eller rusproblemer.

Siden forvaringsordningen ble etablert i 2002, er det iverksatt 126 forvaringsdommer hvorav 8 av disse dommene gjaldt kvinner. For nærmere omtale av forvaring og forvaringsdømte vises det til kapittel 11.2 og til «Rapport fra utredningsgruppe oppnevnt av Justis- og politidepartementet 18. mai 2006 Etterkontroll av reglene om strafferettslig utilregnelighet, strafferettslige særreaksjoner og forvaring».

## **6.7 Straffereaksjoner som gjennomføres utenfor fengsel og andre reaksjoner på lovbrudd**

Det framgår av statistikken foran at valg av straffereaksjon er endret over tid. Det har i Norge vært en ønsket økning av antall dommer på samfunnsstraff og liknende reaksjoner utenfor fengsel. Imidlertid har dette skjedd samtidig som volumet av idømt fengselsstraff har økt. Det er fortsatt et stort potensial for å øke bruken av frihetsinnskrenkende straffereaksjoner. Dette synspunkt styrkes av det domsmønsteret vi har. Et stort antall fengselsdommer er svært korte. I 2007 var 53 % av de ubetingede fengselsdommene på to måneder eller mindre. Med tanke på rehabilitering kan det stilles

spørsmål om ubetinget fengsel er den mest hensiktsmessige reaksjonen i alle disse sakene.

Det finnes mange typer alternative straffereaksjoner. Overføring til konfliktrådsbehandling innebærer at saken tas helt ut av straffesakssystemet. Det overlates til det sivile samfunnet å finne andre måter å løse saken på overfor den skadelidende. Innføring av samfunnstjeneste er et annet viktig eksempel fra nyere tid på alternative straffereaksjoner. For første gang siden frihetsstraffen ble innført på 1600-tallet, overfor ordinær kriminalitet begått av tilregnelige lovovertredere, har vi derved fått to nye måter samfunnet kunne reagere på. Etter forholdsvis langvarige prøveordninger ble samfunnstjeneste og overføring til konfliktrådsbehandling etablert som strafferettslige reaksjoner i 1991. Samfunnstjeneste besto i at den domfelte skulle utføre samfunnsnyttig ulønnet arbeid i et visst antall timer under kontroll av kriminalomsorgen. Den skulle være et alternativ til ubetinget fengsel opp til ett år. Målgruppen var primært gjentatte vinningsforbrytere. Siktemålet var å avholde dem fra kriminalitet like lenge som de ellers ville ha sittet i fengsel, men uten de personlige og økonomiske kostnader som følger av fengselsstraffen. Ved vedtakelsen av ny straffegjennomføringslov i 2001 ble samfunnstjenesten erstattet av samfunnsstraffen, som også kom i stedet for betinget fengselsstraff med tilsyn.

### **6.7.1 Konfliktrådsbehandling**

Ordnningen med overføring til konfliktråd tar primært sikte på kriminalitet av en lavere alvorlighetsgrad. Hvilke saker som er egnet for overføring til konfliktråd, avgjøres av påtalemyndigheten innenfor rammene som er satt i Riksadvokatens rundskriv om konfliktråd. Ordnningen har et videre siktemål enn å avholde den siktede fra ny kriminalitet. Gjennom å møte offeret for lovbrudd i en meglings situasjon, og eventuelt inngå en avtale om gjenoppretting av eller kompensasjon for forvoldt skade, håper en at gjerningspersonen skal ta aktivt ansvar for å redusere virkningene av den straffbare handlingen. Selv om konfliktrådene ikke er en del av straffesakskjeden, regnes overføring til konfliktrådsbehandling som en strafferettslig reaksjon, men den er ikke straff.

2 349 straffesaker ble henvist til konfliktrådsbehandling første halvår i 2008 Det er omtrent like mange som året før. Andelen voldssaker er økende: 930 mot 841 i samme periode i 2007. Sammenlignet med domstolsbehandling kan konfliktrådsbehandling være en reaksjonsform med langt kortere tid mellom gjerning og reaksjon. Gjennom-

snittstiden fra saken ble mottatt i konfliktrådet til den ble avsluttet var 33 dager (Kilde: sekretariatet for konfliktrådene).

### 6.7.2 Samfunnsstraff

Samfunnsstraffen ble introdusert som en alternativ straffereaksjon til fengsel ved innføringen av straffegjennomføringsloven i 2002. I prinsippet kan samfunnsstraff idømmes for hvilken som helst type lovbrudd. Det skal imidlertid ikke brukes dersom lovbruddet ville innebære en fengselsstraff på mer enn ett år. Det er ikke anbefalt å bruke samfunnsstraff ved alvorlige volds – eller sedelighetsforbrytelser.

Maksimum lengde på en samfunnsstraff er 420 timer. Minimum lengde er 30 timer. For hver dom blir det avgitt en subsidiær fengselsstraff og en viss gjennomføringstid som vanligvis tilsvarer lengden på den subsidiære fengselsstraffen.

Antall personer som gjennomfører samfunnsstraff i Norge har vist en stor økning (tabell 6.6).

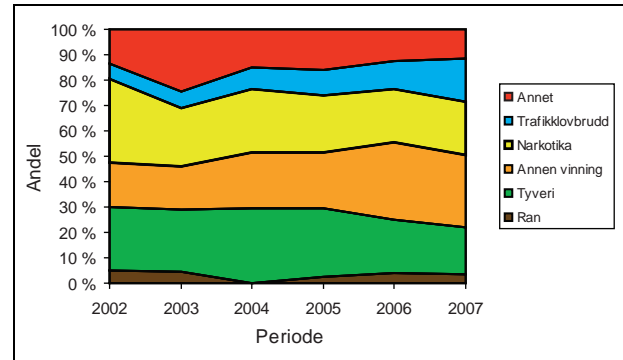
Gjennomsnittsdommen er blitt noen lenger siden 2003.

Som for innsatte i fengsel er også samfunnsstraffdømte eldre enn de var da samfunnsstraffen var ny i 2002. Gjennomsnittsalderen på samfunnsstraffdømte var i 2005 29 år. Av disse har andelen unge under 18 år vært nokså stabil på rundt 10 %.

Hva slags kriminalitetstype som pådømmes i samfunnsstraffen, er utvidet siden samfunnsstraffen ble innført (figur 6.18). Tyverier og narkotikablovbrudd utgjør relativt sett en stadig minkende gruppe, mens nye lovbruddsgrupper i økende grad preger samfunnsstraffen. Det er særlig kategoriene økonomisk kriminalitet og trafikkløvbrudd som øker. Ulike former for vinningsrelatert kriminalitet utgjør nå hver fjerde dømte til samfunnsstraff, og andelen trafikkløvdømte har økt til 14 % i 2007.

Andelen dømte for vold har også økt noe, fra 13 % i 2002 til 18 % i 2007. Det gjelder særlig unge under 18 år, der voldsdømte utgjorde nesten halvparten (47 %) av iverksatte dommer i 2007.

En dagsmåling per 01.09.08 viste at det var 917 aktive samfunnsstraffdommer. Det er ikke krav om personundersøkelse i forbindelse med samfunns-



Figur 6.18 Iverksatt dom på samfunnsstraff, fordelt etter hovedtype kriminalitet (2002–2007).

Kilde: KSF

straff slik det var for den tidligere samfunnstjenesten. Antall personundersøkelser er derfor lavere enn før 2002. Av 1479 gjennomførte personundersøkelser i 2007 gjaldt 35 % promillekjøring og brudd på vegtrafikkloven, 18 % gjaldt voldsrelaterte saker og 12 % narkotikasaker. Både påtalemyndighet og domstol kan rekvirere en personundersøkelse fra kriminalomsorgen før tiltale og dom.

### 6.7.3 Narkotikaprogram med domstolskontroll – ND

Rusmisbrukere som tidligere ville ha blitt dømt til ubetinget fengselsstraff for kriminelle handlinger, kan nå dømmes til å følge et rehabiliteringsprogram. En treårig prøveordning med narkotikaprogram med domstolskontroll trådte i kraft 1. januar 2006 som straffereaksjon for rusmisbrukere i Oslo og Bergen. Prosjektperioden ble forlenget til 2011 i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2008. Ordningen er frivillig, slik at domfelte kan velge fengselsstraff i stedet. Formelt sett er deltakelse i rehabiliteringsprogrammet et vilkår for betinget dom, jf. straffeloven § 53 nr. 3e. Hvis programmet ikke følges etter vilkårene, kan reaksjonen bli omgjort til ubetinget fengselsstraff for resttiden.

Ordningen har så langt omfattet tunge rusmisbrukere som har begått narkotikarelatert kriminalitet.

Tabell 6.6 Utviklingen av samfunnsstraff.

	2003	2004	2005	2006	2007
Antall avviklede timer samfunnsstraff	86 259	144 685	177 927	184 196	200 538
Antall iverksatte dommer samfunnsstraff	1 352	2 094	2 544	2 683	2 929

Kilde: KSF

Etter at prøveordningen har vart i to år, er 53 personer blitt idømt ND, herav 23 i Oslo og 30 i Bergen. Tre personer har fått ND-dom to ganger. Pr 31.12.2007 deltok 26 personer i programmet, 16 i Oslo og 10 i Bergen.

#### 6.7.4 Promilleprogram

Promilleprogram er formelt sett et særvilkår til betinget dom, som alternativ til ubetinget fengsel. Målgruppen var opprinnelig promillekjørere med et erkjent alkoholproblem, som hadde kjørt med høy promille eller som var tiltalt for gjentatt promillekjøring. Ordningen vil i løpet av 2008 bli gjort permanent og utvides etter lovendringer til å omfatte all ruspåvirket kjøring.

Utviklingen i antallet dommer siden 1996 viser:

Antall kvinner som er dømt til promilleprogram er høyere enn ved samfunnsstraff og ubetinget fengselsstraff. Av 467 domfelte til promilleprogram i 2007, var 67 kvinner. Dømte til promilleprogram er også godt voksne – tre av fire er over 40 år. Dags-

Tabell 6.7 Antall dommer med promilleprogram.

År	Antall dommer
1997	163
1998	195
1999	170
2000	176
2001	190
2002	239
2003	334
2004	448
2005	579
2006	474
2007	467

Kilde: KSF

målingen pr. 1. september 2008 viste at 455 personer gjennomførte promilleprogram.

#### Boks 6.1 Promilleprogram

*Kriminalomsorg i frihet i Nordland var meget tidlig ute med promilleprogram. Fra og med 1996 kunne man dømmes til promilleprogram. Programmet består av et 20 timers kurs. Hovedhensikten med opplegget er at de domfelte skal se sitt ansvar og endre holdninger. Opplegget starter med en personundersøkelse, og de dømte har kontakt med friomsorgen i hele den perioden kurset pågår. Selve 20-timerskurset er bare å anse som en del av hele programmet. Det er forskjellige eksterne etater som hyres inn til selve undervisningen, som omfatter trafikkikkerhet og ellers alt som kan relateres til trafikk og rus.*

Det er ikke første gang Roger, som er i full jobb, er tatt med promille. En gang for ca. 20 år siden ble han fengslet i tre uker for å ha kjørt i påvirket tilstand. Nå satt han her igjen, dømt for annen gang. Men det er stor forskjell. Den gang sonet han i lukket fengsel. Denne gang er han dømt til promilleprogram.

– Det kan ikke sammenliknes! Jeg trodde jeg skulle gå til grunne i fengselet. Kjente meg behandlet som en skikkelig kriminell. De jeg satt sammen med var jo kriminelle. Det var faktisk en opplæring i kriminalitet. Det var bare det de snakket om.

– Nå, her på promilleprogrammet, kjenner jeg meg behandlet med respekt, som et menneske.

Det kan virkelig hente opp folk som er på tur utfor stupet, sånn som jeg var.

– Men synes du det er straff å gå her på program?

– Ja, det er det. Jeg fikk jo også en bot på nesten 40.000 kroner. Det svei godt. Vi blir jo hver gang minnet om hvor galt det KUNNE gått og hvilke konsekvenser den kjøringa kunne ha fått for meg sjøl og andre. Og så må jeg jo møte opp her og være edru.

– Men hjelper et slikt program på noe?

– Ja, det skal jeg love deg. Sammen med boten er det avskrekkende. Jeg har virkelig forandret holdning til det å kjøre med promille. Dette kurset burde alle unge som tar sertifikat få med seg.

– Hvis du hadde fått det som ung, tror du at du hadde holdt deg unna promillekjøring da?

– Det skal du ikke se bort i fra.

– Hva har ellers denne dommen medført for deg?

– Jo, det skal jeg si deg. Jeg har fått et bedre familieliv. Før fikk jeg ikke lov å treffe barna fordi jeg var full bestandig. Nå er jeg edru, nå får jeg treffe dem. Det er stort! Og så får jeg attest for bedre innsats på jobben!

... sa Roger, som til slutt føyer til at det kanskje, alt i alt, var godt at han fikk denne dommen.



### 6.7.5 Kontaktforbud

En type kriminalitet som er viet betydelig oppmerksomhet i de siste tiår, er lovbrudd som skyldes vold i nære relasjoner. I Ot.prp nr. 90 (2003–2004) Om lov om straff (straffeloven) foreslo departementet at straffelovens bestemmelse om oppholdsforbud skulle erstattes av en mer vidtrekkende bestemmelse om kontaktforbud (straffeloven § 33). Departementets begrunnelse var at man ønsket å åpne for å forby flere former for truende og plagsom atferd enn man kunne ramme etter gammel lovgivning.

Formålet med den nye bestemmelsen er å beskytte fornærmede og andre berørte, særlig i saker som gjelder vold og seksuallovbrudd, mot alle former for uønsket atferd fra gjerningsmannen. Bestemmelsen om kontaktforbud har et mye videre anvendelsesområde enn den gamle lovgivningen, og kan blant annet innebære at en gjerningsperson kan ilegges forbud mot å oppholde seg i eget hjem. Kontaktforbud kan kombineres med andre straffereaksjoner, men kan også på visse vilkår ilegges som eneste straff.

### 6.7.6 Inndragning

Inndragning er ikke straff, men er tatt med for å utfylle bildet av hvordan samfunnet i dag reagerer på straffbare forhold. Det kan grovt skilles mellom inndragning av utbytte av straffbare handlinger, og inndragning av lovlig ervervede gjenstander/verdier brukt i kriminell aktivitet.

Enhver fordel som er oppnådd ved den straffbare handlingen, skal inndras, jf. straffeloven § 34. Det er bruttoutbyttet som skal inndras, eventuelt den besparelse den kriminelle har hatt. Inndragning kan skje selv om gjerningspersonen ikke utviste skyld eller denne var utilregnelig. Unntaksvis kan ansvaret reduseres eller falle bort dersom inndragning ville vært klart urimelig. Både gjenstands- og verdiinndragning kan foretas, og inndragning kan skje overfor den utbyttet direkte tilfalt ved handlingen.

Lovbryterens formue kan inndras selv om den ikke kan knyttes til bestemte straffbare handlinger, jf. straffeloven § 34a. Dette forutsetter at lovbrøyteren finnes skyldig i en straffbar handling, at den straffbare handlingen er av en slik art at den kan gi betydelig utbytte og at det dreier seg om lovbrudd av en viss alvorlighet. Ved slik utvidet inndragning er det lovbrøyteren som må sannsynliggjøre at formuesgodene er ervervet på lovlig måte for å unngå inndragning. Både gjenstands- og verdiinndragning kan foretas, og verdien av formuesgoder som

tilhører ektefelle/samboer, kan i bestemte tilfeller inndras overfor lovbrøyteren.

Gjenstander og verdier som er brukt i en kriminell handling, eller som er frambragt ved en kriminell handling, kan inndras. Dette omfatter også ting og verdier som er skaffet til veie gjennom en straffbar handling. Adgangen omfatter ting, rettigheter og fordringer, jf. straffeloven § 35. Det er ikke et vilkår at gjerningspersonen utviste skyld eller var tilregnelig, og både gjenstands- og verdiinndragning kan foretas.

Inndragningskravet kan også rettes mot den som gjerningspersonen handlet på vegne av, jf. straffeloven § 36, og mot eieren av tingen dersom vedkommende forsto eller burde ha forstått at tingen skulle brukes i forbindelse med en straffbar handling.

Ting kan dessuten inndras når det på grunn av dens art og forholdene for øvrig er fare for at den vil bli brukt til en straffbar handling. Bestemmelsen gjelder uavhengig av hvilken hjemmel for inndragning som vil være aktuell hvis handlingen blir gjennomført. Bestemmelsen gir adgang til gjenstandsinnndragning men ikke til verdiinndragning.

På visse vilkår kan inndragningskrav også rettes mot den som har mottatt utbytte eller ting, og mot rettighetshavere i det som inndras.

Selv om det følger av straffeloven § 34 at utbytte av straffbar handling skal inndras, er antallet saker om inndragning av utbytte relativt lavt. I 2007 var det 1 029 rettskraftige inndragningskrav, som til sammen utgjorde 67,8 mill. kr (Kilde: STRASAK). I tillegg blir omtrent 1/3 av beløpet er som rettskraftig besluttet inndratt, ikke innfordret. Se også kapittel 10.7.

## 6.8 Innholdet i soningen

### 6.8.1 Fengsel

Kriminalomsorgen registrerer antall dager med ordinært aktivitetstilbud for innsatte i fengslene, som arbeid, program, undervisning eller annet. I 2007 hadde 74 % av doms- og varetektsinnsatte et aktivitetstilbud (arbeid, program, undervisning). Legger vi til annen aktivitet som kultur- og fritidsaktiviteter, turer, sportsaktiviteter mv, hadde 83 % av doms- og varetektsinnsatte en form for aktivitetstilbud i 2007. I de senere år har rask økning av antall fengselsplasser og høy kapasitetsutnyttelse gitt utfordringer med hensyn til å gi et aktivitetstilbud til alle.

Grunnlaget for utbetaling av dagpenger til de innsatte gir et godt bilde av fengselshverdagen:

Tabell 6.8 Sysselsettingstiltak i fengsel 2007

Arbeid*	73,1 %
Undervisning	18,9 %
Frigang arbeid	4,3 %
Frigang skole	1,8 %
Programvirksomhet	1,7 %
Fritids- og andre aktiviteter	0,2 %
	100 %

\* Håndverk, landbruk og servicearbeid

Kilde: KSF

Det er arbeidsdriften som beskjeftiger flest innsatte. Neste 3/4 av dagpengene til innsatte ble i 2007 utbetalt for arbeid i fengselet. Det er ulike typer av arbeidsoppgaver som tilbys. Hovedtyngden av sysselsettingen gjelder tradisjonelle aktiviteter som arbeid ved snekkerverksted, metallverksted, småindustri, sysselsetting i jordbruk mv. Innsatte deltar også i drift og vedlikehold av fengslene og i kjøkkentjeneste.

Skolegang beskjeftiger en voksende andel innsatte. Undervisning i og utenfor fengsel utgjør til sammen 20,7 %. Ved en tilsvarende telling i 2004 var andelen 19,1 %. Tallet på elevplasser i 2007 var 1278. I 2007 ble det etablert skole i ytterligere 11 fengsler (Ilseng, Kragerø, Sandefjord, Hof, Bruvoll, Indre Østfold, Sandeid, Bjørgvin, Verdal, Mosjøen og Vik) og i 2008 vil det bli etablert ytterligere skoletilbud (Arendal, Kleivgrend avdeling, og Vestoppland fengsel, Valdres avdeling).

Det var i alt 6439 elever som var innom skolen i 2007. Ca. 20 % av elevene var varetektsinnsatte. Det tilsvarer omtrent deres andel av samlet antall innsatte. Elevene er i hovedsak godt voksne med hovedtyngden i alderen 23–40 år (67,1 %). Dette fordrer at skolen har god kompetanse på voksenpedagogikk. Alle skolene sier de legger vekt på å prioritere unge innsatte i utdanningssammenheng. Mange gir uttrykk for at de prøver å motivere de unge til å ta utdanning. Kvinner utgjorde i 2006 ca. 7 % av totalt antall elever. Halvparten av totalt antall kvinnelige innsatte deltok i opplæring.

Det er en høyere andel innsatte i fengsel som tar allmennfag (59 %) enn det er i videregående opplæring ute i samfunnet. Dette skjer til tross for at yrkesfaglig opplæring trolig vil gi større muligheter for arbeid etter soningen. Det er av den grunn viktig å styrke satsingen på yrkesfaglig opplæring i fengsel. Dette fordrer et godt samarbeid mellom skolen og arbeidsdriften i fengsel, og det bør også satses mer på praktisk-estetiske fag. Tal-

let på innsatte som har tatt fagbrev har økt. Det er også flere som har inngått lærekontrakter sammenlignet med tidligere år. 2006 var så langt det beste året når det gjelder innsatte som tar teoriundervisning etter § 3–5 i opplæringsloven (praksiskandidater). I 2006 meldte 25 skoler at de hadde lagt om opplæringstilbudet til mer yrkesfaglig opplæring. 18 skoler meldte at de har fast samarbeid med NAV-arbeid.

Retten til opplæring for alle er nedfelt i internasjonale konvensjoner og anbefalinger. Disse skal sikre at fengslene også gir de utenlandske innsatte et opplæringstilbud de kan ha utbytte av. Ved flere fengsler tilbys opplæring til utenlandske innsatte. Fire av ti utenlandske innsatte gikk på skole.

Det ble i 2007 avlagt flere eksamener i videregående opplæring enn tidligere år. 315 innsatte/elever avla 593 eksamener. I tillegg var det 205 som tok delkompetanse. Det var også en stor økning i antall elever som tok ikke-kompetansegivende kurs. Innenfor høyskole og universitet ble det tatt 120 eksamener i 2007.

Programvirksomheten utgjør tidsmessig en langt mindre del av hverdagen i fengselet, bare 1,7 %. Ved en tilsvarende telling i 2004 var andelen 2,6 %. I alt 1689 personer deltok i en eller annen form for program i 2007. 84 % av dem gjennomførte programmet i fengsel, mens 16 % deltok som en del av samfunnsstraffen. Mange av programmene er korte, noe som avspeiles i den lave andelen av tidsbruken i fengsel til tross for mange deltakere. Pro-

Tabell 6.9 Gjennomførte program i kriminalomsorgen i 2007, etter antall deltakere (fengsel og samfunnsstraff).

Ny start	76
Sinnemestring	296
ATV-modell	203
Vold CSCP	7
Sedelighet	22
RIF-programmer	92
Trafikk og rus	590
Mitt Valg	28
Stressmestring	151
Brottsbrytet	135
VINN	41
PREP	19
En til en	29
Sum	1 689

Kilde: KSF



Figur 6.19

gramvirksomheten er nærmere beskrevet i kapittel 9.11.

Påvirkningsarbeidet består av mer enn programmer. Motiverende samtaler og kontaktbetjentordningen inngår også i det videre begrepet miljøarbeid.

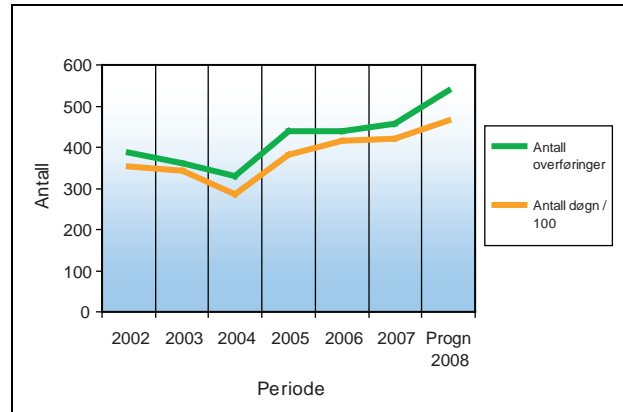
Fengslene tilbyr kulturaktiviteter i noe ulikt omfang. I alle fengsler er biblioteket en sentral arena. Biblioteket organiserer litteraturkvelder, skaffer aviser fra innsattes hjemland, er en viktig støttespiller i opplæringsstilbudet og er i enkelte tilfeller også arbeidssted for innsatte. Sammen med skolen fører bibliotekene kultur inn i fengslene. Innsatte er flittige brukere av tjenesten, noe som synliggjøres gjennom at de låner 15 ganger flere bøker og andre medier enn befolkningen utenfor fengslene. Biblioteketjenesten administreres av Statens senter for arkiv, bibliotek og museum (ABM-utvikling).

### 6.8.2 Andre tiltak knyttet til ubetinget fengselsstraff

En ubetinget fengselsstraff kan helt eller delvis gjennomføres i institusjon etter straffegjennomføringsloven § 12, som hovedregel en behandlingssinstitusjon for rusmisbrukere. I 2007 var det 457 personer som ble direkte innsatt eller overført til § 12-soning. Basert på andelen av alle døgn sonet i institusjon i 2007, utgjorde kvinnelige innsatte 10 %. Det er flere enn deres andel av alle innsatte tilsier.

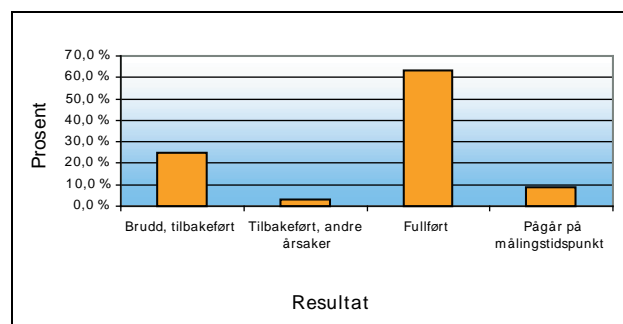
Figur 6.20 viser utviklingen over de siste fem årene, og i tillegg en prognose for 2008 basert på tall fra de første tre månedene.

Diagrammene som følger, er hentet fra en undersøkelse om bruken av straffegjennomføringsloven § 12 i tidsrommet 1. januar 2005 til 1. november 2006:



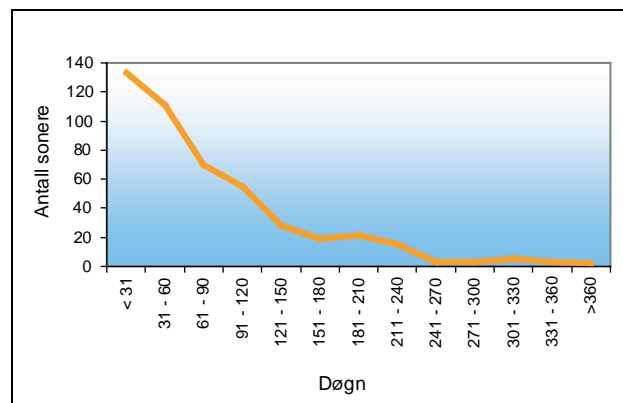
Figur 6.20 Soning i behandlingssinstitusjon (§ 12)

Kilde: KSF



Figur 6.21 Fordeling etter resultat blant § 12-sonere i perioden 01.01.05–01.11.06.

Kilde: KSF

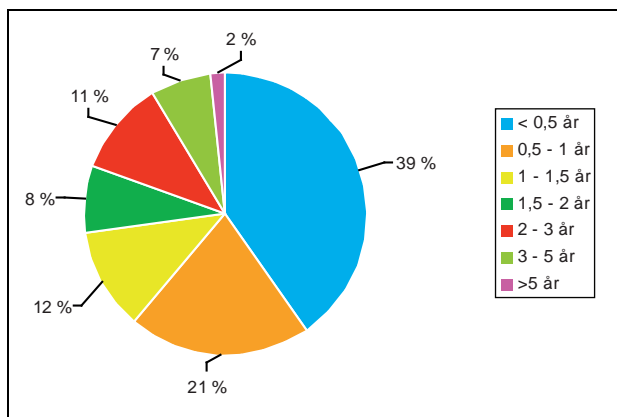


Figur 6.22 Fordeling etter lengden på institusjonsopphold blant § 12-sonere i perioden 01.01.05–01.11.06.

Kilde: KSF

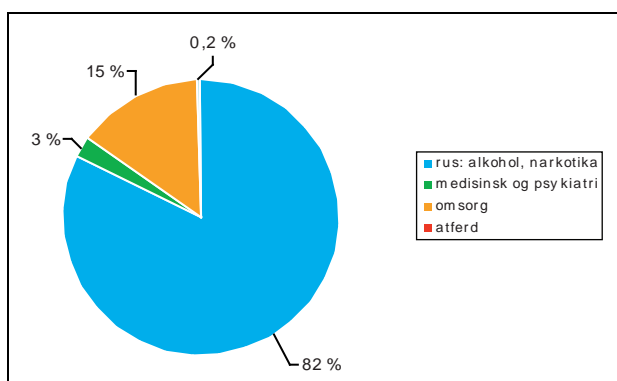
De langt fleste § 12-søknader er begrunnet med rusproblemer. Kun 15 % av overføringene etter § 12 er til institusjoner med vekt på sosial rehabilitering som arbeidstrening og botrening.

Straffegjennomføringsloven § 13 hjemler innleggelse i sykehus under fengselsoppholdet: «Kriminalomsorgen kan beslutte at straffen kan gjennomføres ved heldøgnsopphold i sykehus dersom



Figur 6.23 Fordeling etter domslengde blant § 12-sonere i perioden 01.01.05–01.11.06.

Kilde: KSF



Figur 6.24 Anvendelsesområde blant § 12-sonere i perioden 01.01.05–01.11.06.

Kilde: KSF

behandling av sykdom gjør det nødvendig, og behandlingen ikke kan gis under ordinær gjennomføring av straffen.» § 13 gjelder innsatte med rett til akutt nødvendig helsehjelp etter helselovgivningen. Akutt behov for behandling omfatter både akutt innleggelse i somatisk sykehus og i psykiatrisk institusjon. Sistnevnte omfatter både frivillig og tvungent psykisk helsevern.

Antall innleggelse i 2007 etter straffegjennomføringsloven § 13 var totalt 609.

Med straffegjennomføringsloven ble det åpnet adgang for gjennomføring av deler av fengselsstraffen utenfor fengsel (og institusjon) på nærmere angitte vilkår, jf. straffegjennomføringsloven § 16. Grunnvilkåret for denne type straffegjennomføring er at minst halvparten av straffen er gjennomført i fengsel, og det kan settes ulike typer av vilkår, for eksempel behandling, rusforbud, deltakelse i program mv.

I 2007 var det 64 personer som fikk innvilget soning i hjemmet etter denne bestemmelsen. Dette er en økning fra 26 personer i 2006.

Tabell 6.10 Innhold i samfunnsstraffen.

Innhold i samfunnsstraffen 2007	% i timer
Samfunnsnyttig arbeid	66,5 %
Eksterne program og tiltak	15,0 %
Interne tiltak	3,1 %
Kartlegging	3,3 %
Individuelle samtaler	6,9 %
Programdeltakelse	3,3 %
Behandling	1,6 %
Ansvarsgrupper	0,3 %
Konfliktråd	0,2 %
Total	≈ 100,0 %

Kilde: KSF

### 6.8.3 Innhold i samfunnsstraffen

Friomsorgskontorene har ansvaret for gjennomføring av samfunnsstraffen. Samfunnsstraffen skal på den ene siden sikre en mest mulig lik rettspraksis i straffegjennomføringen, og på den annen side skal man ivareta lovens kriminalitetsforebyggende ambisjoner og etablere individuelt tilpassede soningsformer. Samfunnsstraffen inneholder blant annet kartlegging, individuelle kriminalitetsforebyggende samtaler, samfunnsnyttig arbeid og programmer. Samtaler som gjelder kartlegging og forebygging av ny kriminalitet skal alltid være en del av samfunnsstraffen.

Samfunnsnyttig arbeid er det mest brukte tiltaket i samfunnsstraffen og utgjør ca. 66 % av det totale timetallet som de domfelte utfører (se tabell 6.10). Samfunnsnyttig arbeid er mest egnet for dem som har evnen til å holde avtaler og som har tilstrekkelig utholdenhet. Friomsorgskontorene skal til enhver tid ha avtaler med tjenestesteder som kan tilby oppdrag i samfunnsnyttig arbeid.

Friomsorgskontorene skal videre ha tilgang på kriminalitetsrelaterte program som kan tilbys på kort varsel. Dersom det ikke er mulig å tilby den domfelte egnet program, skal man undersøke om andre etater kan tilby tilsvarende program. Utgangspunktet er at programdeltakelse er frivillig, men informasjonen om program kan pålegges i forbindelse med kartleggingen. De mest benyttede programmene er En til en, Mitt valg, Alternativ til vold (ATV), Brottsbrytet og Ny start.

De idømte timene samfunnsstraff kan også bestå av andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet, som for eksempel individuelle samta-

ler, psykiatrisk-, psykoterapeutisk- eller medisinsk behandling eller konfliktråd. For at friomsorgskontoret skal ha oversikt over utviklingen i gjennomføringen, og ha mulighet til å samarbeide om den domfeltes framtidsplan, skal et tilstrekkelig antall timer bestå av individuell samtale. Friomsorgskontoret skal stimulere domfelte til kontakt med andre offentlige etater som NAV, skoleverket etc.

## 6.9 Tilbakefall

Antall personer som begår ny kriminalitet etter endt straffegjennomføring, er relativt høyt. Det statistiske materialet er imidlertid preget av usikkerhet. Forskjellige fagmiljøer definerer tilbakefall på ulike måter. Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserer statistikker hvor ny siktelse defineres som tilbakefall. Politiet benytter statistikk hvor annen gangs pågrepelse regnes som tilbakefall. I kriminalomsorgen har de fem nordiske landene siden 2005 registrert tilbakefall etter den samme definisjonen, slik at man etter hvert skal få sammenlignbare tall. Kriminalomsorgens definisjon av tilbakefall er «ny straffereaksjon som skal gjennomføres av kriminalomsorgen». Tidsforløpet har også mye å si: ulike statistikker kan for eksempel inneholde tilbakefallstall etter to år eller etter fem år. Bildet kompliseres ytterligere ved at statistikken vanskelig fanger opp at det til tross for registrering av nytt straffbart forhold faktisk kan være framgang å spore, ved at kriminell aktivitet synker. Hyppigheten og alvorligheten av lovbruddene kan være mindre enn før. Se også kapittel 7.4.1.

Uansett målingsmetode synes det å være enighet om at noen lovbruddskategorier medfører større tilbakefall i form av ny kriminalitet enn andre.

Tabell 6.11 Tilbakefall i femårsperioden 2001–2005 blant siktede i 2000.

Lovbruddsgruppe	Antall siktede	Tilbakefalls %
Økonomiske lovbrudd	2 195	36,5 %
Andre vinningslovbrudd	17 168	55,8 %
Voldslovbrudd	5 673	57,3 %
Narkotikalovbrudd	8 510	68,1 %
Trafikklovbrudd	23 118	36,3 %
Seksuallovbrudd	689	35,6 %
Totalt	72 152	47,2 %

Kilde: SSB

Statistisk sentralbyrås tilbakefallsstatistikk viser hvor mange som et bestemt år blir siktet på nytt i løpet av en etterfølgende femårsperiode. Det er størst tilbakefall blant siktede for narkotikakriminalitet (68,1 %). Det laveste tilbakefallet finner vi blant siktede for seksualkriminalitet (35,6 %). Også tilbakefall i vinning- og voldskriminalitet er høy, henholdsvis 55,8 % for vinning og 57,3 % for vold. Bryter vi lovbruddsgruppene ytterligere opp, finner vi at enkelte svært grove kriminalitetsgrupper, som drap og grov vold, har lave tilbakefallstall, mens enkelte milde narkotikalovbrudd har tilsvarende høye. Tilbakefallstallene som presenteres i kriminalstatistikken, gir ikke et fullstendig bilde av virkeligheten. Mørketallene, som er den kriminaliteten som ikke er registrert, er store. Mørketallene varierer også mellom typer av lovbrudd.

Personer som begår vinnings-, volds- og narkotikalovbrudd har høyt tilbakefall til ny kriminalitet. Forskjellen i tilbakefall for ubetinget og betinget dømte er trolig ikke stor (Kristoffersen, 2006), noe som bekreftes av flere undersøkelser. Forskjellene er likevel større om en sammenligner betinget og ubetinget straff med samfunnsstraff. En undersøkelse om tilbakefall blant personer som er dømt til samfunnsstraff (Høydal og Kristoffersen, 2006), dokumenterte at 34 % av de som påbegynte en dom til samfunnsstraff i 2002, fikk ny straffereaksjon innen tre år. 68 % av disse fikk ny dom det første året etter endt straffegjennomføring. Samtidig viser undersøkelsen at ny kriminalitet forekommer dobbelt så hyppig hos de som allerede har flere dommer som hos de førstegangsdømte. Samfunnsstraff brukes i utgangspunktet for mindre alvorlig kriminalitet enn fengselsstraff. Likevel ligger det nær å tolke det dit hen at samfunnsstraff gir mindre tilbakefall enn fengsel.

## 6.10 Trender og utviklingstrekk med betydning for straffegjennomføring

Endringer i det nasjonale og internasjonale kriminalitetsbildet kan stille norsk kriminalomsorg overfor nye utfordringer. Det er derfor viktig å legge forholdene til rette for en omstillingsdyktig kriminalomsorg. I det følgende presenteres enkelte utviklingstrekk.

### 6.10.1 Tendenser i kriminalitetsutviklingen

Ifølge politiets rapport om tendenser i kriminaliteten for perioden 2007–2009 (Politidirektoratet, 2007), har det i løpet av de siste ti årene skjedd en

endring i kriminalitetsbildet i Norge. I den senere tid har det i økende grad forekommet alvorlig grensoverskridende kriminalitet. Dette gir seg utslag i blant annet økonomisk kriminalitet som hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger, narkotikalovbrudd, korrupsjon, datakriminalitet, menneskehandel og seksuell utnyttning og misbruk av barn. Forklaringen på denne uheldige utviklingen er mange og sammensatte. Én forklaring er å finne i en mer global, liberal og åpen økonomi med flyt av varer, mennesker, penger og informasjon over landegrensene. De kriminelle aktørene har fått større spillerom som de benytter, og som fremmer muligheten for mer spesialiserte former for kriminalitet. Utviklingen er imidlertid ikke bare negativ.

Til tross for at antall politianmeldte ran, trusler og legemskrenkninger har økt markant det siste tiåret, har kriminalitetsutviklingen i dette tidsrommet også mange positive trekk. Antall drap er lavt og konstant, det har blitt færre boliginnbrudd og det er stabilitet eller nedgang i andeler av befolkningen som er blitt utsatt for tyverier, skadeverk, vold og trusler (Olaussen, 2008).

Det antas at kriminaliteten framover stort sett vil følge de tradisjonelle forbrytelsesformene vi kjenner til i dagens kriminalitetsbilde, men i tillegg vil nye komme til og forsterkes. Blant kriminalitetsformer som sannsynligvis forsterkes, nevnes IKT-relatert kriminalitet, og organisert kriminalitet med nasjonale og internasjonale forgreninger. Et utviklingstrekk er at kriminelle opererer på tvers av nettverk, og i større grad forsøker å skjule organiseringen. Kriminelle organiserte grupper synes å bli mer komplekse og profesjonelle. De kriminelle gruppene utnytter de muligheter som utviklingen av nye teknologier og kommunikasjonsformer gir, og identifiserer muligheter hvor risikoen er lav og profittmulighetene store (Cabinet Office, 2008). Kriminelle aktiviteter er i større grad enn tidligere uavhengig av tid og sted – hvor både kriminelle samarbeidspartnere, ofre, og politi og offentlige myndigheters søkelys kan oppsøkes eller unngås bare ved et tastetrykk. Mulighetene for store økonomiske gevinster knyttet til for eksempel hvitvasking, svindel og smugling fører til endring av metoder. Ulovlig innhold på internett, for eksempel filmer og bilder av misbruk av barn, distribueres og selges langt enklere med dagens teknologi. Både individer og firmaer utsettes for såkalt cybercrime, hvor alt fra identitetstyveri til industrispionasje er lukrative mål for den kriminelle aktiviteten.

Likevel er det sannsynligvis tradisjonell kriminalitet, særlig vinning, som vil dominere også i et tiårsperspektiv framover. Likeledes vil vold og nar-

kotikakriminalitet utgjøre samme store utfordring for samfunnet som i dag. Den økte offentlige oppmerksomheten mot vold i nære relasjoner og seksualkriminalitet vil kunne medføre at flere slike lovbrudd avdekkes og registreres. For kriminalomsorgen vil oppgavene også påvirkes av hvordan behandlingstilbudet for rusmisbrukere bygges ut. Tilsvarende vil tjenestetilbudet i psykiatrien både kunne påvirke omfanget av kriminalitet og forholdene under straffegjennomføring.

### 6.10.2 Kriminalitetsfremmende og kriminalitetshemmende utviklingstrekk

En stadig akselererende og omfattende teknologisk utvikling vil prege samfunnet. Nye kommunikasjonsformer, informasjon, formidling gjennom, og bruk av internett kommer til å virke både kriminalitetsfremmende og kriminalitetshemmende. Økt mobilitet, migrasjon, urbanisering og økte forskjeller sosialt og økonomisk vil kunne virke kriminalitetsfremmende.

En økonomisk utvikling i form av større inntekts- og levekårsforskjeller kan føre til økt sosial misnøye. Opplevelsen av den «relative fattigdom» – også i et velferdssamfunn som vårt – vil kunne virke uheldig inn på kriminalitetsbildet. For mange tradisjonelle kriminelle, hvor volds- og vinningskriminalitet dominerer, vil de raskt voksende rikdommer og formuer til et fåtall i samfunnet kunne virke provoserende og sosialt urettferdig. Følgen av å føle seg ekskludert, i betydningen glemt og holdt utenfor den økonomiske og sosiale framgang, kan være kimen til kriminell atferd i ulike former.

Rusmidler som en sterkt medvirkende faktor til kriminalitet antas fortsatt å være et samfunnsproblem, også de nærmeste årene. Hvis en ser på utviklingen for narkotikalovbrudd fra 1993 til 2006, har det vært en økning i antall anmeldelser. I 2006 utgjorde narkotikaforbrytelser 10 % av alle anmeldte lovbrudd. Opp mot 40 % av alle straffereaksjoner i forbrytelsessaker er narkotikarelaterte. Ingen andre kriminalitetsformer avstedkommer like mange straffereaksjoner.

Det blir flere unge i årskullene framover, og andelen innvandrere blant disse vil øke. Andelen ikke-vestlige innvandrere som begår straffbare handlinger, er noe høyere enn for befolkningen ellers. En undersøkelse viste at det ble registrert 25 gjerningspersoner per 1 000 innbyggere i innvandrerbefolkningen i 1998 (Gundersen et al, 2000). Til sammenlikning var antallet 16 per 1 000 innbyggere i befolkningen ellers. Kriminalstatistikk basert på nyere tall viser mindre forskjell mellom ikke-vest-

### Boks 6.2 Grove ran – slik utøveren ser det

I rapporten «Grove ran – slik utøveren ser det» presenteres 14 menn som er dømt for grove ran etter straffeloven § 268. De fleste hadde begått flere grove ran som de på intervju tidspunktet sonet for. Noen var også i gang med planlegging av nye ran da studien ble gjennomført.

I rapporten var det to punkter som skilte seg ut: forholdet til lovbruddene og forholdet til pengene. De fleste av de intervjuede har en livssituasjon preget av rus og lovbrudd. Men nene tillegger ranet forskjellige og sammensatte meninger. Ranerne fremhever sider ved ran som de ser på som betydningsfulle for sin egen livssituasjon. De har en livsstil hvor ran sees som løsning på deres søken etter penger, spenning og anseelse. Flere av de intervjuede sa at det å utføre et ran ga en større ruseffekt enn å innta rusmidler. I det kriminelle miljøet er ran en høyt ansett handling som gir respekt og status.

Ran er gjerne ansett som den mest alvorlige av formuesforbrytelsene, siden det ofte medfører en stor påkjenning for ofrene. Det er imidlertid bare i sjeldne tilfeller at ran gir betydelig utbytte, og i omfang vil andre lovbrudd som bedrageri og korrupsjon nok ha større økonomisk betydning.

Kilde: Hanoa, 2004

lige innvandrere og andre (Østby 2004). Det antas at tiltak for å sikre utdanning og redusere diskriminering ved rekruttering til stillinger vil bidra til at innvandrere i større grad inkluderes i samfunnets velferdsutvikling. Dette er viktig for å forebygge rekruttering til kriminalitet (Skardhamar, 2005).

Mange land opplever i dag en terrortrussel fra ulike, men ofte vanskelig identifiserbare grupperinger. Trussel og usikkerhet skaper frykt, og frykten fører til iverksettelse av beredskapstiltak, spaning og etterforskning av mistenkelig kriminell atferd som kan ha terror som mål. Det er grunn til å anta at terrorfrykt og kriminelle handlinger som springer ut av ulike terrorplaner- og anslag, kan tilta. Potensielle trusler mot Norge må i økende grad ses og behandles i et internasjonalt perspektiv. Det internasjonale politi- og påtalesamarbeidet, blant annet gjennom Interpol, Europol og Eurojust, er et

viktig virkemiddel i kampen mot organisert kriminalitet, herunder terror og terrorrelatert kriminalitet.

Økt utveksling av etterretningsinformasjon mellom politimyndigheter vil kunne bidra til mer oppklaring av internasjonal kriminalitet i de nærmeste årene. Dette vil medføre en økning i den registrerte kriminaliteten.

Innvandringen til Norge vil trolig fortsette å øke. Arbeidsinnvandring er ønskelig og nødvendig for norsk sysselsetting og næringsutvikling. De kriminalpolitiske følger av disse utviklingstrekkene er det vanskelig å si noe sikkert om. De sosialpolitiske utfordringene rundt integrasjon kan lede til ulike former for konflikter. Noen innvandrere bringer med seg kulturer med enkelte innslag som gjennom sin æreskodeks utfordrer lovverk og samfunnsorden. Grupper som ikke er knyttet til innvandremiljøer, kan utgjøre subkulturer med andre verdsett enn de som ligger til grunn for hvordan samfunnet skal reagere på lovbrudd. Det tenkes her på MC-klubber og andre organisasjoner hvor medlemmene har større lojalitet til hverandre enn til samfunnet omkring seg.

### 6.10.3 Kriminalomsorgens trusselbilde

Den kriminalitetsutvikling som beskrives, har fått og vil få betydning for kriminalomsorgens sikkerhetsutfordringer. Befolkningens tillit til rettsstaten og alminnelig trygghetsfølelse er avhengig av at kriminalomsorgen kan håndtere organisert kriminalitet og alvorlig kriminalitet begått av enkeltpersoner.

Kriminalomsorgen har styrket sikkerhetsarbeidet de senere årene blant annet på grunn av framveksten av internasjonal organisert kriminalitet, voldelige gjeng- og MC-miljøer, og et tyngre ransmiljø.

Det er eksempler på at innsatte fortsetter eller organiserer kriminelle handlinger mens de gjennomfører fengselsstraff. Det kan også bli etablert nye kriminelle nettverk. Det er dokumentert at innsatte uten omfattende kriminell erfaring både får kunnskap om kriminelle metoder og rekrutteres til kriminell aktivitet i fengselet.

Innsatte har en overhyppighet av psykiske lidelser, spesielt psykoser, personlighetsforstyrrelser, depresjoner og ADHD. Personer med akutt alvorlig sinnslidelse skal ikke være i fengsel, men overføres til psykiatrien, men bortsett fra perioder med behov for sykehusinnleggelse, må fengslene påregne å ha ansvar for innsatte med psykiske problemer som kan behandles poliklinisk. Forvaringsdømtes psykiske helse er vesentlig dårligere enn

andre innsattes. Disse gruppene utgjør en faglig utfordring for kriminalomsorgen.

Det har de senere årene vært en økning i innrapporterte tilfeller av vold og trusler mot tilsatte i kriminalomsorgen (Hammerlin & Rokkan 2008). Dette skyldes blant annet forbedrede innrapporteringsrutiner, men det kan også avdekke også en reell økning av slike situasjoner.

Det er et paradoks at jo bedre sikkerheten er i fengslene og ved transport av innsatte, jo mer sårbar for press og trusler kan tilsatte være utenom arbeidstiden. Dette er også forhold som må vurderes nøye i kriminalomsorgens sikkerhetsarbeid.

#### 6.10.4 Rettsutvikling

Rettsutviklingen internasjonalt vil stille nye krav til nasjonal straffelovgivning, internasjonalt samarbeid og til multi- og bilaterale utvekslingsavtaler knyttet til rettssystemet generelt og straffegjennomføringspolitikken spesielt. Den internasjonale utviklingen vil ha stor innvirkning på innholdet i viktige kriminalpolitiske spørsmål, for eksempel om nykriminalisering og avkriminalisering.

Internasjonalisering av kriminaliteten har ført til økt oppmerksomhet mot samarbeid om internasjonale avtaler og rettsorden på ulike arenaer. FN har gjennom årene spilt en sentral rolle i utviklingen av internasjonale instrumenter for å bekjempe ulike typer alvorlig kriminalitet. De senere årene har bekjempelsen av terrorhandlinger stått sentralt, særlig finansiering av terrorisme. Europarådet har konsentrert oppmerksomheten om beskyttelsen av menneskerettigheter og internasjonalt straffeprosessuelt samarbeid. I et kriminalomsorgsperspektiv er dette arbeidet særdeles viktig.

Innsats mot kriminalitet kan bare lykkes dersom kampen føres i full overensstemmelse med rettsstatens prinsipper og universelle menneskerettigheter.

I 2008 har Stortinget vedtatt nye lovbestemmelser som skal sikre en mer effektiv straffeforfølgning av folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og grove krigsforbrytelser. Bakgrunnen for bestemmelsene er i første rekke vedtektene for den Internasjonale straffedomstolen (Roma-vedtektene 17. juli 1998) som er basert på at det er statene selv som skal straffeforfølge disse alvorlige forbrytelsene. Med de nye lovbestemmelsene oppfyller Norge sine internasjonale forpliktelser i forhold til selv å ta straffeansvaret i disse sakene. De groveste handlingene vil kunne straffes med fengsel i inntil 30 år. Straffeansvaret vil ikke foreldes, forutsatt at det ikke var foreldet da loven trådte i kraft. I så fall skal lovbrøteren likevel kunne utleveres til andre stater for å bli straffeforfulgt der. Ifølge de nye bestemmelsene har det også blitt en krigsforbrytelse å rekruttere eller bruke barn under 18 år i væpnede styrker. Her går Norge lengre enn det som følger av internasjonal sedvane på området.

Ny straffelov planlegges å tre i kraft i 2010. Loven skal avløse straffeloven fra 1902. Den nye loven skal være tilpasset samfunnsutviklingen og rettsoppfatningen.

#### 6.10.5 Konklusjon

Den utviklingen som er beskrevet, gir ikke grunnlag for å vente store endringer i gruppen straffedømte. Det vil fortsatt være behov for betydelig differensiering i straffegjennomføringen.



## 7 Kunnskapsbasert kriminalomsorg – nasjonalt og internasjonalt

### Boks 7.1 Kunnskapsbasert kriminalomsorg

«De få gruoppvekkende og spektakulære tilfellene må ikke være fundamentet i politikken. Dagens politikk er for mye preget av dette slik at den blir hendelsesbasert i stedet for kunnskapsbasert.»

Straffegjennomføring i dag er innenfor lovens rammer dels basert på tradisjoner, men også på den kunnskap som er bygd opp over tid både i Norge og i andre land. Framtidens straffegjennomføring må i enda større grad ta utgangspunkt i den kunnskapen vi har om sammenhenger mellom de mange ulike faktorene som påvirker risikoen for tilbakefall. I dette kapitlet presenteres utdrag av forskning og undersøkelser som skal være grunnlaget for straffegjennomføringspolitikken slik den beskrives i del 3 av meldingen.

### 7.1 Hvordan er levekår og helse hos de innsatte og domfelte?

Flere undersøkelser har i senere år konstatert at kriminalomsorgens klientell på de fleste levekårsområdene har blitt hengende mer og mer etter befolkningen for øvrig. Tilsvarende undersøkelser i våre naboland tyder på det samme. Ifølge FAFOs undersøkelse fra 2004 (Friestad og Skog Hansen) blant et representativt utvalg av 260 innsatte i norske fengsler, er det for mange snakk om en opphopning av problemer som gradvis har utviklet seg siden oppveksten:

- 30 % har vært barnevernsklinter
- 30 % har opplevd å ha nær familie i fengsel
- 40 % har ungdomsskolen som lengste fullførte utdanning
- 70 % er arbeidsledige
- 40 % lever under fattigdomsgrensen
- 30 % er bostedsløse
- 50 % har kroniske sykdommer

### Boks 7.2 Levevilkår

«Det foreligger svært god kunnskap om straffedømtes levekårsproblemer. Det er en kraftig overrepresentasjon av oppvekstproblemer, narkotika-problemer, psykiske plager, arbeidsløshet, boligmangel, mangelfull skolegang og utdanning. Vi vet også at det er en klar årsaksammenheng mellom disse problemene og kriminalitet. Så lenge levekårsproblemene består vil tilbakefall til kriminalitet være svært stor.»

Kilde: Tenketårnet

- 60 % er rusmisbrukere

Skardhamar (2002) peker i tillegg på andre vanlige levekårsvariabler, særlig på problemer med gjeld. Han omtaler offisiell gjeld i form av ubetalte regninger, inndragning og erstatning. Svart gjeld, særlig i forbindelse med narkotika, anser han som et enda større problem. Begge typer gjeld bidrar til å gjøre det nesten uoverstigelig å skulle etablere seg på nytt og leve på lovlydig vis. Frykt for torpedoer og andre gjeldsinndrivere kan gjøre både hverdagen og framtiden nærmest håpløs.

Også Thorsen (2004) finner at domfelte er en gruppe som er overrepresentert når det gjelder flere levekårs- og helseproblemer sett i forhold til befolkningen for øvrig. De er fysisk og psykisk syke, de er lavt utdannet, har dårlig tilknytning til arbeidslivet og har problemer på boligmarkedet, for å nevne noe av det som går igjen i de ulike undersøkelsene. I tillegg er det slik at de som har problemer i forhold til én av levekårsindikatorene, gjerne også har problemer i forhold til flere. (Skardhamar, 2002; Friestad & Skog Hansen, 2004). Undersøkelser fra Norden gir det samme bildet av fangebefolkningen i andre land (Kyvsgaard, 1989, 1998; Nilsson & Tham, 1999). Internasjonal forskning viser at innsatte i stor grad kommer fra byområder, har rusproblemer, og en stor andel av dem deltar ikke i arbeidslivet (Matthews, 1999).

Beskrivelsen over er, om en leser tallene nøye, ikke dekkende for alle. Det er slett ikke alle som har lese- og skrivevansker, rusproblemer, dårlig helse og dårlig økonomi. En undersøkelse gjort på begynnelsen av 90-tallet (Fridhov 1992), viste en bevegelse i retning av at det i hver ende av skalaen befant seg to grupper som vokste. I den ene enden var det en liten gruppe som måtte karakteriseres som ressurssterke og som faktisk satt inne som en følge av sin ressursrikdom, for eksempel dømt for økonomisk kriminalitet. Det er ikke usannsynlig at denne gruppen, blant annet i takt med den teknologiske utviklingen, vil vokse ytterligere i framtiden. I den andre enden av skalaen var det en liten, men voksende gruppe som var enda mer problembelastet enn de «normalbelastede». Denne gruppen kan også vokse i tråd med de tendensene vi ser til en stadig sterkere utstøting i vårt og andre vestlige samfunn. Det store spennet i beskrivelsen av innsatte og domfelte krever betydelig fleksibilitet i straffegjennomføringen, med muligheter for differensiering av sikkerhetstiltak og stor variasjon i innholdet i soningen.

Som det går fram av den videre omtalen av de enkelte levekårskomponentene, gjelder det meste av forskningen innsatte i fengsel. Det mangler tilsvarende forskning om levekår for de som får samfunnsstraff, men det må kunne legges til grunn at deres situasjon er mindre problematisk. En forutsetning for å få en slik straffereaksjon er at den domfelte har en såpass ordnet livsførsel at straffen med sannsynlighet kan gjennomføres uten brudd. Samtidig kan man ut fra erfaring med et individuelt tilrettelagt innhold i samfunnsstraffen gjenkjenne mange av problemene. Ikke minst forekommer rusproblemer hyppig.

### 7.1.1 Bosituasjon

Når det gjelder bostedsløshet, er situasjonen enda alvorligere enn det FAFOs levekårsundersøkelse viste, fordi den måler bostedsløshet ved innsettelse i stedet for ved løslatelse. Den enkeltes bosituasjon utvikler seg negativt under et fengselsopphold. En tredjedel var bostedsløse på fengslings-tidspunktet, og dette tallet dobler seg i løpet av straffegjennomføringen. Selve fengselsoppholdet skaper altså bostedsløshet. Samtlige innsatte understreker boligens sentrale betydning som en base for et godt liv etter soningen (Dyb et al, 2006). I 2005 var det totalt 5500 bostedsløse i Norge ifølge Sintef Byggforsks Prosjektrapport 403 (Hansen et al, 2005). Den største enkeltgruppen blant disse er innsatte. Selv om definisjonen i FAFO-undersøkelsen var litt mindre streng – ikke disponerer egen

eid eller leid bolig, og være henvist til tilfeldige boalternativer (Ulfrstad, 1997) – er sammenhengen mellom fengselsstraff og bostedsløshet slående.

Når det gjelder problemet med tap av bolig under fengsling, har det skjedd en positiv endring. Enkelte kommuner har nå utvidet det tidsrom de betaler husleie for sosialklienter fra én til tre måneder. Det er dessuten blitt etablert et tett samarbeid mellom kriminalomsorgen og Husbanken, og det ansettes boligkonsulenter i de større fengslene.

### 7.1.2 Sosialt nettverk

Tilhørighet til et godt sosialt nettverk er en sentral levekårskomponent. Det bekreftes i mange undersøkelser at familie og nettverk er viktige samarbeidspartnere for å få til en god rehabilitering (Friestad og Skog Hansen, 2004, Hairston, 2002, Alnæs, 2006). Domfelte har i utgangspunktet et dårlig sosialt nettverk, skriver Friestad og Skog Hansen (2004). Den store andelen som tidligere har vært i kontakt med barnevernet eller som har opplevd å ha nære pårørende i fengsel, kan også indikere at familien ikke alltid er en positiv støtte i rehabiliteringsarbeidet.

Ivaretagelse og styrking av de innsattes sosiale nettverk er viktig for å legge til rette for livet etter soning. En norsk undersøkelse viste at over halvparten av de innsatte hadde barn, de fleste var under 18 år. De fleste innsatte hadde den daglige omsorgen eller samværsrett med barnet. Etter fengsling opprettholdt åtte av ti kontakt med barna ukentlig eller oftere. Andelen som hadde kontakt med sine barn enten daglig eller ukentlig før fengsling, var nesten dobbelt så høy blant menn som blant kvinner. Noen av kvinnene som hadde lite kontakt med barna før fengsling, økte kontakten under fengslingsperioden (Friestad & Skog Hansen, 2004).

Det antas at den innsattes egen situasjon påvirkes av hvordan familie og nære pårørende har det.

#### Boks 7.3 Sosialt nettverk

*«Forskningen på området viser klart at de som opprettholder sterke bånd til familien i løpet av fengslingen klarer seg bedre etterpå, og menn som gjenopptar sine roller som ektefeller og foreldre etter soningen klarer seg bedre enn de som ikke gjør det.»*

Kilde: Hairston, 2002

Det gjelder både bekymring om de problemer som måtte følge av fengslingen, og følelsen av å være ute av stand til å gjøre noe for å hjelpe. De pårørendes situasjon er derfor av betydning for kriminalomsorgen i arbeidet med den innsatte, selv om det er andre offentlige myndigheter som har ansvar for å bistå dem økonomisk eller på annen måte.

I Norge er det lite forskning på pårørende av innsatte, og det er kun én publikasjon hvor man har intervjuet innsattes barn. Dette er en kvalitativ studie om hvordan det oppleves å ha en forelder som sitter i fengsel, og hva som letter og vanskeliggjør opplevelsen. Noe av det som letter opplevelsen, er en tidlig ærlighet fra foreldrene om hva som har hendt, mulighet til å snakke om det som har hendt og til å bearbeide følelsene. Barn trenger å se hvordan forelderen faktisk har det og lengre og regelmessig kontakt med forelderen for å opprettholde en følelse av å kjenne hverandre enten det er i form av besøk, telefonsamtale eller permisjon (Egge, 2004). Norsk og internasjonal kunnskap om barn av innsatte er indirekte gjennom kvalitative rapporter fra de innsatte selv. Rapportene som gis av både foreldre og barn, er at fengslingen er en belastning for barnet som fører til problemer med skoleprestasjoner, og emosjonell og sosial tilpassing (Hanlon et al., 2007; Parke & Clarke-Stewart, 2002; Reed & Reed, 1997). Forskningen preges imidlertid av svakheter som for eksempel små utvalg og mangel på et lengre tidsperspektiv og kontrollgrupper. Bare én studie har fulgt utviklingen til barn direkte og over tid for å se om eventuelle sosiale og emosjonelle problemer barnet utvikler har direkte årsaksforhold i fengslingen til forelderen, eller om familiesituasjonen (sosioøkonomiske forhold, forelderens psykiske helse, livsstil m. m.) øker barnets sannsynlighet for å utvikle problemer uavhengig av fengslingen av forelderen. Undersøkelsen hevder å påvise at det er fengslingen i seg selv som fører til en eventuell problematisk utvikling hos barnet (Phillips et al., 2006). Departementet ønsker at det gjennomføres liknende forskning i Norge.

Foreningen for fangers pårørende presenterte resultatene av en undersøkelse på dette området i 2007. Halvparten av de pårørende i undersøkelsen har fått dårligere helse etter fengslingen. Over halvparten har vært sykmeldte etter at en i familien ble fengslet. Mer enn én av fire av de som hadde lønnsinntekt før fengslingen har gått over til å motta sosialhjelp eller trygd. I alt 33 % av de pårørende har fått dårligere økonomi som en følge av fengslingen. Blant ektefeller er tallet så høyt som 87 %. Hele 75 % av de pårørende i undersøkelsen rapporterer forverring av enkelte helseplager etter

fengslingen. En tredjedel av de pårørende svarer at de bruker mer medisiner enn før. Seks av ti har hatt symptomer på psykiske lidelser som angst og depresjon. Nær halvparten av de pårørende i undersøkelsen er mer plaget av hodepine, nakkesmerter, muskelsmerter og svimmelhet enn før fengslingen. Mange har magesmerter, og 65 % har hatt økte søvnproblemer etter at de ble pårørende. Undersøkelsen viser at jo nærmere relasjonen er til den innsatte, jo høyere er graden av dårlig helse. Samlivspartnere og foreldre til innsatte er de gruppene som i størst grad opplever helseendringer. Blant de som er gift med en innsatt, har hele 74 % fått dårligere helse. Undersøkelsen viser i tillegg at 44 % av barna som har foreldre i fengsel, har fått dårligere helse. Flere av barna sliter med søvnproblemer. Mange viser også atferdsendringer som er typiske for barn i krise. Noen blir stille og innesluttet, andre blir lett oppspilte, aggressive og havner lett i konflikter.

### 7.1.3 Rus

FAFOs undersøkelse blant et representativt utvalg av 260 innsatte viste at 60 % av innsatte i norske fengsler har rusproblemer. De fleste oppgir at de er blandingsmisbrukere (80 %) og har samtidig problemer på flere andre livsområder (Friestad & Skog Hansen, 2004). Flere større norske helseundersøkelser de siste årene viser at det er en klar sammenheng mellom rusmiddelmissbruk og andre helseproblemer. Ruud og Reas (2003) konkluderer med at mellom en tredjedel og halvparten av tunge rusmisbrukere har kroniske skader eller sykdommer som påvirker livsførselen. Pasienter med dobbeltdiagnose rus/psykiatri faller ofte mellom to stoler, og kompetansen for behandling av ruslidelser og samtidige psykiske lidelser er mangelfull (Gråwe & Ruud, 2006).

Forskning på effekter av tiltak overfor denne sammensatte gruppen er komplisert, idet det kan være problematisk å skille effekter av innsatser som settes inn parallelt (NOU 2003:4). Det finnes få studier der tilbakefall både med hensyn til rus og kriminalitet har vært målt, men resultatene peker i retning av at behandlingsinnsatsene bør differensieres ut fra hva som er det primære problemområdet; kriminalitet eller rus (BRÅ, 2005).

I overgangene mellom behovene som er identifisert i fengsel og hjelpetilbudene utenfor, er det ikke alltid sammenheng og kontinuitet i de tilbudene som gis. Einar Ødegaard (SIFA rapport 5/96) fant positive resultater i samarbeidet mellom fengsel og behandling i Stifinner'n. Kriminalomsorgens russtrategi for perioden 2008–2011 tar utgangs-

punkt i dette med videre satsning på rusmestringsenheter med samarbeid om behandling for rusavhengige i fengsel. Evaluering av straffegjennomføringsloven § 12 (Ploeg, 2006) og satsningen på alternative straffereaksjoner bygger også på ideen om samarbeid mellom kriminalomsorgen og tilbud om behandling og oppfølging.

Samtidig ser vi at organiseringen i mange tilfeller er dårlig tilpasset denne gruppens behov for langsiktige og integrerte tjenester (Statens helse-tilsyn, 2000). Lignende utfordringer er kjent fra gruppen domfelte med omfattende kriminell historikk og rusproblemer, men uten tyngre psykiske belastninger, blant annet fra prøveprosjektene med Narkotikaprogram med domstolskontroll (Johnsen og Svendsen, 2007), se kapittel 6.6.3.

Flere studier har i den senere tid pekt på behovet for differensiering av tiltaksapparatet, både for å ivareta riktig behandlingsnivå, sikre kontinuitet i behandlingen og oppfølgingen og hensiktsmessig sammensetning av samtidige tiltak (Øverås og Fyhn i ROP-rapporten, Melberg, Lauritzen og Ravndal i Nytte-Kostnad fra Statens institutt for rusmiddelforskning SIRUS).

For statistikk om bruken av rusmidler under soningen vises til kapittel 8.8.

#### 7.1.4 Innsattes somatiske helse

Innsatte har dårligere fysisk helse enn normalbefolkningen. Kjelsberg og Hartvig dekket i sin undersøkelse 90 % av de innsattes bruk av medikamenter (Kjelsberg & Hartvig, 2005). Blant de totalt 2617 innsatte fant de at 848 (32 %) ble medisineret for somatisk sykdom. Ulike smertetilstander dominerte (11 %). Hyppigste somatiske lidelse var kronisk luftveisobstruksjon og astma hos 4 %. Kvinnelige innsatte hadde høyere forekomst av somatisk sykdom enn menn.

I de engelske retningslinjene for primærhelse-tjenester i fengsel legges det vekt på behovet for særlig oppfølging av kvinner, yngre innsatte og de aller eldste som gjerne har flere somatiske tilstander som skal følges opp. Diabetikere med behov for insulin (sprøyter) er en særlig utfordring i forhold til samarbeid med kriminalomsorgen om oppfølging.

Rundt 60 % av de innsatte er rusmisbrukere, og også fysisk sykdom kan ofte knyttes til dette. Alle som settes i fengsel skal tilbys undersøkelse for hiv-infeksjon og ulike typer smittsom leverbetennelse. Infeksjoner i hud og slimhinner med manglende oppfølging forekommer ofte. Innsatte med rusproblemer er utsatt for fare for overdoser. Denne risikoen er mest aktuell for innsatte i den

første perioden etter innkomst, og når permisjoner gjør tilgang til stoff mer mulig. Effekten er da sterkere etter en periode uten bruk av narkotika. Rusmisbrukere har både i ruset og edru tilstand en atferd som gjør dem mer utsatt for uhell og skade. Skader blir ofte ikke tatt hånd om på adekvat måte når uhellet skjer. Dette kan da gi følgetilstander med større varig skade enn hos normalbefolkningen.

#### 7.1.5 Innsattes psykiske helse

Både nasjonal og internasjonal forskning viser til at kriminalitet ofte er assosiert med en eller annen form for psykisk lidelse. Nasjonal forskning har vist at opptil 85 % av de innsatte i norske fengsler kan ha en psykisk lidelse (Torgersen, Gjervan & Rasmussen, 2006).

Den landsomfattende undersøkelsen «Levekår blant innsatte» (Friestad & Skog Hansen, 2004) fant at andelen psykiske plager blant mannlige innsatte var tre ganger så høy som i befolkningen generelt. Blant kvinnelige innsatte var den fire ganger så høy.

I en landsdekkende undersøkelse fra Kompetansesenteret for sikkerhet-, fengsel- og rettspsykiatri ved Gaustad sykehus, oppga allmennhelse-tjenesten i fengslene at om lag 2 % av de innsatte hadde en psykotisk lidelse, ca. 5 % atferdsavvik med psykosemistanke, 12 % atferdsavvik uten psykosemistanke og ca. 7 % en depressiv lidelse (Hartvig & Østberg, 2004). Allmennhelse-tjenesten i fengslene mente at 2,7 % av de innsatte burde ha vært i psykiatrisk institusjon. En undersøkelse fra Stavanger fengsel fant at 18 av 40 innsatte hadde en behandlingstrengende psykisk lidelse (Langeveld & Melhus, 2004). Personlighetsforstyrrelser ble



Figur 7.1

funnet hos 32 personer, og antisosial personlighetsforstyrrelse hos 25 av 40 innsatte.

I enkelte større fengsler med høyt sikkerhetsnivå gis det tilbud om psykiatrisk behandling i fengselet, men det gjelder ikke over alt. Levekårsundersøkelsen (Friestad & Skog-Hansen, 2004) fant at bare halvparten av de innsatte som hadde bedt om hjelp for psykiske lidelser, fikk tilbud om behandling. Symptomtrykket var like høyt blant de som fikk behandling, som blant de som ikke fikk hjelp.

### 7.1.6 Selvmord

Internasjonalt har Norge relativt sett få selvmord i fengslene, men ethvert selvmord er ett for mye. De første undersøkelsene (fra 1956–1991) viste at tre av fire som begikk selvmord, tok livet av seg i varetekt, og at nesten 65 % (av 57) begikk selvmord i løpet av de tre første månedene etter innsettelsen. 28 % tok livet av seg i løpet av den første uken etter innsettelsen og 12 % i løpet av de to første dagene. Tre av fire innsatte hengte seg, men også kuttinger har vært relativt vanlig. Om lag halvparten var fengslet for voldsforbrytelser, og ca. 14 % hadde begått drap. Også narkotikaforbrytelser utgjorde en stor andel, og svært mange slet med store stoff- og alkoholproblemer. Mange hadde en langvarig kriminell løpebane. De aller fleste hadde sivilstatus «ugift». For de fleste var selvmordet et brudd på et tungt og belastet liv både i og utenfor fengselet, for andre var selvmordet situasjons- og hendelsesrelatert. Foruten en betydelig sosial tapliste før de kom i fengsel, hadde en stor gruppe store psykiske og fysiske problemer og var sterkt hjelpetrenende. Fengslingen og fengselsoppholdet ble opplevd som en situasjonsbestemt eksistensiell krise som krevde omfattende omsorgs- og hjelpetiltak. Det er kjent at flere psykiske lidelser forsterker selvmordsrisikoen. For enkelte psykiske lidelser, for eksempel depressive sinnslidelser og paranoide psykoser, øker selvmordsrisikoen betraktelig.

KRUS har nedlagt et stort arbeid i forskning omkring selvmord i fengslene (Hammerlin, 2000). Fra 1990 til og med 2007 er det registrert 56 selvmord i norske fengsler eller i gjennomsnitt om lag tre per år. I denne tidsperioden er også kvinner og utlendinger representert. Gjennomsnittsalderen på dem som begikk selvmord i fengsel, er litt høyere sammenliknet med tidligere. For alle undersøkelser om selvmord er det et klart sammenfallende mønster: fengselsoppholdet fører til betydelige sosiale, psykiske og fysiske problemer. Flere opplever selve fengselsoppholdet eller stressopplevelser ved arrestasjonen, forhøret og innesperringen

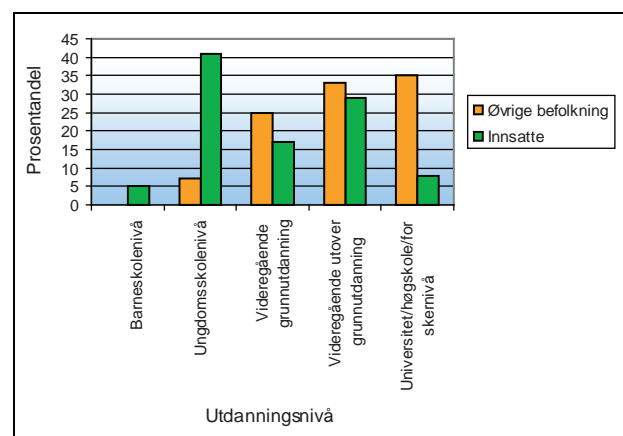
som en sosial og personlig katastrofe og fengslingen som sterkt krenkende og psykisk belastende. En del er sterkt medtatte ved innsettelsen og ser på selvmordet som en opphevelse av en grunnstemning av livsmatthet, angst, depresjoner, fortvilelse, sorg eller skam- og skyldfølelse over det de har gjort. Håpløshet og mangelfull tro på framtiden, den eksistensielle slitasten under fengslingen og frykten for stigmatisering er for mange svært belastende.

### 7.1.7 Utdanning

En betydelig gruppe av de innsatte (ca. 10 %) har store lærevansker. De er kjennetegnet ved stor umodenhet, mange fengselsdommer, behandlingsbehov for psykiske lidelser og lavt utdanningsnivå. Dette er innsatte som i dag for en stor del ikke tar del i skoletilbudet eller programvirksomheten som blir tilbudt i fengselet.

Kartlegginger av utdanningsnivået blant innsatte viser at det er en høyere prosentandel av disse som ikke har gjennomført grunnskole eller videregående skole enn i befolkningen for øvrig. Fire av ti innsatte har ungdomsskolen som lengste fullførte utdanning, og svært få har utdanning utover videregående skole (Friestad & Skog-Hansen, 2004). Hele 65 % av innsatte under 25 år har ikke fullført videregående skole. I samfunnet ellers starter omkring 94 % av ungdomskullene med slik treårig utdanning – og 80 % fullfører. Bildet bekrefter resultatene av en svensk undersøkelse på samme området (Nilsson, 2002). Friestad og Skog-Hansens skjema i figur 7.2 viser forskjellen mellom fengselsbefolkningen og befolkningen for øvrig når det gjelder utdanningsnivå.

Forfatterne konstaterer at de to gruppene har et nesten motsatt utdanningsmønster.



Figur 7.2 Lengste fullførte utdanning

Kilde: Friestad & Skog-Hansen, ibid.

I 2006 hadde innsatte et utdanningsnivå som tilsvarte det som gjaldt i 1980 for hele befolkningen, regnet etter høyeste fullførte utdanning. Gjennomsnittsalderen for innsatte er 34 år. En sammenligning med tilsvarende aldersgruppe i den norske befolkningen, ville gitt et enda dårligere resultat mht. utdanning. Hele 83,7 % av de innsatte under 25 år har ikke fullført treårig videregående opplæring. (Eikeland, Manger og Diseth 2006). Samtidig viser samme undersøkelse at 13,9 % av innsatte har fag eller grad på universitets- eller høyskolenivå.

### 7.1.8 Arbeid

To undersøkelser blant innsatte i norske fengsler viser at kun en tredjedel av de spurte var i arbeid ved innsettelse. Rundt 80 % av disse hadde fast stilling (Skardhamar, 2002; Friestad & Skog Hansen, 2004). Andelen som ikke var i jobb ved innsettelse, var dobbelt så høy blant kvinner som blant menn (Friestad & Skog Hansen, 2004). Over 80 % av de som deltok i undersøkelsen, hadde hatt et arbeidsforhold som varte i mer enn seks måneder (Skardhamar, 2002). 85 % av mennene og 74 % av kvinnene hadde hatt et arbeidsforhold som hadde vart i mer enn ett år (Friestad & Skog Hansen, 2004). Arbeidsledigheten for hele befolkningen lå til sammenligning i fjerde kvartal 2007 på 2,1 % (SSB-nettsider).

Det finnes ennå ingen systematisk forskning på arbeidsdriften i norske fengsler. Nordlandsforskning er i gang med et begrenset forskningsprosjekt rundt temaet. Det er behov for mer kunnskap på dette området. Det tilbudet som faktisk gis i norsk kriminalomsorg bør kartlegges bedre, og den kompetansegivende effekten dette arbeidet har for senere arbeid bør evalueres.

## 7.2 Særlige grupper

### 7.2.1 Spesielt om kvinnelige innsattes levekår

Selv om kvinner utgjør halvparten av befolkningen, utgjør de en minoritet i fengslene. Kvinneandelen er høyere blant alle som kommer inn i fengslene enn om man ser på andelen av alle som sitter i fengsel til enhver tid. Det innebærer at kvinnene gjennomsnittlig sitter i fengsel i kortere tid enn mennene.

Det er behov for kunnskap om hva som kjenner seg ut for kvinnelige innsatte. Man vet at de har en opphopning av levekårsproblemer (Friestad & Skog Hansen, 2004). De oppsøker helsetjenesten oftere enn mannlige innsatte, og mange av dem har

dårlig fysisk og psykisk helse. Mange er rusavhengige og er smittet med infeksjonssykdommer (se for eksempel Ellingsen, 2007; Friestad & Skog Hansen, 2004; Petersilia, 2003). De har andre plager enn menn, for eksempel underlivsproblemer og ubestemte plager som utmattelse og diffuse kroniske smerter, som er vanskelig å diagnostisere (Ellingsen, 2007; Lindberg, 2005). Domfelte kvinner utsettes for større grad av stigmatisering ved å begå kriminalitet enn menn (Vegheim, 1997). Forskning tyder på at kvinnelige innsatte ofte opplever stor grad av skyld og skam ved at de er straffet, og at de føler seg mislykket i morsrollen. Flere har vært utsatt for seksuelle overgrep som fører til traumer, skam og skyldfølelse (Højdahl & Størksen, 2006; Lindberg, 2005). Arbeidstilbudene til kvinner i fengsel har tradisjonelt vært kjønnsstereotype, som for eksempel systue, rengjøring og matlaging, noe som ikke har ivaretatt kvinnes ulike behov for arbeidstrening og kvalifisering.

I en undersøkelse fra Kriminalvårdens forskningskomité i Sverige (Lindberg, 2005) slås det nok en gang fast at kvinner i fengsel er enda vanskeligere stilt enn menn både sosialt, økonomisk og helsemessig. Utfordringene i forbindelse med løslatelse og tilbakeføring er tilsvarende store. Rapporten viser at tidligere straffede kvinner mellom 25 og 44 år dømt for vinningslovbrudd har en tilbakefallsprosent på 81. Narkotikadømte har 79 % tilbakefall. Det er grunn til å tro at tilstanden og utfordringen er omtrent den samme i Norge.

Noen kvinnelige domfelte opplever ulike former for kjønnsstrakassering under soningen (Haugen, 2006).

### 7.2.2 Innsatte med minoritetsbakgrunn

Statistikken gir ikke informasjon om antall innsatte med minoritetsbakgrunn. Registrering av etnisk bakgrunn er ikke tillatt etter personopplysningsloven. Oversikten over utlendinger i norske fengsler (kapittel 6.5) er utelukkende basert på statsborgerskap. Det er langt fra alle utlendinger som har minoritetsbakgrunn. På den annen side er det en del norske statsborgere med minoritetsbakgrunn som kan trenge særlige tiltak under soning og tilbakeføring.

En undersøkelse tok for seg straffegjennomføringen for «ikke-vestlige» og «vestlige» innsatte. Generelt sett er det små forskjeller i straffegjennomføringen og løslatelsesprosessen. Unntaket er de som har utvisningsvedtak eller uavklart oppholdsstatus, og innsatte/domfelte som ikke behersker norsk eller engelsk, noe som medfører alvorlige kommunikasjonsproblemer med tilsatte

(Hjellnes & Højdahl, 2007). Disse to gruppene skaper de største utfordringene med hensyn til tiltak.

Undersøkelser av unge innsatte fra ikke-vestlige land, viser at de får tilgang til progresjon og straffegjennomføring i fengsel med lavere sikkerhetsnivå i et omfang som er rimelig sammenliknet med fangebefolkningen for øvrig når vi tar hensyn til forskjeller i straffelengde og kriminalitetstype (Hjellnes & Højdahl, 2007). Mer generelt har man relevante erfaringer fra det såkalte Brobyggerprosjektet (Gotaas & Højdahl, 2005), et prosjekt som spesielt tok for seg problemer omkring unge med somalisk og pakistansk bakgrunn. Formålet var å prøve ut virkemidler for å styrke den straffedømtes evne til mestring av egen livssituasjon, og å bygge og utvikle sosiale bånd mellom livet innenfor og utenfor fengselet. Manglende kontinuitet og mange brudd i deltakernes formelle og uformelle nettverk er dokumentert gjennom evalueringen. Prosjektets intensjon om å bygge nettverk til egne nasjonale miljøer har derfor strategisk sett vært et klokt valg. Brobyggerprosjektet har fått erfaring med mange av de strukturelle begrensningene og oppdelingene av ansvarsområder som ligger både i kriminalomsorgens organisering og i det kommunale hjelpeapparatet. Prosjektet har vist at det er et stort behov for å lage sammenbindende funksjoner, ansvarsgrupper og framtidsplaner slik at systemet tilpasses de domfeltes bevegelser gjennom kriminalomsorgen og ut i frihet.

### 7.2.3 Sedelighetsdømte

Det er vanskelig å si hvor stort problemet med seksuallovbrudd egentlig er på grunn av store mørketall. En kanadisk undersøkelse viste at så mange som 90 % av lovbruddene ikke blir anmeldt (Juristat, 1999). Undersøkelser i Canada, USA og Storbritannia viser en stor økning i antall sedelighetsdømte i den siste tiden (Gordon & Porporino, 1990; Motiuk & Belcourt, 1996; Becker & Murphy, 1998; McGrath, Hoke & Vojtisek, 1998; Fisher & Beech, 1999). Dette tilskrives økende oppmerksomhet fra rettsvesenet for denne typen lovbrudd.

Flere undersøkelser viser at en antisosial livsstil og avvikende seksuelle interesser, er de klareste risikofaktorene for gjentakelse av sedelighetslovbrudd (Hanson & Bussiere, 1998; Hanson & Morton-Bourgon, 2004). For å hindre tilbakefall må en derfor også bidra til å endre lovovertrederens ustabile livssituasjon, deres prokriminelle holdninger og det å ha kontakt med venner som viser kriminell atferd (Kirsch & Becker, 2006). Forskning viser at behandling og oppfølging av individer som begår seksuelle voldshandlinger vil

redusere risikoen for tilbakefall (Marshall, Laws & Barbaree, 1990).

Ifølge en sammenstilling fra Yates (1999) har ekshibisjonister høyest risiko for tilbakefall. Deretter følger overgripere som forgriper seg på gutter, de som forgriper seg på både voksne og barn og til slutt de som forgriper seg på piker. Voldtekstmenn som forgriper seg på en voksen kvinne, har sjeldnere tilbakefall selv om de også har en tendens til mer generell kriminalitet og har en lengre historie med forbrytelser som ikke dreier seg om seksuelle overgrep. Disse har en høy risiko for tilbakefall til andre voldsforbrytelser enn seksualforbrytelser. Incestovergripere har den laveste tilbakefallsfrekvensen, som oftest mindre enn 6 % av de som ikke får behandling og mindre enn 3 % av de som får behandling. Alle disse ulike målgruppene er forskjellige med hensyn til motiv og dynamikk for atferden og krever derfor ulike typer tiltak.

### 7.2.4 Voldsdømte

Funn fra en rekke livsløpsundersøkelser i vestlige land viser at personer som står for det meste av kriminaliteten, særlig vold, har hatt store atferdsvansker allerede i førskolealder eller tidlig skolealder (for eksempel Granic & Patterson, 2006; Kratzer & Hodgins, 1999; Moffitt et al., 2002). Det er langt mindre vanlig at personer som først «debuterer» med antisosial atferd og kriminalitet i ungdomsårene eller tidlig voksen alder, begår voldskriminalitet.

### 7.2.5 Innsatte med personlighetsforstyrrelser

De mest hyppige lidelsene blant innsatte i fengsler er personlighets- og atferdsforstyrrelser. I følge Dahl, Eitinger, Malt og Retterstøl (1994) er personlighetsforstyrrelser psykiske lidelser preget av avvik i personlighetstrekk som viser seg ved urimelige reaksjoner i ulike personlige og sosiale situasjoner. Disse urimelige reaksjonene viser seg i form av sosialt uakseptabel atferd, og som sterke følelsesutbrudd som for eksempel ekstremt sinne og raseri. Reaksjonene er ikke adekvate i forhold til situasjonen de befinner seg i. Det finnes ulike typer personlighetsforstyrrelser. De blir klassifisert etter framtrepende mønstre i atferd og væremåte. Personlighetsforstyrrelser karakteriseres gjerne som utviklingsforstyrrelser, da de viktigste personlighetstrekkene gjerne viser seg allerede i barne- og ungdomsårene.

De hyppigste personlighetsforstyrrelsene blant kriminelle gjengangere er ofte antisosial per-

sonlighetsforstyrrelse og narsissistisk personlighetsforstyrrelse.

Nyere forskning (Hansen et al., 2007; Hansen et al., 2008) har også rettet søkelyset mot psykopati, tidligere klassifisert som sosiopati eller antisosial personlighetsforstyrrelse. Psykopati blir ikke betraktet som en diagnose, men som en sammenstilling av ulike sider ved forskjellige personlighetstrekk som for eksempel evne til å manipulere, manglende empati, overflatisk sjarm og notorisk løgn. Disse er gjerne kombinert med antisosial atferd. Imidlertid er det viktig å framheve at antisosial atferd i seg selv ikke kan betraktes som psykopati. Forskning har nå begynt å skille mellom ulike undergrupper eller fasetter av psykopati. Resultatene har vist at man kan skille mellom de som sliter med angst og depresjon og de som ikke gjør det. Selv om land som Storbritannia, USA, Canada og Tyskland har viet dette forskningsfeltet noe mer oppmerksomhet enn Norge, er det nasjonalt og internasjonalt et stort behov for mer kunnskap innenfor feltet sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri. Personer med høy grad av psykopatiske trekk har ofte en betydelig voldshistorie, og de har en forhøyet risiko for å bli involvert i alvorlige voldsepisoder i framtiden. Personer i denne gruppen utgjør en alvorlig belastning for samfunnet særlig fordi ingen behandlings- eller påvirkningsprogrammer har dokumentert å ha en positiv effekt på personer som skårer høyt på psykopatiske trekk.

For å få mer kunnskap om forholdet mellom personlighetsforstyrrelser hos innsatte og kriminell atferd, må man få mer innsikt i bakenforliggende faktorer. Dette kan man få ved å identifisere de dynamiske risikofaktorene hos disse menneskene. Med dynamiske risikofaktorer mener man faktorer som bidrar til å utløse kriminell atferd. Eksempler på dette er holdninger til ulike former for kriminalitet, impulsivitet, negativ affektivitet (sinne, angst, depresjon, negativt humør), rusmisbruk og ikke minst relasjoner til venner og familie. I motsetning til statiske risikofaktorer (historie, kjønn, alder etc.) er disse dynamiske risikofaktorene foranderlige over tid. Identifisering av dynamiske risikofaktorer og individuelle forskjeller blant kriminelle er vesentlig når man skal vurdere et individs risiko for tilbakefall.

Risikovurdering vil si at man evaluerer et individs sannsynlighet for gjentakelse av alvorlig kriminalitet som vold eller seksuelle overgrep. Den viktigste begrunnelsen for risikovurdering er å få kunnskap om hvordan sannsynligheten for ny kriminalitet hos individet kan reduseres ved hjelp av forebygging, ikke at selve prediksjonen går i oppfyllelse (Hart, 1998; Douglas & Skeem, 2005). Risi-

kofaktorer og deres variabilitet må vurderes over tid – en vurdering på ett tidspunkt vil ikke være gjeldende på ubestemt tid. Et individs fare for gjentakelse endres både over tid og ved behandling/påvirkning. Utfordringen ved å studere dynamiske faktorer blir å utvikle målemetoder som er i stand til å registrere disse foranderlige aspektene ved risikoatferd.

Evaluering av ulike behandlingsformer synes å vise at miljøtiltak/miljøterapi har mest lovende resultater når det gjelder endring hos personer med alvorlige personlighetsforstyrrelser. Dette må få konsekvenser for utformingen av ulike tiltak innen kriminalomsorgen, særlig straffegjennomføring i fengsel (Waage & Nøttestad, 2000). Kriminalomsorgen har allerede positiv erfaring med ulike miljøtiltak som bygger på konsekvenspedagogikk, humanøkologi og kognitive miljøtiltak, det vil si programmer og andre tiltak som tar sikte på å endre tankemønstre og derved også handlingsmønstre. Dersom disse metodene skal kunne brukes i større omfang, er det et krav at metoden kan beskrives og dokumenteres på en enkel måte, at overføring av kunnskap kan skje systematisk med et entydig og konsistent begrepsapparat og at metoden har en solid teoretisk forankring.

### 7.2.6 Forvaringsdømte

Justis- og politidepartementet oppnevnte i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet 18. mai 2006 en utredningsgruppe som skulle etterkontrollere reglene om strafferettslig utilregnelighet, særreaksjoner og forvaringsstraffen. Utredningsgruppen har i sin rapport, som ble avgitt 30. april 2008, fremmet en rekke forslag og anbefalinger. Rapporten inneholder også en kartlegging av de forvaringsdømte – hvilke lovbrudd som har gitt grunnlag for forvaringsdommen, samt hvilken bakgrunn og evt. diagnoser de dømte har. Utredningsgruppen har også kartlagt hvordan retten vurderer faren for gjentakelse av nye alvorlige lovbrudd.

Det er generelt vanskelig å vurdere gjentakelsesfare, og det finnes ingen sikre metoder for dette (se for eksempel Mathiesen, 2007, Alnæs, 2006). Jo lengre framover i tid man skal forutsi farlighet, jo mer usikkert blir det. Rosenqvist (2008 s. 18) sier det for eksempel slik:

«Jeg finner det også nokså vanskelig å skulle identifisere den som ellers ville fått 21 års fengsel, men hvor dette ikke er «tilstrekkelig for å verne samfunnet,» i motsetning til en annen som også gjennom alvorlige voldshandlinger har kvalifisert seg til 21 års tidsbestemt straff.»



Før dom på forvaring avsies, skal det foretas personundersøkelse av den siktede. Retten kan i stedet beslutte at den siktede skal underkastes en rettspsykiatrisk undersøkelse. Rettspraksis viser at utarbeidelse av rettspsykiatriske undersøkelser heller er hovedregelen enn unntaket i forvaringsaker. Av de 135 forvaringsdømte er 117 blitt underlagt en rettspsykiatrisk undersøkelse.

Førstvoterende uttaler i Rt. 2004 side 209 i forbindelse med vurderingen av gjentakelsesfare:

«Jeg vil – på generelt grunnlag – reservere meg noe mot å legge stor vekt på rettspsykiateres farlighetsbedømmelse i saker hvor det ikke har vært tvil om domfeltes tilregnelighet på handlingstiden, og hvor det således utelukkende er tale om en såkalt dyssosial personlighetsforstyrrelse, som tidligere ble kalt karakteravvik eller psykopati.»

Den rettsmedisinske kommisjon uttaler på sin side at det er uhensiktsmessig å oppnevne rettspsykiatrisk sakkyndige i saker der det ikke er mistanke om alvorlig psykisk lidelse. (Rettsmedisinske kommisjon, 2006).

### 7.2.7 Domfelte med ADHD

De siste årene har det vært en stor debatt angående hyperkinetisk lidelse (ADHD) blant kriminelle gjengangere. ADHD kjennetegnes ved at man har problemer med strategisk planlegging. Dette kommer til uttrykk gjennom manglende konsentrasjon, dårlig kortidshukommelse, manglende evne eller vansker med å planlegge og resonere, impulsivitet og kjedsomhet ved repeterende og tidkrevende oppgaver. Emosjonell dysregulering som angst, depresjon og frustrasjon på grunn av manglende mestring og utholdenhet, er også framtrepende symptomer ved ADHD. Hos voksne med ADHD manifesterer denne lidelsen seg i dagligdagse situasjoner, alt fra matlaging til økonomisk planlegging og ivaretaking av seg selv og eventuell familie og barn.

Det er vanlig å anta at faren er stor for at unge og voksne med ADHD kan utvikle et rusproblem som følge av denne lidelsen. Årsaken til dette synes uklar. Noen knytter det til behovet for å dempe uro og impulsivitet som følger av ADHD, mens andre ser på det som et forsøk på selvmedisinering knyttet til ulike stemningslidelser. Internasjonale studier har vist at en stor del av den kriminalitet som begås er preget av impulsivitet med liten eller svært kort planleggingstid og mangel på analyse av konsekvenser (Zamble & Porporino, 1988). Norske studier (Rasmussen, Almvik &

Levander, 2001) har gjennom retrospektiv diagnostisering påvist at svært mange innsatte har hatt ADHD som barn (46 %), og at det blant voksne innsatte forekommer hyppig (30 %). Med dette symptombildet, gjerne knyttet til rus, representerer gruppen en stor utfordring for kriminalomsorgen. Det er god grunn til å anta at en med adekvat behandling vil kunne redusere sannsynligheten for ny kriminalitet og dermed bidra betydelig til en positiv livsutvikling.

Det har blitt utviklet en rekke ulike teorier og forklaringer på hva ADHD er, og hvordan lidelsen utvikles. Det foreligger likevel enda et stort behov for å få mer kunnskap om ADHD.

Når det gjelder sammenhengen mellom ADHD og kriminalitet, har nasjonal og internasjonal forskning vist at det er en høyere forekomst av ADHD blant innsatte i fengsler enn hos kontrollgrupper fra befolkningen generelt. I den senere tid har det likevel vært satt spørsmålsteget ved om omfanget av lidelsen blant innsatte er så stort. En forstudie (Hansen & Stokkeland, 2007) av ADHD blant innsatte i Bergen fengsel, finansiert av Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels-, og rettspsykiatri, Haukeland Universitetssykehus, viste at av 33 innsatte som var blitt henvist fra lege for utredning av antatt ADHD, var det bare 11 innsatte som tilfredstilte kriteriene for en ADHD diagnose etter en omfattende klinisk vurdering. Imidlertid viste resultatene at de innsatte tilfredstilte kriteriene for andre former for psykiske lidelser, deriblant affektive lidelser. De foreløpige resultatene fra denne studien bekrefter at de innsatte lider av en eller flere ulike psykiske lidelser, men ikke nødvendigvis ADHD. Det er ikke riktig å trekke bastante konklusjoner ut fra denne foreløpige studien, men det er grunn til å være mer tilbakeholden med å anta en så høy forekomst av ADHD som man tidligere trodde.

Videre viser forskning at barn med ADHD som ikke viser atferdsproblemer og antisosial atferd i sin oppvekst, ikke har forhøyet risiko for kriminalitet og antisosial personlighetsforstyrrelse som voksen. Hyperaktivitet, impulsivitet og tidlige atferdsproblemer, men ikke symptomer på uoppmerksomhet, forutsier sannsynlighet for kriminalitet hos menn, men ikke for kvinner (Sobanski, 2006; Babinski et al. 1999).

På Ila fengsel, forvarings- og sikringsanstalt utvikles det et ADHD-selvhjelpsprogram for innsatte. Deltagerne får økt kunnskap om hvordan man kan mestre å leve med diagnosen: hva de kan gjøre selv, hvor de kan få hjelp osv. Programmet går over tolv uker, med to samlinger i uken. Hver

samling startes med en time trening, og etterfølges av gruppesamling og individuelle samtaler.

### 7.3 Et totalbilde av klimaet i norske fengsler med høyt sikkerhetsnivå

I 2007 gjennomførte Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) en evaluering av alle fengsler med høyt sikkerhetsnivå i Norge. Formålet med undersøkelsen var å studere *kvaliteten på livet til innsatte* som sitter i slike fengsler og *kvaliteten på yrkeslivet til tilsatte* som arbeider i slike fengsler. For å innhente opplysninger om disse forholdene, benyttet man spørreskjemaene «Measuring the Quality of Prison Life» (MQPL) utarbeidet av professor Alison Liebling ved Institute of Criminology, University of Cambridge.

Spørreskjemaene, som tar sikte på å måle viktige forhold som ikke faller inn under fengslenes ordinære resultatrapporteringer, ble utarbeidet sammen med innsatte og tilsatte i England/Wales. Ifølge Liebling sikret dette at skjemaene tok opp de

dimensjonene, eller forholdene, som har betydning for og som påvirker kvaliteten på livet til innsatte og på yrkeslivet til tilsatte i fengsel (Liebling, 2004). Liebling mener at disse spørreskjemaene måler fengslenes «moral performance» («moralsk praksis») som hun sammenholder med «moral climate» («moralsk klima»).

Undersøkelsen bestod av to spørreskjema. Det ene målte hvordan innsatte opplevde kvaliteten på livssituasjonen i fengselet, mens det andre skjemaet målte hvordan tilsatte opplevde kvaliteten på sin arbeidssituasjon i fengselet. I alt ble 32 fengsler med høyt sikkerhetsnivå inkludert i studien, og totalt deltok 1129 innsatte og 1078 tilsatte. Den høyeste og mest positive gjennomsnittsskåren som er mulig å oppnå i del 2 av undersøkelsen, er 5,00, mens den laveste og mest negative skåren som er mulig å oppnå er 1,00. En skår fra 3,00 opp til 5,00 er en positiv skår, og jo lenger opp mot 5,00, jo mer positiv er skåren. Omvendt er en skår fra 3,00 ned til 1,00 en negativ skår, og jo lenger ned mot 1,00, jo mer negativ er skåren.

Tabell 7.1 Totalskårer for innsatte.

Dimensjon/påstand	Antall	Gjennomsnitt	Standardavvik
Personlig sikkerhet	1 098	3,43	0,89
Etnisk likebehandling	1 051	3,27	0,66
Anstendighet	1 069	3,13	0,76
Maten i dette fengslet er tilpasset alle kulturer*	1 068	3,11	1,23
Forhold til tilsatte	1 072	2,99	1,02
Orden og organisering	1 087	2,99	0,88
Støtte for personlig sikkerhet	1 051	2,97	0,83
Generell behandling	1 075	2,89	0,94
Programvirksomhet	157	2,87	1,11
Trivsel og velvære	1 061	2,77	0,92
Rettferdighet	1 066	2,72	0,84
Bruk av pasifisering blant betjentene*	786	2,72	1,06
Helsetjenesten	842	2,70	1,12
Mottakelse	1 049	2,69	0,81
Kvaliteten på livet*	1 035	2,63	1,25
Respekt og hensyn	1 064	2,61	0,91
Rettferdighet og respekt*	1 046	2,58	1,21
Kontakt med familie og venner	555	2,48	1,05
Spesialiststøtte og særegen omsorg	1 052	2,46	0,85
Behandling i isolasjon*	818	2,44	1,19
Støtte for personlig utvikling	1 048	2,40	0,97

\* = enkeltstående påstander

Kilde: KRUS

Tabellen nedenfor viser de viktigste resultatene for de innsatte. Standardavvik er en måte å måle spredningen i svarene på. Jo større den er, dess bredere spredning.

Undersøkelsen viste at de tre mest positive skårene for de innsatte var dimensjonene *Personlig sikkerhet* (3,43), *Etnisk likebehandling* (3,27) og *Anstendighet* (3,13).

De tre mest negative skårene for de innsatte var dimensjonen *Støtte for personlig utvikling* (2,40), den enkeltstående påstanden *Behandling i isolasjon* (2,44) og dimensjonen *Spesialiststøtte og særegen omsorg* (2,46). Ut fra de innsattes svar synes det å være rom for forbedringer når det gjelder den støtte som gis dem til å kunne utvikle seg. Videre bør forbedringer i spesialiststøtten, den særegne omsorgen og helsetjenestens tilbud til denne gruppen studeres nærmere og forbedres. Også de andre negative skårene gir grunn til ettertanke: kontakt med familie og venner, rettferdighet og respekt, og respekt og hensyn. Dette er kvaliteter som ikke er begrenset av økonomiske rammebetingelser, og som samtidig har stor betydning for følelsen av egenverd og for en god reintegrering i samfunnet. Alle fengslene som deltok i undersøkelsen har fått tilbakemeldinger på hva de spesielt bør arbeide med. Departementet mener at de tiltak som beskrives senere i denne meldingen, vil kunne bidra til å bedre mange av de forholdene som kommer fram i undersøkelsen. Undersøkelsen vil bli fulgt opp med jevne mellomrom for å måle utviklingen over tid.

For de tilsatte var de tre mest positive skårene dimensjonen *Forhold til medarbeidere* (4,04), den enkeltstående påstanden *Mulighet til å få fri* (3,96), og dimensjonen *Forhold til nærmeste overordnet* (3,89). De tre mest negative skårene for de tilsatte var de enkeltstående påstandene *Behov for opplæ-*



Figur 7.3

*ring mht å håndtere psykisk belastning ved selvmord og selvskading* (2,22) og *Å håndtere selvmord og selvskading er ekstremt belastende* (2,28), samt dimensjonen *Fasiliteter for tilsatte* (2,42). Arbeid med å gjøre de tilsatte bedre rustet i forkant og etterkant av selvskading og selvmord blant innsatte, synes å være et område som bør prioriteres. Videre bør man se nærmere på mulighetene for å forbedre de tilsattes fysiske arbeidsmiljø.

## 7.4 Forskning på rehabilitering og tilbakefall

Begrepet rehabilitering omfatter her både arbeid med levekår (bolig, jobb, utdanning, gjeld, relasjoner osv) og behandling og kunnskapsbasert påvirkningsarbeid som programvirksomhet. I denne sammenhengen har begrepet «miljøarbeid» en sentral posisjon. I 2006 kom det ut en rapport skrevet av en arbeidsgruppe innen kriminalomsorgen som beskriver utgangspunktene for dagens praksis rundt miljøarbeid (Drægebø (ed.), 2006). For å kvalitetssikre miljøarbeidet, skal følgende overordnede prinsipper være styrende for tilnærmingen. De er:

- Felles ideologisk og teoretisk overbygning
- Sikre konsistens, integritet og profesjonalitet
- Risikoprinsippet
- Behovsprinsippet
- Responsivitetsprinsippet
- Likeverd og ansvar
- Nåtids- og framtidfokus
- Formidle tro på endring gjennom fokus på den innsattes ressurser
- Normalisering

Rapporten kommer med forslag til opplæringsopplegg og læremateriell. Opplæringsmodellen og lærematerialet bør tilpasses de ulike arbeidsoppgavene og stillingene i fengsel. Læremateriell for ledere anbefales å inneholde teori om miljøarbeid og ledelse, mens for ledere med avdelingsansvar er det også viktig å ha noe innføring i veiledningsteori og pedagogikk. For fengselsbetjenter og andre som jobber direkte med innsatte, er det viktig at lærematerialet i all hovedsak er sentrert rundt metoder for praktisk tilrettelegging for læring. Sentrale temaer vil være forståelse av endring som prosess, praktiske tilrettelegginger av læringsmiljø gjennom bruk av fellesskap og individuell tilpassing, innføring i systematisk arbeidsprosessmodell og kommunikasjon. I forbindelse med opprettelsen av seks miljøarbeidsenheter som

pilotprosjekter gjennomfører KRUS en prosessevaluering av tiltakene.

#### 7.4.1 Hvordan skal man måle effekten av tiltak?

Kriminalomsorgens mål er å redusere tilbakefall til ny kriminalitet. Det har vært og er til dels fortsatt metodologiske problemer når det gjelder å måle denne effekten, og diskusjoner om hva slags forskningsdesign man kan bruke. Det er først de siste årene man innen Norden har blitt enige om en felles definisjon av tilbakefall. Det nordiske residivprosjektet definerer residiv som «*tilbakefall blant dømte i kriminalomsorgen til ny dom som også skal gjennomføres av kriminalomsorgen*». Det betyr for eksempel at en som løslates fra fengsel og som får samfunnsstraff etterpå, eller omvendt, regnes som et tilbakefall til ny dom i kriminalomsorgen. Målepopulasjonen vil være årganger med løslatte fra soning av dom og årganger med iverksatte dommer ved friomsorgskontorene. Måleperioden er i første omgang to år. Residivkriteriet er en ny rettskraftig dom etter løslatelse eller iverksatt friomsorgsreaksjon, der minst ett forhold i dommen er begått etter løslatelse fra fengsel eller iverksatt dom ved friomsorgskontorene.

Det kan fortsatt diskuteres om en skal se på forskjeller i alvorlighet i ny kriminalitet, i hyppighet og eventuelt lengden på kriminalitetsfrie perioder, som en effekt som skal måles. Endelig er det også de klassiske problemene med å si noe sikkert om årsakssammenhenger når det gjelder forebyggende arbeid.

Kristoffersen (2006) oppsummerer med sin artikkel «*Hva kan statistikken fortelle oss*», kort noe om tilbakefallstall fra SSB og det sentrale straffe- og politiregistret (STRASAK). Kristoffersen refererer i hovedsak til en undersøkelse foretatt av SSB som tar utgangspunkt i forbrytelser begått i 1987 med tilbakefall innenfor en påfølgende femårsperiode. Bearbeidningen av tallmaterialet er gjort med tanke på å si noe om tilbakefall i en kriminalomsorgskontekst. Det generelle tilbakefallet, det vil si ny reaksjon etter første utgangsreaksjon, er forholdsvis høyt (44 %) selv ved reaksjoner med meget lavt sanksjoneringsnivå. Samtidig er forskjellene mellom ubetinget dømte og andre mindre enn hva man kunne forvente. Oversiktsartikelen viser totalt sett at valg av reaksjon i liten grad påvirker det samlede tilbakefallet. Denne konklusjonen finner vi igjen flere steder, blant annet hos Møglestue (1996) som trekker fram sosiale bakgrunnsvariabler som viktigere enn type reaksjon

som forklaring på tilbakefallshyppigheten. Se også kapittel 6.8.

De siste tiårene har forskningen lært oss at ingen tiltak virker for alle eller virker alltid i forbindelse med reduksjon av tilbakefall til ny kriminalitet. Derimot har det vist seg at noen tiltak virker for noen personer under noen omstendigheter. Virkningene er i stor grad avhengige av individuell kunnskap om de straffedømte. Man må kartlegge om en potensiell deltaker tilhører målgruppen for et spesifikt tiltak og om han er tilstrekkelig motivert for det. Med de rette tiltakene på riktig tidspunkt for den riktige deltakeren, er det mulig å begrense risikoen for tilbakefall. Det er lite forskning i Norge på dette området, på grunn av de forholdsvis lave fangetallene. Dette gjør det svært vanskelig å lage et forskningsdesign som er vitenskapelig eller etisk forsvarlig. Internasjonal forskning gir imidlertid grunn til optimisme, men det har ikke alltid vært slik. Nedenfor følger en gjennomgang av utviklingen i teori og praksis for forskning om effektive tiltak.

#### 7.4.2 Rehabiliteringspessimisme

Etter andre verdenskrig var det først en sterk behandlings- og rehabiliteringsoptimisme. Et godt bilde av utviklingen i det norske samfunnet som helhet beskrives i Hammerlin, Mathiassen & Strand (2006): «*Sånn sett avspeiler behandling av kriminelle seg i de politiske ideene om opplegg som faller inn under den sosiale ingeniørkunst – forebyggende arbeid, og fagteknologiske tilrettelegginger*». Samfunnet og dets elementer lot seg skape av menneskene selv, av sosiale ingeniører. Behandlingsoptimismen gjenspeilte tenkningen i de store innflytelsesrike engelsktalende landene.

På begynnelsen av 1970-tallet kom det derfra imidlertid en reaksjon med vitenskapelige rapporter som viser at effektene av de ulike tiltakene var små. Uansett hva man gjorde, klarte man ikke å redusere tilbakefall i særlig grad. Dette ble kjent som «Nothing works»-bevegelsen. Mest kjent blant deres representanter er den amerikanske forskeren Martinson (1974). Selv om det etter hvert viste seg at han var mer bestemt i sin pessimistiske konklusjon enn forskningsresultatene ga grunnlag for (Lipton, Martinson & Wilks, 1975), ble «Nothing works» slagordet for mange som drev med strafferettspolitikken på denne tiden.

I stedet for behandling og rehabilitering ble det mer populært å understreke uskadeliggjøring og hevn i form av en passende lidelsespåføring, noe som ble kjent som «just deserts» (se for eksempel Siegel, 1992) – det å få som fortjent. Lovbryteren

ble betraktet som en person som hadde tatt en rasjonell avgjørelse, og derfor skulle få kjenne konsekvensene av sine gjerninger.

Strengere reaksjoner medførte at det flere steder oppsto en soningskø og kapasitetsmangel i fengslene. Dette bidro til at interessen for alternativer og forebygging på individnivå blomstret opp igjen. Dessuten vokste motstanden mot «Nothing works»-perspektivet. Det var mange som syntes det var for enkelt å bare gi opp. Man kunne ikke bare sette folk i fengsel uten å bruke tiden til å prøve å forandre deres holdninger og atferd. Mange syntes det var skremmende å tenke på at alle disse menneskene som var fengslet skulle slippe fri en dag, uten at noe var blitt prøvd for å beskytte samfunnet og potensielle nye ofre mot dem. Erfaringer med tilbakefall viste at mellom 60 og 80 % av de innsatte kom i kontakt med politiet igjen etter løslatelse.

Avskrekkingspolitikken har i ettertid vist seg ikke å ha resultater eller den har negative virkninger på tilbakefall, (bl. a. Pogarsky & Piguero, 2003; Pratt & Cullen, 2005; Smith, Goggin & Gendreau, 2002; Villettaz, Killias & Zoder, 2006; Andrews & Bonta, 2006).

Enkelte stater i USA har ført en politikk med avskrekking og inkapasitering. Resonnementet er at lange fengselsstraffer innebærer lengre perioder uten tilbakefall. Man er uskadeliggjort mens man befinner seg inne i fengselet. Dersom alle lovbrøtere blir fengslet for resten av livet, vil tilbakefallsprosenten synke betraktelig. De som blir funnet skyldig i et tredje lovbrudd på rad, kan bli dømt til en svært lang periode i fengsel: «Three strikes and you're out». Myndighetene forventet at kombinasjonen av uskadeliggjøring og allmennprevensjon ville medføre en sterk nedgang i kriminalitetstallene.

En rapport som kom ut i 2004 (Schiraldi, Colburn and Lotke, Justice Policy Institute) viste at «Three strikes and you're out» sjelden ble brukt, med unntak av i staten California. Rapporten viser at stater som ikke hadde vedtatt en slik lov, hadde sterkere nedgang i kriminalitet enn de som faktisk hadde introdusert lovgivningen.

#### 7.4.3 Utprøving av metoder og ny optimisme

Etter perioder med optimisme og pessimisme var pendelen i ferd med å finne en ny likevekt. Argumentasjon for rehabiliterende tiltak ble stadig mer utvidet og utbredt. Av både praktiske og humanitære årsaker førte dette til at man begynte å tenke over alternativer til soning i fengsel. Siden problemet var størst i Nord-Amerika, var det der letingen

etter mulig effektive tiltak begynte på ny. Det kom fram av evalueringsstudier at noen påvirkningsprogrammer og tiltak fungerer under noen omstendigheter for noen forbrytere. Gradvis oppsto en forskningsbasert praksis. For å begrunne tiltakene og programmene som man ville bruke for å påvirke atferden, ble det foretatt såkalte meta-analyser.

Meta-analyse er betegnelsen på en statistisk metode som kombinerer resultater fra flere enkeltundersøkelser for å få et mål på effekten av et bestemt tiltak eller en bestemt variabel på et bestemt utfall (Friestad, 2005). Effektforskning viser hvor mye man reduserer tilbakefall til kriminalitet når man sammenligner grupper domfelte som mottar tiltaket med de som ikke får slike tiltak (McGuire, 1995). Det stilles strenge metodiske krav til denne typen forskning. Blant annet blir forskningsdesignet og gjennomføringen av forskningen grundig vurdert av uavhengige fagfeller.

Kunnskapsbasen i form av meta-analyser er imidlertid blitt kritisert for å være basert på studier som egentlig ikke lar seg sammenligne (Sharpe, 1997), noe som innebærer valideringsproblemer. Andre har skrevet at det er en risiko med meta-analyser at resultatene skaper avgrensninger i framtidig forskning. Det legges vekt på visse faktorer som mange studier har til felles mens verdifulle enkeltfaktorer blir borte i prosessen (Boden, 1992). Diskusjonen på dette området fortsetter, men de meta-analysene som er gjennomført de siste tiårene, byr på et stort faktagrunnlag for hva som kan være vellykkede tiltak og hva som ikke er det. En kombinasjon av tiltak på levekårsområder og programvirksomhet rettet mot påvirkning av atferd gir de beste mulighetene for at straffen skal virke for både domfelte og samfunnet som helhet.

Effekten av programmer er i stor grad avhengig av om tiltaket følger en del hovedprinsipper. Mens effektforskningen sier noe om hvilke former for tiltak/behandling som er mest effektive, forteller tiltaks- og behandlingsprinsippene noe overordnet om hvordan tiltakene bør gjennomføres for å gi best mulig effekt og hvilke forhold som da bør tas i betraktning (Kyvsgaard, 2006). Prinsippene er formulert på grunnlag av omfattende forskningsresultater. Den store pioneren på dette området er den canadiske forskeren og psykologen Don Andrews. Fra begynnelsen av 1990-tallet begynte han med sine kollegaer å utvikle teorigrunnlaget for det som i dag er kjent som «What works»-tilnærmingen (blant annet Andrews, Zinger, Hoge, Bonta, Gendreau & Cullen, 1990; Andrews, Leschied & Hoge, 1992; Hoge, Andrews & Leschied, 1995; Andrews & Bonta, 1998, Andrews, Bonta & Wormith, 2006; Lipsey, 1995; Lipsey &

Wilson, 1998). En utfyllende oversikt av både publikasjoner og resultater fram til 1998 gis i McKenzie & Hickman (1998).

For det første skal *intensiteten* i programmet tilpasses lovbrysterens *risikonivå*. Dernest skal tiltak rettes mot de *kriminogene faktorene*, dvs. de faktorene som øker risikoen for at den kriminelle atferden opprettholdes. Det tredje prinsippet *responsivitet-prinsippet* framholder at læringsstilen til den som utfører rehabiliteringstiltaket, skal tilpasses domfelte. Dette er de tre hovedprinsippene for det som etter hvert er blitt kjent som «What works»-tilnærmingen og kan oppsummeres slik:

1. Kartlegging av risikonivå og tilpassing av tiltakets intensitet til dette nivået
2. Kartlegging av behov som i henhold til forskningslitteraturen bidrar til kriminell atferd (kriminogene faktorer)
3. Ta hensyn til responsivitet: tilpasse tiltakets gjennomføring til den det er rettet mot

Forskning har videre vist at en *lokal forankring* av tiltakene rettet mot domfelte har større effekt enn institusjonsbaserte tiltak. Programmer er mest effektive dersom de er *multimodale*, dvs. retter seg mot flere kriminogene faktorer og tar i bruk ulike metoder. Programmene må videre være *ferdighetsorienterte* og gjøre bruk av *atferdsterapeutiske og/eller kognitive metoder*.

En studie som ble gjennomført sammen med Campbell Collaboration (Lipsey, Landenberger & Wilson, 2007) viser at bruk av et program basert på kognitiv atferdsterapi kan oppnå opptil 50 % reduksjon i tilbakefall. Studien var basert på 58 ulike kognitive atferdsterapeutiske opplegg. Programmer som innehar elementer av sinnemestring eller konflikthåndtering, viser gode resultater. Det spilte ingen rolle om programmene var blitt gjennomført i eller utenfor fengsel.

I kognitiv atferdsterapi rettes oppmerksomheten mot tankemønstre hos deltakerne som danner grunnlaget for kriminell atferd. Mangel på å ta ansvar for konsekvensene av sine egne handlinger, mekanismer for å rettferdiggjøre handlingene eller mangel på ferdigheter til å håndtere visse problemer eller sosiale situasjoner, er faktorer i slik tenkning. Kognitiv atferdsterapi går ut på å bevisstgjøre deltakerne på disse tankemønstre, og trene dem i å endre atferd gjennom å endre tankene. Det kan reageres på visse situasjoner på ulike måter. Instruktørens oppgave er å lære bort de nødvendige ferdighetene for at deltakeren kan mestre og håndtere visse situasjoner på en annen måte enn han gjorde før. Den samme foranledningen skal utløse andre tanker enn de som ligger i det eta-

blerte tankemønsteret og disse fører til annen atferd med andre, mindre alvorlige konsekvenser. Mye er avhengig av instruktørens dyktighet i å vise den riktige rollemodell og i å lære bort ferdigheter gjennom øvelser og trening. En absolutt betingelse er imidlertid at det blir gjennomført av godt utdannede programinstruktører, og i tråd med programmets utgangspunkter og opplegg som kalles for *programintegritet*.

Effektive programmer skal ha programintegritet, dvs. ha en klar sammenheng mellom mål, midler og metoder. Instruktørene skal ha tilstrekkelige ressurser, opplæring og støtte, og en plan for hvordan programmet skal gjennomføres og evalueres (McGuire & McMurrin, 2005; Lipsey, 1995; Andreassen, 2003).

I begynnelsen var det stor optimisme rundt What Works-forskningen. Imidlertid er ikke alle studier fra de siste tiårene like klare i sine konklusjoner. Gendreau & Ross (1987) mente at det var mulig å oppnå 80 % reduksjon i tilbakefall med de riktige tiltakene, Andrews m.fl. (1990) kom fram til en effektstørrelse på 32 % tre år senere. Etter dette kom det studier der man mente at 10 % var garantert (Lipsey, 1992 og 1995; Lösel, 1995; Redondo, Garrido & Sanchez-Meca, 1999). Ny tro på rehabiliteringstenkningen pustet nytt liv i en diskusjon som har pågått lenge på straffeområdet. Hollin (2002) definerer den som en «ideological battleground» mellom tre tilnærminger, som han kaller «retributionism», basert på gjengjeldelsestanken, «utilitarianism», som er basert på en kost-nytteberegning av det beste resultatet for samfunnet, uansett hvilke virkemidler som tas i bruk, og «... for want of a better term, humanism» – stort sett et rehabiliteringsperspektiv som er basert på kunnskap om lovbrysterens dårlig levekår. Det finnes mye forskning som viser at den gjennomsnittlige lovbryster har en bakgrunn med mange sosiale og økonomiske vansker (Farrington, 1995), og at de ofte har vært offer for kriminelle handlinger i barndommen og ungdomstiden (Widom, 1989).

Hollin mener at det er vanskelig å forsone disse tilnærmingene med hverandre siden de har svært forskjellige filosofiske utgangspunkter. What works-forskningen viser imidlertid at det er mulig å oppnå en viss reduksjon i tilbakefall – som er nyttig for både samfunnet som helhet og den individuelle lovbryster – gjennom rehabiliterende tiltak med en sterk humanistisk karakter. Det påpekes at rehabilitering skal være i den straffedømtes interesse, samtidig som det skal tilrettelegges for en dannelsesprosess der en blir til en moralsk ansvarlig person (jf. Hellesnes, 1975). Derigjennom beskyttes samfunnet mot ny kriminalitet. Kriminal-

politikk skal på denne måten ha en dobbel funksjon.

Et siste dilemma som bør trekkes fram i denne sammenhengen, er språkbruken innenfor straffesakskjeden. Ida Hydle m. fl. tar dette opp i sin rapport om konfliktråd i fengsel (Hydle, 2005). Hun viser til at:

«straffesakskjeden er bygget på forestillinger, språk og ikke minst lovgivning om individuelt ansvar og individuell skyld når det begås et straffbart forhold. Slike forestillinger er igjen basert på et menneskesyn som om kriminaliteten befinner seg inne i et menneske» (Hydle, 2005.).

Hydle peker på at «teoretisk ligger det i begrepet straffbart forhold at det finnes nettopp et forhold mellom noen og noe» som fordrer en gjensidighet mellom to parter.

Metodene har imidlertid ikke alltid vært like gode i praksis. I England og Wales publiserte Home Office de første resultatene av What Works-satsningen (Harper & Chitty, 2004). Det viste seg at den totale reduksjonen i tilbakefall var svært begrenset. De tiltakene som kunne vise best resultater, er veiledning til arbeid, rusbehandling og utdanning i basisferdigheter som lesing, skriving og regning. Det finnes imidlertid ulike årsaker til at effekten var mindre enn forventet, ifølge forfatterne:

- For det første er det vanskelig å skille mellom effekter av ulike forhold. Dette er alltid et problem når man skal måle tilbakefall. En domfelts liv består i mye mer enn programdeltakelse eller rehabiliteringsaktiviteter, og spesielle situasjoner kan forstyrre eller forsterke effektene av innsatsen under straffegjennomføringen.
- For det andre er mange av de evaluerte tiltakene preget av høyt frafall blant deltakerne. Dette viser hvor viktig det er å skape og opprettholde motivasjon, en faktor som er blitt vektlagt i stadig større grad i teoriformingen rundt What Works den siste tiden.
- For det tredje finnes det visse metodologiske problemer i effektmåling. En av grunnene til at positive resultater ikke framstår tydelig, er at mange studier ikke har et design som er tilstrekkelig for å komme fram til mer bastante konklusjoner. Det har til dels vært betydelig motstand mot å bruke de beste forskningsdesignene, som blant annet brukes mye innen medisinsk forskning, innenfor straffegjennomføring. Et slikt design innebærer tilfeldig fordeling av personer til en eksperimentell gruppe

og til en kontrollgruppe for så å følge begge gruppene over tid. Et slikt opplegg blir av mange sett som etisk uforsvarlig. Kvalitetsnivå for forskningsdesign beskrives ofte som «Maryland-Scale» (Sherman et al, 1997). Maryland-Scale for kvalitet i eksperimentell design skiller mellom fem nivåer. Se boks 7.4.

- For det fjerde har det vært mange problemer med implementering. Hvordan programmer implementeres og hvordan opprettholdelse av kvalitet ved programmer sikres, ser ut til å ha stor betydning for hvilke effekter programmer får. De programmene som viser best effekt, er de hvor personalet som leder programmet, er godt trent i metoder som benyttes, har forståelse for grunnleggende prinsipper som programmene baseres på, og at det er etablert kvalitetssikringssystemer som jevnlig veiledning (Gendreau et al., 1999; Lowenkamp et al., 2006; Rhine et. al, 2006; Andrews & Bonta, 2006). Mangler ved implementeringen kan forebygges ved å legge inn kvalitetssikringsmekanismer i et program. Det er derfor et av kravene for å få akkreditert et program i norsk kriminalomsorg at disse mekanismene beskrives i en søknad, og at det vedlegges gjennomføringsmanualer. I tillegg skal programinstruktører få regelmessig veiledning. Ledelsen ved de enkelte fengslene må påse at programmene blir levert på riktig måte, og at de aktuelle tilsatte er motiverte og disponerer den kunnskapen som skal til. Eksempler fra USA viser at tilsatte som ikke er spesielt motiverte, er tilbøyelig til å glemme eller ignorere den nye kunnskapen og fortsetter å arbeide på den gamle måten (Holsinger & Latessa, 1999; Flo-

#### **Boks 7.4 Maryland Scale for kvalitet i eksperimentell design**

Nivå 1: Ingen kontrollgruppe

Nivå 2: En kontrollgruppe som ikke er direkte sammenlignbar med den eksperimentelle gruppen

Nivå 3: En kontrollgruppe som er ansett som sammenlignbar grunnet visse likhetstrekk som befinner seg der fra før

Nivå 4: En kontrollgruppe som er satt sammen på en strategisk måte for å oppnå sammenlignbarhet

Nivå 5: Tilfeldig tildeling av subjekter til den eksperimentelle gruppen og den kontrollgruppen

### Boks 7.5 Valget ligger hos lovbyteren

Jeg skøyt en mann!

Bergen fengsel er et stort fengsel med høyt sikkerhetsnivå, bygget på begynnelsen av 90-tallet. Selve arkitekturen avspeiler progresjonssoningsideen. Innsatte kan i løpet av soningen avansere fra høyeste sikkerhetsnivå til helt åpen soning utenfor muren. I dette opplegget er det lagt vesentlig vekt på soningens innhold. Her kan de innsatte delta på en rekke kognitive program, fra sinnemestring til generelle temaer rundt en ny start i livet. I dette fengslet satt Rune.

Han åpnet samtalen slik:

– Jeg skøyt en mann for noen år siden.

– *Skøyt?*

– Ja. Fikk femten år.

Helt uoppfordret fortalte han dette nesten før jeg hadde fått satt meg ned.

Det sitter en rolig og blid mann foran meg, rundt 30 år. Håret stilig og morsomt på plass.

Han snakker «pent» også. Har tydeligvis sett seg i speilet før han skulle møte meg. Det var nok heller ikke tilfeldig at han hadde t-skjorte fra et fotballag på seg.

– Jeg hadde et godt hjem, jeg. Med omsorg og kjærighet og alt.

Men der jeg vokste opp var det ett av to: Enten ble du aktiv i idretten eller så ble du med i en kriminell gjeng. Jeg begynte med idretten, men da det ble trening mer enn to ganger i uka, gadd jeg ikke. Så ble det gjengen.

Men jeg jobba hele tiden som elektriker. Kriminaliteten hadde jeg på si. Kommunal arbeidsgiver – der ble jeg ikke kastet ut selv om politiet heftet meg inn et par dager innimellom. Ikke før jeg skøyt.

Nå har jeg sittet i fire år på Ullersmo og ett her. Men ikke snakk – ikke en permisjon enda. Sinnemestringskurs hjelper ham til å svelge den pillen.

Han har gjort noen valg. Vil bli fortest mulig ferdig med soningen, bruke energien på å rehabilitere seg. Smaker ikke narko under soningen. Gikk på skole på Ullersmo.

Fikk studiekompetanse allmennfag, ex. phil og ex. fac. Første og annen avdeling jus. Har nå ordensmannsjobben på avdelingen sin. Leser jus om kvelden og følger sitt tredje program om sinnemestring og vold. Får oppfølging av psykolog.

– Det har gitt meg mer perspektiv på ting. Jeg tenker meg virkelig om, skjønner mer av hva som skjer i meg. Derfor kan jeg bedre styre det. Men jeg lover ikke dermed at jeg vil slutte som kriminell. Må være ærlig. En vet aldri hva som kan skje. Faren min har et firma med tyve mann. Det kan jeg arve, men jeg vet ikke. Du tjener mye raskere penger som kriminell.

– *Du omtaler deg selv som kriminell hele tiden?*

– Ja, for det er jo det jeg er! Men jeg håper ikke jeg kommer til å skyte igjen.

res et al, 2006). Latessa et al (2005) kaller denne praksisen for «professional quackery», faglig kvakksalveri. En detaljert beskrivelse av hvordan programimplementering skal foregå og hvordan programintegritet skal ivaretas, er et viktig krav i akkrediteringsprosessen for programmer i norsk kriminalomsorg. (Se kapittel 9.11.)

Internasjonalt sett er det svært sjelden at en studie kommer seg opp til det høyeste nivå. De langt fleste studier befinner seg på nivåene 2 og 3. Det er derfor grunn til å være forsiktig med å tolke resultatene av enkeltstudier. Meta-analyser omhandler store antall ulike studier og kan forventes å jevne ut noen av de problematiske sidene på dette området.

#### 7.4.4 Positive resultater av programmer og andre påvirkningstiltak

Sammenfattet er det forskningsmessig belegg for at flere tiltaksstrategier er effektive med hensyn til å redusere kriminalitet. Det er videre stor faglig enighet om at noen programmer har effekt på noen domfelte i noen situasjoner. Rehabiliterende programmer med bestemte karakteristikk og flere korrigerende elementer har mest positiv effekt (MacKenzie, 2002). Det er en overveldende mengde med forskningsresultater som viser at rehabiliterende tiltak eller behandlingstiltak er mest effektive dersom de holder seg til de tre hovedprinsippene for «What Works», som er nevnt i kapittel 7.4.3 (Gendreau, Goggin, Cullen & Andrews, 2000; Andrews & Bonta, 2006). I løpet av årene er det også laget oversikter av resultatene



med konkrete tiltakstyper. I 2000 publiserte Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) en liste over hva som virker, hva som ikke virker og hva som er lovende (Christophersen, 2000).

En systematisk gjennomgang av evalueringer av kognitive programmer som tilbys innsatte og domfelte under kriminalomsorgens kontroll, viser en effekt på 27 % (Harper & Chitty, 2004). Med effekt menes her den prosentvise reduksjon i tilbakefall til kriminalitet (når intet annet er oppgitt) etter et tiltak, sammenliknet med en kontrollgruppe. En annen meta-analyse av 25 effektevalueringer viser en effekt på 8 % (Aos, Miller & Drake, 2006), mens Lipton (et al., 2002) finner en effekt på 12 %. Enkelte undersøkelser avviker fra disse positive resultatene, noe som kan skyldes at de overnevnte tiltaks- og behandlingsprinsippene ikke er tilstrekkelig ivaretatt.

En del studier (for eksempel Prendergast et al., 2004; MacKenzie, 2002) viser at tiltak overfor rusmisbrukere har positive effekter. Kriminalvården i Sverige har i 2008 gjennomført sin første devaluering av rusmestringsprogrammet Våga Välja med gode resultater (Danielsson et al, 2008). Programmet er identisk med et program som benyttes i kriminalomsorgen i Norge: RIF – Rus i fengsel. Det er opprinnelig utviklet i regi av den kanadiske kriminalomsorgen under navnet OSAPP (Offender Substance Abuse Pre-release Programme). 660 personer som har deltatt i programmet fra 2002 til 2006 er sammenliknet med en kontrollgruppe på 4 965 personer med hensyn på tilbakefall til ny kriminalitet. De som hadde gjennomgått programmet, hadde 13 % lavere tilbakefall enn kontrollgruppen.

Studier av tiltak overfor seksualforbrytere, i og utenfor fengsel, viser både positive effekter (for eksempel Aos et al., 2001; Harper & Chitty, 2004) og usikre resultater (MacKenzie, 2002).

Yrkesrettede programmer har ifølge en del studier (for eksempel Farrington et al., 2002) positiv effekt. Det samme har utdanning i fengsel (for eksempel Wells, 2000; Steurer & Smith, 2003).

I årenes løp er det anbefalt mange ulike teoretiske tilnærminger, og de viktigste i dag er basert på sosial-kognitiv læring og sosial modellering. En meta-analyse utført av Schmucker og Lösel fra 2005 viser at kognitiv-atferdsbaserte programmer i mange tilfeller har omfattende effekter på målgrupper bestående av seksuallovbrytere. Samtidig konstateres det at de største effektene ikke kommer fra programmer, men fra hormonell behandling og kastrasjon. Hormonbehandling brukes en del i Danmark og har også vært brukt i mindre omfang i Norge, på frivillig basis.

Det er foreløpig ikke tilstrekkelig forskning til å kunne trekke slutninger om effekten av de ulike typer programmer og tiltak. For eksempel er det for lite forskning om tilsynsprogrammer som kombinerer tvang og behandling.

I en oversikt som ble presentert under et foredrag i mars 2008, nevnte Friedrich Lösel fra Institute of Criminology, University of Cambridge, følgende tiltak som har dokumenterte positive effekter: utdanning i basiskunnskaper, livsmestringsprogram, yrkesrettede utdanningsprogram, kognitiv atferdsorienterte program, teoribaserte multimodale tiltak, godt strukturerte terapeutiske samfunn og gjenopprettingstiltak (restorative justice) (Lösel, 2008).

En metodikk som har vist seg å gi god mulighet for læring og praktisk trening i nye ferdigheter, er «Motivational interviewing» (MI) eller motive-rende samtaler som den blir kalt på norsk. For å dokumentere effekten av bruk av MI, kan det tas utgangspunkt i Hetteima, Steele og Millers (2005) meta-analyse av 72 frittstående studier med til sammen 14.267 klienter. Disse undersøker effekt av MI-tiltak på faktorer som alkoholbruk, røyking, HIV/AIDS, rusmisbruk, spilleavhengighet osv.

Hetteima, Steele og Miller viser at MI dokumenteres som effektivt i forbindelse med endring i avhengighetsatferd, et tema MI opprinnelig er konstruert for. Videre viser studien at effekten av MI over et vidt spekter av problemområder har fra liten til moderat effekt på forbedret helseatferd. Det dokumenteres at MI har stor effekt når det gjelder å opprettholde engasjement for behandling og ønske om gjennomføring av tiltak.

MI er viktig både som et bidrag i endringsarbeidet og som en metodikk for kommunikasjon, forståelse og kontakt mellom tilsatte og domfelte i kriminalomsorgen. Et av kriminalomsorgens mål er å legge til rette for en kriminalitetsfri tilværelse. Kriminalomsorgen satser på et bredt spekter av tiltak for å oppnå dette. Innsattes deltakelse i de ulike tiltakene er avgjørende for å nå målet om en kriminalitetsfri tilværelse. MI bidrar til å øke engasjementet for deltakelse i de ulike tiltak. Videre kan MIs dokumenterte effekt på avhengighetsatferd bidra til å hjelpe innsatte til å håndtere rus og kriminalitetsproblemer. MI er et viktig supplement for kriminalomsorgens programvirksomhet, og metoden er allerede innarbeidet i flere programmer: VINN, Brottsbrytet, Rus i Fengsel, Ny Start og En-til-en. MI kan brukes på de innledende fasene i Prochaska og DiClementes (1982) endringssirkel: før-overveielses- og overveielsesfasen. I plan og gjennomføring av endring er det hensiktsmessig å supplere med andre tiltak.

SIFO-undersøkelsen (2007) blant tilsatte ved friomsorgskontorene framhever tilsattes vurdering av hvilke egenskaper som er viktige for å være en god saksbehandler. 100 % av de spurte svarer at 'evne til å vise respekt' og 'evne til å lytte' er egenskaper som er *svært viktig* eller *viktig*. Temaene respekt og empati utgjør MIs teoretiske grunnlag. Som arvtaker etter humanistisk psykologi bygger prinsippene i MI på Carl Rogers og hans studenters begrep om ubetinget aktelse, empati, klientens autonomi og viktighet av samarbeid og av å framkalle ressurser (Rogers, 1982, Miller & Rollnick, 2002). Videre spørres det i SIFO-undersøkelsen om hvilken kompetanse de spurte mener de har behov for. 64 % svarer at de har noe eller stort behov for bedre kompetanse på kommunikasjon. 73 % svarer at de har noe eller stort behov for kompetanse på samtaleteknikker. MI som redskap gir kompetanse på begge disse feltene. Det antas at fengselsbetjenter opplever de samme behovene. Kursevalueringer viser at deltakere som alt har gjennomført kurs i MI, besvarer spørsmål om viktighet av innhold og teori med 80–100 % viktighet. I tillegg er MI et verktøy som kan anvendes i forbindelse med russamtalen som er et viktig element i kriminalomsorgens russtrategi (2008).

«BaM – Bygging av Mestringstillit – en kognitiv endringsmetodikk» (Brumoen & Højdahl, 2007) er en metodikk som benyttes av tilsatte i kriminalomsorgen i samtaler med domfelte. Metodikken bygger på dokumenterte resultater i «What works» litteratur og anbefalinger fra forskning (Home Office Research Study 171 (1997), MacKenzie, 2000; Lösel, 1995; Lipsey, 1995). BaM er utformet som et samarbeidsorientert, strukturert og kognitivt rettet samtalekonsept der den tilsatte og domfelte sammen analyserer en konkret situasjon som førte til lovbruddet (omtales som svakt øyeblikk), og hva som kan gjøres for å mestre slike situasjoner (sterke øyeblikk). Hensikten med BaM er å styrke domfeltes mestringstillit (jfr. Banduras, 1997, begrep self-efficacy) og kognitive ressurser for at domfelte skal kunne stoppe opp i risikosituasjoner for kriminalitet eller annen uønsket atferd. Metodisk og pedagogisk bygger BaM på den klientsentrerte rådgivningen (Rogers, 1951), som er viderutviklet og beskrevet av Miller & Rollnick (2002) som motiverende samtale. Denne tradisjonen har arbeidet fram en modell for forståelse av motivasjon og atferdsendring. Domfelte skal få innsikt i egne ressurser for at de skal kunne øke opplevelsen av mestring og velge nye alternative handlinger istedenfor kriminalitet.



Figur 7.4

BaM kan benyttes av fengselsbetjenter i kontaktbetjentarbeidet i forbindelse med permisjoner, for å forberede løslatelse og for å håndtere rusmisbruk, uønsket atferd og konflikter som oppstår i frihet eller i fengselet. BaM kan inngå i samfunnsstraffen, og krever lite tid til forberedelse.

#### 7.4.5 Hva virker ikke?

Mange tiltak viser også negative resultater. Dårlig implementerte rehabiliteringsprogram som gis til lavrisiko domfelte, og som anvender utydelige atferdsmål, er ikke effektive. Dette gjelder også programmer som vektlegger momenter som disiplin, struktur, utfordring og bygging av selvtillit på områder som ikke er direkte assosiert med domfeltes kriminelle atferd (MacKenzie, 2002). Avskrekkingsprogram (for eksempel «Scared straight»), rehabiliteringsprogrammer som anvender vag, ikke-målrettet og ustrukturert rådgivning, intensivt tilsyn under permisjon eller betinget dom samt husarrest og urinprøver, viser seg ikke å redusere tilbakefall (MacKenzie, 2002). Det gjør heller ikke korrigerende «boot camps» (etter gammel dags militærmodell), villmarksprogrammer for ungdommer eller frihetsbegrensning uten programmer og andre tjenester. Det er viktig å bemerke at sistnevnte tiltak heller ikke øker tilbakefallsraten (MacKenzie, 2002).

Tiltak som har dokumentert negative eller fraværende effekter er rent straffende og avskrekkende tilnærminger, «boot camps», programmer med lite struktur, rent psykodynamiske tilnærminger, tiltak uten teoretisk basis, intensivt tilsyn i samfunnet og elektronisk overvåking (Lösel, 2008).

#### 7.4.6 Forskning om tilpasning til målgruppen

«What works» – litteraturen omhandler både utredning og klassifisering, behandling, tilbakeføring og implementeringsspørsmål. Vellykket tilbakeføring betinger godt samarbeid mellom ulike aktører og institusjon eller fengsel, der tjenester i og utenfor fengselet ses på som en helhet.

Prinsippene i «What works»-litteraturen er i stor grad basert på arbeidet til Andrews et al. fra 1990, der de formulerte prinsipper om effektiv behandling, og Lipsey's omfattende meta-analyse fra 1992. Prinsippene har fått støtte i forskning også utført i den senere tid (Lowenkamp et al, 2006), Borum et al., (2003), Andrews et al (2006) og andre. Tilrådninger er også basert på en mengde annen forskning utover disse prinsippene, herunder Dishion et al. (2006) som gir en oppsummering av betydningen av å samle individer med samme problematikk i samme tiltak. Det synes risikofylt å medvirke til kontakt mellom høyrisikokriminelle og medvirke til fravær av kontakt med prososiale miljøer. Tiltak som skaper slike betingelser (eks. institusjon eller fengsel), bør derfor kun benyttes i tilfeller der dette er nødvendig av kontroll- og sikkerhetshensyn. Generelt indikerer forskning at samfunnsbaserte tiltak som ikke samler kriminelle i grupper, gir bedre effekter enn institusjonsbaserte tiltak, for eksempel i fengsel.

Lovbrytere er svært forskjellige med hensyn til ressurser og behov og trenger derfor ulike tiltak. Mange undersøkelser viser at kun en liten del av lovbrύτεerne står for hovedmengden av kriminelle handlinger. Skardhamar (2005) fant for eksempel i en kohortstudie blant ungdommer som var født i 1977, at under en halv prosent av dem var ansvarlig for nesten 35 % av lovbruddene i den totale gruppen. De begynner typisk sin negative utvikling i barndommen og fortsetter denne utviklingen gjennom ungdomstiden og ofte inn i voksen alder. Denne gruppen kalles ofte «life course persistent» kriminelle eller «early starters» og kjennetegnes ofte av et høyt antall risikofaktorer (problemer innen flere områder), i motsetning til den andre gruppen som ofte kalles «late starters» og som ofte kjennetegnes av få risikofaktorer og god fungering på enkelte områder som for eksempel sosiale ferdigheter, familieforhold og/eller venner (Moffitt, 1993, 1997).

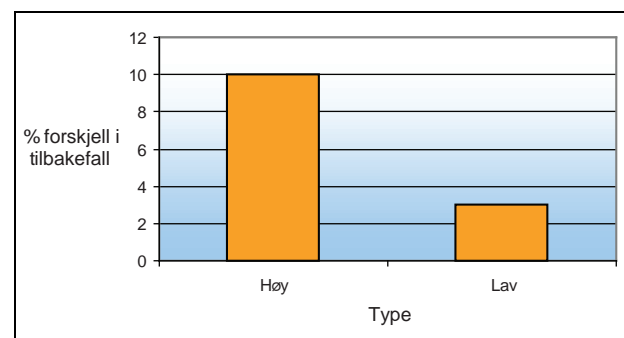
Effektive tiltak for høyrisikokriminelle bør ta sikte på forandring av dynamiske risikofaktorer, også kalt kriminogene behov eller kriminalitetsfremmende faktorer (se kapittel 7.4.3). Dersom antall risikofaktorer reduseres, reduseres også

sannsynlighet for framtidig kriminell atferd. Ut fra behovsprinsippet (Andrews og Bonta, 2003) vil forandring av ikke-kriminogene behov slik som selvfølelse, innsiktsterapi og lignende ikke medvirke til redusert kriminell atferd.

Høyrisikoindivider bør derfor gis intensive tiltak som er rettet mot forandring av et flertall kriminogene behov. Det vil si at de må være rettet både mot forhold ved individet (atferd, ferdigheter og holdninger) og mot familie (foreldre eller partner), skole/arbeidssituasjon og miljø/fritid. Figur 7.5 viser hvor stor forskjellen i effektstørrelse er når et forholdsvis intensivt tiltak rettes mot en høyrisiko-versus en lavrisikogruppe. Dette illustrerer også hvor viktig det er å kartlegge risiko og kriminogene behov.

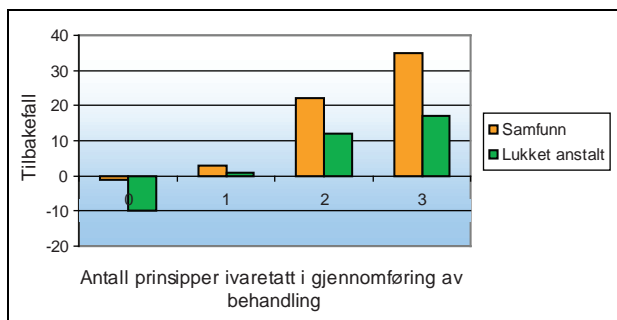
Dersom tiltaket gjennomføres i fengsel eller institusjon, bør det være en gradvis overføring til frihet, og det bør sikres en oppfølging etter avsluttet fengselsopphold rettet mot de samme risiko-områdene (Altschuler, 2005). Gjennom hele behandlingsforløpet bør det sikres kontinuerlig oppmerksomhet om målområdene og jevnlig evaluering av den straffedømtes utvikling og fungering på de ulike områdene. Dette var også et av resultatene i evalueringen av TOG-prosjektet i Oslo (Nesvik, 2005). En gjennomgang av Tore Andreassen (2003) av over 250 studier, viser at effekten av tiltak er større dersom de videreføres i frihet.

Lavrisikoindivider har ikke behov for denne type tiltak, men kan profitere på tiltak som ikke er rettet mot forandring av kriminogene behov (eks. restorative justice, samfunnsstraff, 12-trinns program og lignende). Denne lavrisikogruppen kan utvikle økt kriminell atferd som resultat av intensive tiltak og bør ikke gis tiltak sammen med høyrisikokriminelle. Figur 7.6 viser hvordan effekten på tilbakefall økes etter om man tar hensyn til



Figur 7.5 Behandlingseffektivitet som funksjon av bruk av risikoprinsippet.

Kilde: Bonta & Andrews, 2007



Figur 7.6 Forskjeller i residiv for tiltak innenfor og utenfor fengsel, etter antall «What works»-prinsipper det er tatt hensyn til.

Kilde: Bonta & Andrews, 2007

ingen, en, to eller tre av grunnprinsippene risiko, behov og responsivitet.

Thomas Mathiesen har kommentert resultatene fra forskning om «What works» (Mathiesen, 2007). Han henviser til en del omfattende meta-analyser gjennomført på ulike steder og på ulike tidspunkter (blant annet Pearson et al, 1997/2002 og Kyvsgaard, 2006). I disse studiene finner man kun beskjedne resultater i forhold til reduksjon av tilbakefall for programmer som blir gjennomført i fengsel. Et unntak er programmer basert på kognitiv atferdsteori, som viser seg til å være strukturelt mer vellykket enn tiltak som er basert på andre prinsipper. I mange tilfeller kommer det fram av forskningen at mangel på suksess synes å ha en sammenheng med utilstrekkelig implementering og mangel på programintegritet. Dette blir bekreftet i analysene som er blitt gjennomført av nøkkelpersoner innen What works-forskning. Der viser det seg at programmer ofte blir gjennomført med deltakere som ikke tilhører den spesifikke målgruppen, enten det gjelder type problematikk eller risikointensitet (Andrews, Bonta & Wormith, 2006). Dette er en av grunnene til at det legges svært mye vekt på beskrivelsen av målgruppe og deltakerseleksjon, og sikring av programintegritet i den norske ordningen for akkreditering av programvirksomhet. Mathiesen konkluderer med at «den fengselsmessige rammen ... gjør det meget vanskelig å få programmer til å virke slik de vel er ment.»

#### 7.4.7 Et samfunnsøkonomisk perspektiv

Investeringer i straffegjennomføring, både til sikkerhetstiltak og rehabiliteringstiltak, reiser spørsmålet om kriminalitetens kostnader. Det er ikke tvil om at kriminaliteten påfører samfunnet store

kostnader, og at redusert kriminalitet indirekte er en innsparing av kostnader. Skadevirkningene av kriminalitet må imidlertid ikke utelukkende beskrives i økonomiske termer. Kriminalitet fører til lidelser og utrygghet for den enkelte og røkker ved mange av velferdsstatens og sosialdemokratiets idealer. At mennesker utsettes for vold eller frarøves eiendeler, er også en omkostning som kriminalpolitikken tar sikte på å redusere.

Om man imidlertid ser på den økonomiske siden av kriminaliteten, har det begrenset verdi å forsøke å beregne totalkostnadene – i tillegg til at det metodemessig er svært komplisert. Lovbruddskategoriene vinning, vold og narkotika har ifølge Statistisk sentralbyrå mellom 55,8 % og 68,1 % tilbakefall. Elementer i regnskapet er kostnader både til å bøte skaden som forvoldes, offentlige kostnader til etterforskning og oppklaring, straffeforfølgelse, domstolsbehandling, soningskostnader og behandlingkostnader. I tillegg kommer det indirekte kostnader for befolkningen generelt i form av for eksempel høye forsikringspremier og investeringer i sikkerhetstiltak. Den samfunnsøkonomiske gevinsten ved minsket tilbakefall kan i tillegg til at det offentlige sparer utgifter, også være at den tidligere lovbrøtteren får skattbar inntekt, altså bidrar inn i fellesskapet.

Kostnad-nytteberegninger er mer hensiktsmessige enn totalvurderinger, og er en videreføring av forskning omkring tilbakefall. Perspektivet utvides fra å undersøke hvilke tiltak som ser ut til å virke, til hvilke tiltak som virker godt i forhold til hva de koster. Dyre straffereaksjoner eller dyre rehabiliteringstiltak som ikke gir gode resultater, bør erstattes av tiltak som har en effekt samtidig som de koster mindre. Kostnad-nytteperspektivet er fullt ut forenelig med kvalitet i straffegjennomføringen. Unødig strenge sikkerhetstiltak som kan ha utilsiktede skadevirkninger for den innsatte, har også en høy prislapp. Gode rehabiliteringstiltak gjennomført utenfor fengsel koster ofte mindre enn mindre effektive tiltak som gjennomføres i fengsel.

For å kunne tallfeste gevinsten av å redusere tilbakefall etter løslatelse, er det nødvendig å gjennomføre evalueringer av de tiltakene som spesifikt iverksettes for å redusere tilbakefall. Dette er imidlertid gjort i meget liten grad. Det finnes et eksempel på en slik evaluering av den økonomiske gevinsten av forsterket løslatelsesarbeid i Norden. I avsnittet nedenfor gis også andre eksempler på straffegjennomføring som vurderes positivt ut fra en kostnad-nyttevurdering.

KrAmi-prosjektet i Sverige (se kapittel 7.6.2). Det ble foretatt en faglig evaluering av KrAmi sam-

tidig med en analyse av hvilke samfunnsøkonomiske gevinster KrAmi kunne gi (Jess, 2005). Jess innhentet opplysninger angående sykehusopphold, psykiatri, sosiale tjenester, fengsel, trygd, arbeidsmarked og pensjonspoeng. Hun hevdet på dette grunnlag at samfunnet gis en gevinst på ca. 2,5 millioner kroner i et 15-års perspektiv. Deltakere som ikke fullfører prosjektet, påfører samfunnet et direkte tap på 4 millioner kroner i det samme tidsperspektivet. Undersøkelsen viste at for hver krone som ble brukt, fikk samfunnet mye mer igjen, ( mellom 13 og 18 kroner). Jess refererer til en sammenlignbar norsk undersøkelse (Berg & Andersen, 1992) som viser at for hver investert krone i forbindelse med rehabilitering av narkomane i Oslo, får samfunnet tilbake 25 kroner. I en rapport fra Socialstyrelsen i Sverige (Nyström et al, 2002) er det samfunnsøkonomiske resultatet av disse prosjektene evaluert. Sammenlignet med den tradisjonelle oppfølgingen av løslatte i regi av Kriminalomsorgen, scorer KrAmi programmene høyt på nesten alle områder: betydelig lavere tilbakefall til kriminalitet, mindre rusmisbruk, og de aller fleste er i jobb etter fem år. Disse oppsiktsvekkende resultatene førte til at det ble startet sju nye prosjekter i Sverige.

St.meld. nr. 23 (1991–1992) «Om bekjempelse av kriminalitet» beregnet kriminaliteten til å koste samfunnet 38 milliarder kroner i 1990. Selv om slike tall er beheftet med stor usikkerhet, sier Utdannings- og forskningsdepartementet i St.meld. nr. 27 (2004–2005) at dagens tall er «rimeligvis langt høyere». Ut fra en slik kostnadsrelatert synsvinkel skriver Utdannings- og forskningsdepartementet videre i meldingen:

«Dersom utdanning kan bidra til en vellykket rehabilitering for bare en liten andel, vil det likevel være en god investering økonomisk, gi bedret livskvalitet for gjerningsmenn og gi færre ofre.»

I april 2008 ble det publisert en forskningsrapport ved Urban Institute Justice Policy Center i Washington DC, (Singh Bati, Roman & Chalfin, 2008) der forskerne fulgte en gruppe på 10 010 voksne som deltok i 96 ulike behandlingsprogram. Gruppen kom fra statistisk sett representative byer i USA og ble fulgt opp i tidsrommet 1991 og 1993. Behandlingsprogrammene var oftest tilknyttet «Drug Courts». Formålet med undersøkelsen var å finne dokumentasjon for om det er kostnadseffektivt å utvide ordningen med behandling av rusmisbrukere utover kriteriene som gjaldt den gang. Man skulle for eksempel ikke ha en løpende sak mot seg, eller ha en tidligere voldsdom. Forfat-

terne konstaterte at det bare er et fåtall av de som ble arrestert, som mottok tilstrekkelig behandling gjennom rettssystemet for å kunne redusere tilbakefall. De strenge kriteriene og knappe ressursene begrenset tilgangen til behandling.

Undersøkelsen skiller mellom rusavhengige og rusmisbrukere. For begge grupper finner man store reduksjoner i tilbakefall. Hvor stor bedring avhenger av hva slags behandling som gis, og det er en viss forskjell mellom rusavhengige og rusmisbrukere. Langtidsbehandling i institusjon reduserer tilbakefallet hos rusavhengige med 34 % og hos rusmisbrukere med 27 %. Korttidsbehandling i institusjon reduserer tilbakefallet hos rusavhengige med 19 % og hos rusmisbrukere med 20 %. Tallene for poliklinisk metadonbehandling er henholdsvis 20 % og 16 %. Poliklinisk rusfri behandling reduserer tilbakefallet hos rusavhengige med 30 % og hos rusmisbrukere med 33 %.

De største reduksjonene vises for de lovbruddene som er mest vanlig, men som koster forholdsvis lite. Det vises små eller ingen reduksjoner for de mest alvorlige lovbruddene. Totalt sett anslår forskerne at det brukes omtrent 515 millioner dollar hvert år på å behandle disse Drug Court klientene, og at dette gir en reduksjon i kriminalitet som utgjør omtrent 1 milliard dollar årlig. Generelt anslås det at nåværende behandlingssystemer tilknyttet Drug Courts sparer samfunnet for 2,21 ganger så mye som det investeres. Disse tallene gjelder altså den aktuelle målgruppen.

Forskerne anslår at omtrent dobbelt så mange arrestanter faller innenfor kriteriene for Drug Court i dag, men ikke blir med av ulike grunner. De simulerer en modell der adgang er mulig for alle som faller innenfor kriteriene, og finner at dette omtrent doubler de totale kostnadene. En slik utvidelse er fortsatt kostnadseffektiv, selv om gevinstforholdet minsker litt fra 2,21 til 2,14 ganger investeringen.

Til slutt beskriver forskerne hva som ville bli resultatet dersom alle arrestantene, uten begrensning, ville få adgang til domstolskontrollert behandling. Resultatet blir et gevinstforhold på 3,36.

#### 7.4.8 Er perspektivet for snevert?

Diskusjonen om «What works» dreier seg ikke bare om hvilke resultater man faktisk kan vise til. Kritikken er også rettet mot at tilbakefall ensidig blir et kriterium for kvalitet i straffegjennomføringen. Samtidig er oppmerksomheten rettet kun mot individets endring og ikke mot samfunnsmessige forhold omkring.

Behandling eller rehabiliterende tiltak kan ikke brukes til å forsvare, begrunne eller legitimere fengselsstraffen. Mathiesen (2007) understreker at tilbudet til innsatte skal være tuftet på et humanistisk grunnlag, og skal tilbys i form av rettigheter. Fengselsstraff skal ikke legitimeres eller begrunnes ut ifra behov for rehabilitering. Det finnes andre grunner for å ilegge en ubetinget fengselsstraff, for eksempel uskadeliggjøring, allmennprevensjon eller gjengjeldelse. De som sitter i fengsel, skal motiveres, og det skal legges til rette for en best mulig måte for tilbakeføring til samfunnet. Både forbedring av levekår og atferdspåvirkning skal innta en sentral plass under gjennomføring av en fengselsstraff. Det gjelder å danne seg et helhetlig bilde av den innsatte og rette inn rehabiliteringstiltakene etter det. Hvis man oppnår en reduksjon i tilbakefall på 10 %, betyr det mye for potensielle ofre, for tryggheten i samfunnet og for de som ikke faller tilbake. Samspillet mellom blant annet forvaltningssamarbeid, miljøarbeid og påvirkningsprogrammer danner et humanistisk grunnlag.

Hammerlin og Larsen (1997) hevder at den nyere kognitive psykologi og pedagogikk, som kriminalomsorgen i hovedsak baserer sitt arbeid på, er preget av subjektiv idealisme. De mener kriminalomsorgens tilnærming legger til grunn at individets handlinger styres av tanker og indre subjektive prosesser alene, nærmest uavhengig av den aktuelle materielle og sosiale virkeligheten. Dette kan medføre en individualistisk tenkning om mennesket, løsrevet fra en helhetlig forståelse, «fordi man forstår eller forklarer individet eller den enkeltes handlinger og personlighetsutvikling med utgangspunkt i et privatiserende eller individualistisk menneskesyn». De mener at disse teoriene har ført til et syn der individet rives løs fra de sosiale og samfunnsmessige betingelsene «som på mange måter har ført til problemene den enkelte strir med». Et slikt individualistisk menneskesyn medfører at moralske krav først og fremst stilles til individet, og «kravet om at den enkelte må vise moralsk ansvar løsrevet fra det kollektive ansvaret, blir et vesentlig poeng».

En beslektet kritikk framføres av Ivar Bråten, professor i pedagogikk. Han peker på at ved overgangen til det 21. århundre ble den behavioristiske tilnæringsmåten avløst av den kognitive psykologien som den dominerende retning. Denne kognitive psykologien har imidlertid ikke vist seg særlig framgangsrik i sine forsøk på å forstå de høyere former for psykologiske prosesser (Bråten 1998).

Påvirkningstiltakene og rehabiliteringsoptimismen møter kritikk også på et pedagogisk-metodisk grunnlag. Moe (2000) viser i sin modell til at «et

møte med en elev (eller en innsatt/domfelt) ikke bare blir et møte med et tenkende vesens konstruksjoner, men også et møte med et oppvekstmiljøets konstruksjoner». Moe diskuterer i sin modell det han omtaler som *ytrestyring* kontra *indrestyring*. Ytrestyring viser til en objektivistisk tenkemåte, som anser at endring og styring skjer gjennom ytre påvirkning. I dette ligger en såkalt lineær-kausal eller endimensjonal forestilling om at bestemte elementer i individet (for eksempel den enkeltes tanker, oppfatninger og forestillinger) kan identifiseres og studeres med henblikk på årsaksforhold og effekter. I følge en objektivistisk modell mener man videre at personens tanker kan styres og manipuleres på basis av den kunnskapen lærer eller instruktør har om hva som utløser bestemte effekter i mennesket. Dette bygger på forestillingen om at et problem skal ha en entydig årsak, slik at vi kan hente fram problemet og «reparere» det. En objektivistisk modell innebærer at individet, den som skal lære, er re-aktivt, og styrt av ytre forhold, at det er preget av en lineær-kausal struktur som gjør det mulig å identifisere ytre faktorer som kan forbindes med indre tilstander (for eksempel gjennom behovs- og risikovurderinger), noe som igjen muliggjør at omverdenen kan planlegge og styre individet i ønsket retning. En slik ytrestyring innebærer også at mennesket lar seg instruere, og at de oppfatter all instruksjon slik den er ment.

Indrestyring viser til at endring skjer kun ved at individet endrer seg selv, selvendring (Moe, 2000). Læring er bare mulig ved at individet selv endrer sine oppfatninger. Det indrestyrte mennesket er preget av grunnleggende autonomi og selvreferanse. Dette bygger på en oppfatning om at kunnskap ikke er noe vi «får», men noe vi selv «skaper» eller konstruerer, gjennom kommunikasjon i et sosialt fellesskap. Med selvreferanse menes at en aktivitet peker tilbake på seg selv. Vi lærer ut fra det vi kan, altså på basis av tidligere kunnskap og erfaring. Teorier om for eksempel avlæring av uønskede handlingsmønstre må derfor forkastes. Det indrestyrte mennesket oppfatter og virker på basis av seg selv, som innebærer at mennesket er et aktivt lærende system som utvikler seg gjennom sin egen interaksjon med verden. Mennesker er «lærende vesener, ikke programmerbare maskiner».

#### 7.4.9 Kartlegging av innsatte og domfelte

Skal man kunne si noe om risikonivå og behov, må disse elementene kartlegges ved hjelp av et standardisert verktøy. Uten kartlegging er det vanskelig å iverksette de tiltakene som forventes å være mest effektive i redusering av tilbakefall.

Kartlegging gir grunnlag både for beslutninger om tiltak og for utvikling av behandlingsplaner og behandlingsmål. «What works» – forskningen tyder på at statistiske og standardiserte klassifiseringer gir mer valide beslutningsgrunnlag enn en klinisk vurdering alene. Kartlegging bør inkludere både statiske og dynamiske risikofaktorer. Totalt risikonivå (basert på summering av antall risikofaktorer) har vist seg å kunne forutsi framtidig kriminell atferd og bør benyttes som grunnlag for beslutninger om tiltak. Høyrisikoindivider synes å profittere på intensive tiltak, mens slike tiltak derimot kan øke kriminell atferd hos lavrisikoindivider.

Innsatte nevner selv i hovedsak fire forhold som viktige for å leve et liv uten kriminalitet etter løslatelsen. En må ha et sted å bo, en må få være sammen med familien sin, en må få kontroll med rusproblemet sitt og en må ha arbeid eller en utdanningsplass (Alnæs, 2006). Annen forskning peker i samme retning, men føyer en del faktorer til. Kriminalomsorgen har prøvd ut et kartleggingsverktøy som bygger på det engelske OASys-systemet. Dette inkluderer informasjon om risikofaktorer innen 13 sentrale områder.

Disse forholdene skal kartlegges fordi forskning har vist at problemer på disse områdene bidrar til en forhøyet risiko for tilbakefall. Faktorene blir målt ved hjelp av flere spørsmål per kategori. Meningen er å finne ut hvilke behov vedkommende har og hvor sterke de er. Risikonivået kartlegges ved å telle opp skåringene som vedkommende har fått på de ulike kriminogene faktorer og skal være basis for hvor intensivt tiltaket skal være. Det er altså behovene som bestemmer *hvilket innhold* et tiltak skal ha, og risikonivået som bestemmer med *hvilken intensitet* det skal gjennomføres. I tillegg kommer da responsivitet,

### Boks 7.6 OASys: kriminogene faktorer

Informasjon om kriminell aktivitet  
 Analyse av lovbrudd  
 Bosituasjon  
 Utdannelse, praksis og jobbmulighet  
 Økonomistyring og inntekt  
 Relasjoner  
 Livsstil og omgangskrets  
 Stoffbruk  
 Alkoholbruk  
 Følelsesmessig tilstand  
 Tenkning og atferd  
 Holdninger  
 Helse og andre forhold

som bestemmer *på hvilken måte* tiltaket skal gjennomføres. Det legges stadig større vekt på dette prinsippet. En saksbehandler eller programinstruktør må ta mest mulig hensyn til vedkommendes personlige karakteristikker og læringsstil. Dette skal ikke stride med programintegriteten – at programmet gjennomføres i samsvar med manualen – men marginene skal være store for å kunne etablere et godt og fruktbart forhold mellom domfelt og saksbehandler eller programinstruktør. Dette skal medføre at domfelte er bedre motivert eller lettere å motivere. Motivasjon er en svært viktig faktor hvis effektene av et tiltak skal vare over lengre tid, for så å gjøre den domfelte rustet til å avstå fra nye kriminelle handlinger (McNeill & Weaver, 2007).

Av de tretten kriminogene faktorene i OASys er det egentlig bare tolv som henger sammen med kriminalitet. Den trettende, «helse» kartlegges ikke ut ifra risikoanalyse, men ut fra behov.

For alle kriminogene faktorer finnes det vitenskapelig belegg. I OASys-manualen, utviklet av Clark et al (utgave 2006) i det engelske Home Office, beskrives dette. En tidligere norsk versjon ble laget av Godø et al (2005).

Et slikt verktøy må imidlertid aldri bli mer enn en beslutningsstøtte for kriminalomsorgen.

### Boks 7.7 Elementer i kartleggingen

#### Risiko

- Sannsynlighet for framtidig kriminell atferd
- Tiltaksnivå i samsvar med risikonivå
- Bruk av intensive tiltak bare for høyrisiko-kriminelle

#### Behov

- Identifisering av behov på områder som kan være kriminalitetsfremmende
- Tilbud om programmer og tiltak som rettes mot kriminalitetsfremmende behov

#### Responsivitet

- Identifisering av trekk som kan påvirke utbyttet av tiltakene
- Gjennomføre tiltak på en måte som er tilpasset forutsetninger og læringsstil hos den domfelte

Alle som kommer i kontakt med kriminalomsorgen, gjennomgår en form for kartlegging, men det er neppe hensiktsmessig å bruke et så omfattende verktøy som OASys fullt ut for alle. Det bør vurderes å velge den samme løsningen som Nederland, der man har utviklet et OASys-basert verktøy ved navnet RISC (Stichting reclassering Nederland, 2008). RISC finnes i to varianter: alle gjennomgår en quick-scan, og basert på resultatene blir det bestemt om vedkommende skal kartlegges mer utfyllende med hele RISC eller om den innledende kartleggingen ikke gir noen indikasjoner på at det er nødvendig.

#### 7.4.10 Hvis det skal virke: krav til innhold

Atferdsforandring oppnås best dersom ny atferd forsterkes i dagliglivet, og hvor positive konsekvenser av ønsket atferd er større enn straffende konsekvenser for negativ atferd. Dersom straff skal være effektiv, må den gjennomføres konsekvent og være nær handlingen i tid. Det krever høy kompetanse hos de som skal arbeide med innsatte i det daglige. Veiledning av de tilsatte er nødvendig for å opprettholde kontinuitet og faglighet.

Sterkt konfronterende programmer kan redusere effekter av tiltak (Marshall et al., 2002), mens forhold ved personalet kan virke i positiv retning. Eksempelvis synes holdninger til klienter å ha betydning (tro på muligheter for forandring virker positivt, mens straffetenkning kan redusere effektivitet). Fundamentale ferdigheter som det å være fast, men rettferdig, og ha empati og gode sosiale ferdigheter (evne til å sette grenser og ha en hensiktsmessig problemløsende atferd), er viktig i effektive tiltak.

Strukturerte tiltak fungerer bedre enn ustrukturerte og innsiktsorienterte tilnærminger (McGuire, 2002). Generelt har strukturerte programmer basert på kognitiv atferdsteori og sosial læringsteori vist seg mest effektive for forandring av kriminelle holdninger og læring av nye ferdigheter. Svakheter i sosiale ferdigheter er ofte en hindring og medvirkende faktor til at høyrisikokriminelle (early starters) har problemer med å fungere i samsvar med samfunnets krav og forventninger. Slike programmer er ofte rettet mot flere av risikofaktorene for kriminell atferd. Programmene må gi mulighet for ny læring og for praktisk trening i nye ferdigheter.

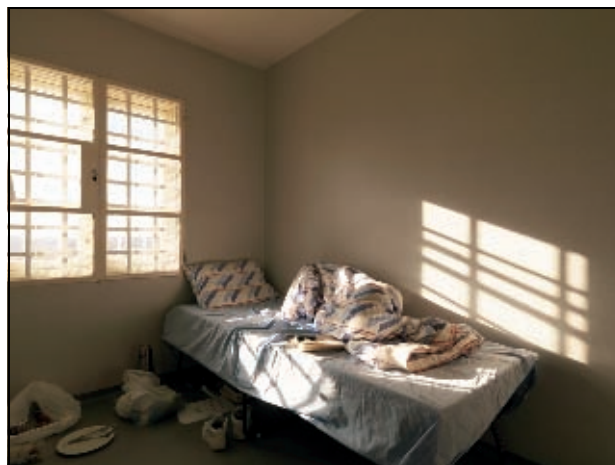
## 7.5 Forskning på straff gjennomført i fengsel og straff gjennomført i samfunnet

Uansett hvor gode metoder som utvikles for å påvirke atferd, vil betingelsene omkring den domfelte påvirke effekten av tiltaket. Særlig har betydningen av frihetsberøvelse og tvang vært gjenstand for forskning.

### 7.5.1 Straffegjennomføring i fengsel

Både internasjonal og norsk forskning dokumenterer ulike utilsiktede skadevirkninger og sosiale følger av straffegjennomføring i fengsel. Disse er blant annet en av begrunnelsene for internasjonale anbefalinger om at fengsel bare skal brukes når det er nødvendig. Som beskrevet tidligere i dette kapitlet, har innsatte fra før dårlige levekår. Hvis straffegjennomføringen forsterker disse, blir prognosen for å klare seg i samfunnet etterpå enda dårligere. Opplistet kan skadevirkninger av fengsling være (Hammerlin & Kristoffersen, 1998):

- Miste kontakt med sine nærmeste
- Miste kontakt med andre positive krefter i samfunnet
- Risiko for å miste jobb
- Avbrudd av utdanning eller opplæring
- Få kontakt med personer med kriminelle holdninger
- Risikere rekruttering til kriminelle miljøer
- Få kontakt med narkotika
- Risiko for å bli utsatt for vold
- Risiko for selvmordstanker
- Risiko for psykiske lidelser
- Ensomhet
- Bli sosialt stigmatisert
- Starte eller forsterke en avvikerkarriere



Figur 7.7



- Risikere en høy terskel for gjeninntreden i samfunnet
- Risikere diskriminering etter straffegjennomføring
- Kan utvikle hevntanker overfor samfunnet

Tapslisten er også lang:

- Institusjonalisering
- Marginalisering
- Isolering
- Inaktivisering, passivisering
- Fremmedgjøring
- Desorientering
- Kompetanseødeleggelse, diskvalifisering
- Avmakt
- Tap av eiendom
- Tap av muligheter til å bruke visse varer eller tjenester
- Tap av utviklingsmuligheter
- Fortvilelse, angstlidelser, sorg, frustrasjon
- Tap av kjærlighet, seksualitet, omsorg
- Tap av sikkerhet
- Tvungne uønskede kontakter
- Tap av selvbestemmelse
- Fattigdom
- Kulturfattigdom
- Personlig integritet trues eller svekkes

Det er en del støtte i forskningslitteraturen for at jo mer tvangspreget et fengselsmiljø er, jo større er potensialet for vold blant de innsatte (for eksempel Homel & Thompson, 2005). Dette er særlig tilfelle i fengsel hvor de innsatte opplever behandlingen de får som urettferdig eller lovstridig. Motsatt blir det rapportert om mindre vold (for eksempel Gerber & Fritsch, 1995) og mindre tilbakefall (Steurer & Smith, 2003) i fengsel som tilbyr de innsatte rehabilitering i form av utdanning og yrkesopplæring.

Helt fra den første sosiologiske fengselsundersøkelse fra 1940-tallet (Clemmer, 1940) til undersøkelser i 1950-årene og begynnelsen av 1960-årene (Sykes, 1958; Sykes & Messinger, 1960; Wheeler, 1961) og nordiske undersøkelser (Galtung, 1959; Bødal, 1962 & 1969; Mathiesen, 1965; Bondeson, 1974/1989; Lauesen, 1998; Svendsen, 2005; Alnæs, 2006) peker resultatene i retning av at rehabilitering ikke fremmes gjennom fengselsopphold. Fengslene er ikke egnet for rehabilitering – de er tvert i mot en del av problemet ved selv å virke kriminalitetsproduserende: det blir en «forbryterskole» (Alnæs, 2006).

Forskningen gir klare indikasjoner på at ensidig vekt på å straffe i liten grad medvirker til forandring av kriminell atferd, mens rehabiliterings-

anstrengelser kan gi positive effekter. En evaluering av Hassel fengsel (et fengsel med lavere sikkerhetsnivå) viser svært gode resultater i forhold til både innsattes tilbakefall og endringer i rusvaner. Den selvrapporterte kriminaliteten er i samsvar med den registrerte, og viser at 73,7 % av de tidligere innsatte på Hassel ikke er dømt for ny kriminalitet to til tre år etter løslatelsestidspunktet (Øiestad, 2005).

### 7.5.2 Straffegjennomføring i samfunnet

Jackson, de Keijser & Michon (1995) tar utgangspunkt i at det er tvilsomt å i det hele tatt prøve å sammenligne fengselstraff med alternativer utenfor fengselet siden disse teoretisk sett handler om ulike mål og filosofisk grunnlag. De påpeker at samfunnsstraffer først og fremst er rettet mot rehabilitering og at fengselsstraff er rettet mot gjengjeldelse og inkapasitering.

Internasjonal, nordisk og norsk forskning viser at straffegjennomføring i samfunnet generelt sett byr på bedre vilkår for å jobbe mot kriminalitet enn straffegjennomføring i fengsel. Smith et al (2002) gjennomførte en meta-analyse på 111 studier og fant at fengselsstraff øker tilbakefallet, i motsetning til straffegjennomføring i samfunnet. En nærmere analyse viste at lengre fengselsstraffer medførte høyt tilbakefall. Fengselsstraffer under seks måneder hadde ingen effekt på tilbakefall, mens de over to år førte til en 7 % økning.

En gjennomgang av forskning på dette området gjort av Oregon department of Corrections konkluderer slik: «The overall conclusion from a broad reading of the available literature is that, *for reducing recidivism*, treatment and rehabilitation are more likely to be successful than surveillance and enforcement.» Aktuelle studier er Gendreau et al., 2000; Burke, 2001; Sherman, 1997; Cullen et al., 1996; Gendreau & Goggin, 1996; Aos et al, 2001; Andrews & Bonta, 1994; Petersilia, 1997, 1998; Gendreau, 1996; Latessa & Allen, 1997; Redondo et al., 1999; Cullen & Gendreau, 2000.

I en studie gjennomført i 1994 av National Council on Crime and Delinquency (NCCD) og Maryland Department of Public Safety (DPSCS) ble en gruppe domfelte med fengselsstraff sammenlignet med en gruppe med de samme kjennetegn som gjennomførte sin straff utenfor fengselet. Man fant at innen ett år etter løslatelse var de som hadde sonet i fengsel, blitt dømt dobbelt så mange ganger som de som hadde gjennomført en form for samfunnsstraff.

Forskning på *samfunnsstraff* viser bedre resultater når det gjelder tilbakefall til ny kriminalitet

enn bruk av fengselsstraff. Tallene er imidlertid ikke alltid direkte sammenlignbare, siden det foretas en vurdering av egnethet før samfunnsstraff idømmes, og denne gruppen – selv ved like lovbrudd – vanligvis ikke er kommet så langt på en kriminell løpebane. Samfunnsstraffens innhold er tilpasset den enkeltes behov, problemer og type kriminalitet for å legge til rette for at den dømte får en reell mulighet til å endre atferd. En undersøkelse fra 2006 (Højdahl & Kristoffersen, 2006) viser at 79 % av alle som ble idømt en samfunnsstraff mellom 2002 og 2005, ikke hadde fått ny dom til fengselsstraff eller samfunnsstraff på undersøkelsestidspunktet.

Undersøkelsen presenterer også de samfunnsstraffdømtes reaksjoner på dommen og straffegjennomføringen. Ca. 18 % av de dømte syntes de hadde fått en for streng dom. Ca. 25 % av de dømte så på dommen som en mulighet til å gjøre noe med sitt kriminalitetsproblem. Dette må sees i forhold til at de som er i jobb eller er under utdanning, slipper å avbryte denne, noe som ville skje hvis de skulle sonet i fengsel. Over 80 % gav uttrykk for at de hadde stor tro på et liv uten kriminalitet de neste fem årene.

Etableringen av *promilleprogrammet* i de fem første prøvetykkene ble evaluert av KRUS (Kristoffersen, 1999). Av 79 respondenter som hadde fullført programmet mer enn ett år før undersøkelsen, var det kun registrert nye promillesiktelsener eller dommer hos tre personer. Den kvalitative delen av evalueringen viste at deltakerne var svært fornøyde med innholdet i programmet, både undervisningsdelen og oppfølgingssamtalene.

KRUS foretok i 2002 en ny tilbakefallsmåling for deltakere i promilleprogrammet (Kristoffersen, 2002). Undersøkelsen omfattet tilbakefall for 250 deltakere som hadde fullført promilleprogrammet fra 1997–1999. Tre til fem år etter avsluttet program var kun 11,6 % siktet for på nytt å ha kjørt i ruspåvirket tilstand.

Det er flere forhold, utenom tilbakefall, som taler for en gjennomføring utenfor fengsel når det er mulig:

- Man unngår nesten alle ulemper med fengselsstraff (se kapittel 7.5.1)
- Mulighet til å bidra til samfunnets allmenn nytte
- Skaper lettere en følelse av å kunne gjøre opp for seg
- Større mulighet til å forbedre levekårene
- Større mulighet til å jobbe med de faktorene som har bidratt til at det oppsto et lovbrudd
- Bedre selvbylde
- Kan være billigere

Forskning som ikke ser på tilbakefall, men på fravær av tilbakefall, danner grunnlaget for den såkalte «desistance theory». Det har i de senere år kommet en mengde slik forskning som viser at det skaper gode forutsetninger for et lovlydig liv når den domfelte blir bevisstgjort om at han har noe å bidra med i samfunnet som det blir satt pris på. Kartlegging av domfelte må ikke bare være rettet mot behovene som den enkelte lovbrøyer måtte ha, men også mot ressurser, kompetanse, egenskaper og evner. I planen for straffegjennomføring i samfunnet må disse komme klart fram. Ved å legge vekt på de positive sidene, og benytte dem i sammenheng med gjennomføringsplanen, oppnår man både fordeler for den domfelte gjennom en bedre inkludering i samfunnet og for samfunnet selv, som kan dra nytte av resultatene. Dessuten har en slik tilnærming ifølge teorien en forebyggende virkning på tilbakefall (se: Farrall & Maruna, 2004; Laub & Sampson, 2001).

Ut fra de studier som er gjort av «Intensive Supervised Probation» (ISP)-programmer, er det lite belegg for at tilbakefall reduseres ved hjelp av økt overvåkning eller andre former for restriksjoner for domfelte; tvert imot ser det ut til at økt overvåkning assosieres med økning i tekniske overtredelser (technical violations) (Sherman et al., 2002). Oppfølgingsstudier av RAND forskere (Petersilia & Turner, 1993) og andre evalueringer av ISP-programmer (Byrne & Kelly, 1989; Jolin & Stipack, 1991; Latessa, 1993) har imidlertid funnet belegg for at andel gjenarrestasjoner reduseres når domfelte mottar behandling i tillegg til økt overvåkning eller andre former kontroll ved hjelp av ISP-program (Sherman et al., 2002).

‘Elektronisk kontroll’ (electronic monitoring) brukes gjerne synonymt med ‘husarrest’, men det er viktig å bemerke at sistnevnte beskriver tiltaket eller straffen, mens elektronisk kontroll er et middel til å overvåke at straffens betingelser overholdes. Som regel er det domfelte med lav risiko som gjennomfører denne typen tiltak, og tilbakefallsandelen er følgelig også som regel lav blant disse. Det er gjort to studier (Austin & Hardyman, 1991; Baumer & Mendelsohn, 1991) som har anvendt et eksperimentelt design på effekten av husarrest med elektronisk kontroll; ingen av disse studiene fant noen signifikant forskjell i tilbakefall mellom de som ble overvåket elektronisk og de som var under manuelt oppsyn (Sherman et al., 2002:344).

Det brottsforebyggende rådet i Sverige (BRÅ) har evaluert ordningen med elektronisk kontroll som utslusing etter fengsel. 260 personer som har hatt «IÖV-utsluss» (elektronisk kontroll) og en tilsvarende stor kontrollgruppe som har gjennom-

ført hele straffen i fengsel, har blitt fulgt opp gjennom tre år etter prøveløslatelsen. Alle har vært idømt en fengselstraff på to år eller mer. Evalueringen viser to tydelige positive effekter med elektronisk kontroll som utslusing:

- Redusert tilbakefall til ny kriminalitet. Resultatet viser at gruppen med «IÖV- utsluss» hadde en tilbakefallsandel på 26 %, mens kontrollgruppen hadde en tilbakefallsandel på 38 %. Dette anses som en markant forskjell. Det viser med andre ord at ca. tre av fire med elektronisk kontroll ikke har hatt tilbakefall etter tre år.
- Bedre rehabilitering. BRÅ har vurdert gruppens sosiale situasjon ved starten av «IÖV- utsluss» og etter seks måneder. Resultatet viser at den sosiale situasjonen har forbedret seg markant i løpet av denne tiden. Andelen med egen bolig hadde øket fra 52 % til 72 % og andelen med ordinært arbeid hadde øket fra 31 % til 56 %.

BRÅ mener de gode resultatene henger sammen med at den svenske modellen har et sterkt innslag av både støtte og kontroll, ved siden av fotlenken, samt at kriminalomsorgen har lyktes med å velge ut en riktig målgruppe for denne soningsformen (Marklund & Wennerberg, 2007).

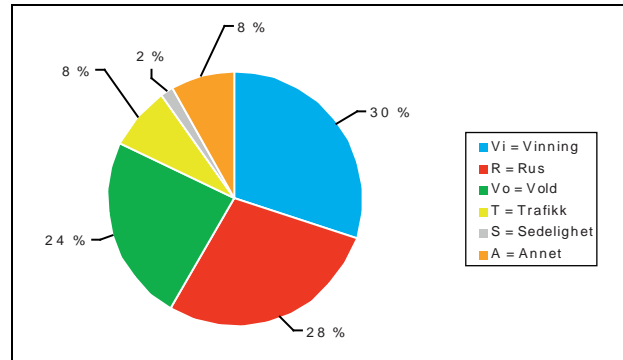
### 7.5.3 Straffegjennomføring i institusjon

I 2007 ble det gjennomført en nærmere analyse av den gruppen som soner i institusjon etter straffegjennomføringsloven § 12. Alle som i tidsrommet 01.01.2005 til 01.11.2006 ble overført til denne type soning, er med i denne statistikken.

En fjerdedel av de overføringene som var med i analysen, endte med tilbakeføring til fengsel grunnet brudd på vilkårene. Ytterligere to prosent ble tilbakeført av andre grunner. Totalt 63 % ble fullført, mens 9 % pågikk på målingstidspunktet. Dette betyr at den totale andelen med fullførte opphold maksimalt kan være noe over 70 %.

Langt de fleste institusjonsoppholdene er nokså korte. Nesten 30 % er under en måned, og cirka 80 % ligger under fire måneder. Med en mulighet til å sone opptil ett år i institusjon, er det klart at potensialet ikke blir benyttet. Det bør settes spørsmålsteget ved hensiktsmessigheten av så korte opphold i forhold til en vellykket (rus)behandling. Dette understreker viktigheten av å skape muligheter til å fortsette behandlingen etter endt straffetid gjennom en tilbakeføringsgaranti.

Lengden på institusjonsoppholdet er samtidig også relatert til hele domslengden. Hele 60 % av



Figur 7.8 Lovbrudd blant personer som sonet etter straffegjennomføringsloven § 12 i perioden 01.01.05–01.11.06.

Kilde: KSF

dommene som var med i undersøkelsen, var under ett år. Dersom hele straffen søkes gjennomført i institusjon, skal saken forberedes av den politimester som har ansvaret for gjennomføring av straffen, jf. straffeprosessloven § 455, annet ledd. De nødvendige vedlegg skal følge saken. Det vil være straffesakens dokumenter, domfeltes søknad, uttalelse fra den aktuelle institusjonen samt uttalelser og dokumentasjon fra lege, sosialkontor mv. Det bør innhentes opplysninger om eventuelle andre oppgjorte eller uoppgjorte straffesaker. Politiet skal anmodes om å gi sin innstilling til søknaden. Behovet for bedre rutiner rundt tidlig planlegging av soningen er nærmere omtalt i kapitlene 14 og 15.

To tredjedeler av de som sonet etter straffegjennomføringsloven § 12 i undersøkelsen, var mellom 26 og 45 år gamle. Mye tyder på at det er i denne alderskategorien man begynner å utvikle et ønske om å slutte med rusmisbruk. Departementet mener at det må være et mål å bevisstgjøre og motivere de yngste til å søke behandling for sine rusproblemer, for å forebygge en lengre rus- og kriminell løpebane.

10 % av de som gjennomførte straff i institusjon, var kvinner. Det er en underrepresentasjon av utenlandske statsborgere som gjennomfører straff på denne måten.

Undersøkelsen viste at lovbruddskategorien vinningskriminalitet er sterkest representert (30 %), med rus (28 %) og vold (24 %) på de neste plassene. Antakelig er mange av vinnings- og voldslovbruddene også rusrelatert.

Ser man på utviklingen i bruken av straffegjennomføring i institusjon, har rusproblemer fått større plass enn før. Det samme gjelder økonomiens rolle i avgjørelsesprosessen. Rusreformen har sørget for at kvaliteten i vurderinger når det gjel-

der rusproblemer er blitt bedre, og at tilgang til behandlingsinstitusjoner som ligger under helseforetakene, finansielt sett er blitt enklere. Behandling i disse institusjonene blir ikke lenger betalt av kriminalomsorgen. Samtidig har det oppstått ventelister som hindrer en straffegjennomføring i institusjon innen tidsrommet for mange domfelte. Utviklingen de siste årene har derved skapt en praksis som er blitt kvalitativt bedre, men smalere.

Generelt sett er fengslene og store institusjoner fornøyd med hvordan soning etter straffegjennomføringsloven § 12 fungerer etter rusreformen. Brukere som får tilbudet, er stort sett svært fornøyd med oppholdet i institusjon. Det er imidlertid behov for flere behandlingsplasser. Straffegjennomføring i institusjon er nærmere omtalt i kapittel 9.15.1.

#### 7.5.4 Erfaringer med restorative justice

Restorative justice er beskrevet i kapittel 12.3.

Internasjonalt er det forsket mye på restorative justice siden tidlig på nittitallet. Vi har enkelte evalueringsprosjekter i Norge, og et toårig forskningsprosjekt som skal undersøke virkningene av restorative justice-tilnærming, ble igangsatt i desember 2007. På grunn av begrenset materiale fra Norge, er det er all grunn til å ta i betraktning resultatene fra internasjonal forskning.

Allerede tidlig på nittitallet viste en tysk undersøkelse at dommere og påtalejurister kan ha sterkere ønsker om å straffe enn befolkningen for øvrig (Sessar, 1992). Disse funnene er blitt bekreftet i studier fra Danmark (2006) og Norge (2007). Oppfatningene blant publikum avhenger blant annet av i hvilken grad man har kjennskap til enkeltsaker og mulige reaksjonsformer. Når folk skal vurdere reaksjoner på kriminalitet, og de får forklart prosessen rundt meglings- og straffeprosessen, er det en klar tendens til at folk vil anbefale meglingsalternativet framfor andre mer tradisjonelle reaksjoner (Wright, 1989). Se også kapittel 3.6 om den alminnelige rettsoppfatning.

En utpreget effekt av restorative justice-prosesser er høy tilfredshet fra ofrenes side; ofre som deltok i prosesser var vesentlig mer fornøyd og tilfreds sammenlignet med de som utelukkende deltok i tradisjonelt gjennomført straffesak (Latimer, Dowden and Muise, 2001). For ofrene ligger graden av tilfredshet gjennomsnittlig på over 90 %. Når deltagere i meglingsprosessen sammenlignes med deltagere i en tradisjonell straffeprosess, finner man en reduksjon i ofrenes redsel for å bli offer for ny kriminalitet fra samme gjerningsperson og ny kriminalitet generelt. I tillegg finner man en økt tilfredshet med

strafferettssystemet generelt blant de som har deltatt i meglingsprosessen (Umbreit, Coates & Vos, 1994).

Ulike internasjonale studier viser at det inngås avtaler, enten om gjenoppretting eller forsoning eller begge deler, i mellom 70 og 90 % av sakene som megles eller som behandles gjennom stormøter. I Norge inngås det avtaler i 91 % av sakene (konfliktrådernes statistikk 2007). De fleste restorative justice aktivitetene i Norge og internasjonalt rapporterer at mellom 80–90 % av inngåtte avtaler oppfylles.

Flere og flere studier av meglings- og stormøteprosjekter viser en beskjeden, men positiv effekt på tilbakefallsstatistikken (Umbreit & Coates, 2001; Braithwaite, 2002; McCold, 2003). Effekten på tilbakefallsprosenten ser ut til å være større i saker som gjelder alvorligere kriminalitet enn for mindre alvorlige lovbrudd, større i saker med krenkelse mot person sammenlignet med krenkelser mot eiendom og større i saker hvor et personlig offer er involvert. Lik deltagelse for offer og gjerningsperson i beslutningsprosessen og enighet i forhold til beslutninger og avtaler rapporteres også som betydningsfulle faktorer i forhold til effekten på tilbakefall.

## 7.6 Erfaringer fra løslatelsespraksis

Kriminalomsorgen i Norden har etablert og gjennomført ulike løslatelsesprosjekter. Disse utgjør et viktig grunnlag for planlegging av framtidens løslatelses- og tilbakeføringsarbeid. Erfaringer fra etablerte prosjekter kan styrke samarbeidet om tilbakeføringen av domfelte.

### 7.6.1 Norge

Det er i senere år etablert en rekke løslatelsesprosjekter rundt om i landet. Noen er organisert og drevet av kriminalomsorgen og noen av eksterne aktører. De fleste er samarbeidstiltak. Bare i liten grad er det evaluert hvilken langsiktig effekt tiltakene har gitt. De har hatt forskjellige målgrupper, som gjengangere generelt, unge med flerkulturell bakgrunn og rusmisbrukere. Eksempler på rusprosjekter er SNU-prosjektene (Ugelvik & Rokkan, 2006), Stifinner'n og Tyrili. I et doktorgradsarbeid, Buskerud-prosjektet (Helgeland, 2006), fulgte forskeren en gruppe unge over 15 år med store atferdsvansker. Det viktigste resultatet var at 56 % av de 85 personene som 30-åringer levde i tilfredsstillende forhold. Dette skyldes ifølge rapporten blant annet at disse ikke fikk fengsel, men andre oppfølgingstiltak.

Det største og mest relevante forsøket med forsterket løslatelsesarbeid er TOG – Tiltak overfor gjengangere. For å øke kvaliteten i løslatelsesarbeidet, startet kriminalomsorgen i 2000 TOG-prosjektet. TOG var et samarbeidsprosjekt mellom Oslo fengsel og Oslo friomsorgskontor, der de tilsatte ved friomsorgskontoret og fengselet arbeidet sammen med de domfelte før løslatelsen og i oppfølgingen etter løslatelsen. Prosjektet hadde som utgangspunkt å styrke forvaltningssamarbeidet mellom kriminalomsorgen og tilknyttede hjelpe- og omsorgsetater, fagpersoner og andre interessenter. TOG-prosjektet hadde fire mål:

- å bidra til en reduksjon i kriminaliteten hos en gruppe lovbrutere som begår mange og hyppige lovbrudd
- å være en del av fagutviklingen i kriminalomsorgen, basert på stortingsmelding nr 27 (1997–98) og den nye straffegjennomføringsloven
- å utarbeide tiltak og utvikle fag- og arbeidsmetoder overfor gruppen gjengangere
- å prøve ut nye samarbeidsformer mellom fengslene og friomsorgskontorene

De samme tilsatte forberedte løslatelsen og fulgte opp de domfelte etterpå. TOG-prosjektet er avsluttet, men arbeidet er videreført og utvidet slik at det i dag omfatter en egen avdeling i Oslo fengsel og flere tilsatte ved Oslo friomsorgskontor. Tiltaket er evaluert (Nesvik, 2005). Av de 16 deltakerne i evalueringen, var det fem som ikke var registrert med ny kriminalitet. Tatt i betraktning den svært belastede målgruppen, anses dette som et lovende resultat. Tankene bak TOG-prosjektet er de samme som tilbakeføringsgarantien bygger på, og man kan gjerne si at man i dette prosjektet finner kimen til framtidens kriminalomsorg. Blant annet har prosjektet vist vei for et langt tettere samarbeid mellom fengsel og friomsorg, noe som nå følges opp i kravet om en sømløs straffegjennomføring.

Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) har levert viktige bidrag til å belyse utfordringene i forbindelse med løslatelsen for unge med flerkulturell bakgrunn. Evaluering av Brobyggerprosjektet (Gotaas & Højdahl, 2006) er et eksempel på dette. Et hovedpoeng her var at prosjektet holdt god kontakt med deltakerne gjennom hele straffegjennomføringen og ut i det fri etterpå. Vesentlig vekt ble lagt på nettverksbygging og bygging av sosial kapital. Evalueringen omfattet ikke informasjon om tilbakefall.

I rapporten «Overgang fra fengsel til frihet», (Hjellnes & Højdahl, 2007) belyser forfatterne problemene som unge med flerkulturell bakgrunn

står overfor ved løslatelsen. Rapporten, som er en kunnskapsinnsamling, avsluttes med anbefalinger, blant annet om igangsetting av et pilotprosjekt over tre år og etablering av en gruppe som skal komme med forslag til konkretisering og styrking av løslatelsesprosessen for denne gruppen.

Steinkjer-modellen er bygget på fengselsundervisningens opplæringstilbud med særlig tilrettelegging for løslatte som har begynt sin skolegang i fengsel. En oppfølgingsklasse i Steinkjer utviklet over tid et godt tverretattlig samarbeid der domfelte selv er i sentrum. Ansvarsgruppearbeidet er organisert slik at representanter for de ulike etatene møter sammen med den løslatte, diskuterer situasjonen og legger planer for framtiden. Det er den løslatte selv som innkaller til møte, leder møtet og skriver referat. Domfelte opplever å bli tatt på alvor, og de ulike etatene blir ansvarliggjort og følger opp på en konstruktiv måte. I St.meld. nr. 27 (2004–2005) Om opplæring innenfor kriminalomsorgen «Enda en vår», står det at gode modeller for forvaltningssamarbeid bør videreutvikles og erfaringene formidles til andre. Stortinget sa seg enig i at Steinkjer-modellen bør videreutvikles og gjelde for alle fengsler og oppfølgingsklasser. Ideen med ansvarsgrupper rundt den innsatte er tatt i bruk i de fleste senere løslatelsesprosjektene.

I Sjølvbyggjarprosjektet i Meland kommune utenfor Bergen er det ikke kriminelt belastet ungdom som er hovedmålgruppen, men de deltar likevel på lik linje med annen ungdom. Verken rehabilitering eller redusert kriminalitet er målet. Målet er å gi all ungdom i kommunen et lavterskeltilbud til egen bolig, enten eiet eller leiet. Stiftelsen Bergensklinikkene som evaluerer prosjektet, dokumenterer likevel i sin første delrapport at kommunen har hatt en vesentlig nedgang i anmeldte lovbrudd siden prosjektet startet. Hovedmålet, å skaffe egen bolig, ble nådd i alle tilfellene, blant annet ved at de unge selv var med på å bygge eller pusse opp boligen. Slik sett fungerte prosjektet også som et tilbakeføringstiltak for de løslatte som deltok. Prosjektet er også et eksempel på hvor nyttig det kan være at kriminelt belastet ungdom deltar i prosjekter med «vanlig» ungdom.

Erfaringene, både fra evaluerte og ikke-evaluerte prosjekter, peker på noen felles trekk ved de mest velfungerende prosjektene:

- De har en helhetlig tilnærming
- De har som mål at deltakerne ikke skal falle tilbake til ny kriminalitet ved løslatelse
- Midlene er å skaffe arbeid, bolig, skoleplass, hjelp med rusproblemer, nettverk og sosial støtte til livsopphold

- De har tydelig ansvars plassering. Ansvaret for løslatelsesprosessen er plassert på én eller noen få personer
- De har forsterkede personalressurser, både i og utenfor kriminalomsorgen
- Alle dannet ansvarsgrupper hvor den innsatte selv deltok i planleggingen av eget liv
- Det inngås et tydelig og strukturert forvaltningssamarbeid hvor også friomsorgskontorene er part
- Det tilføres ressurser. Det viser seg at noen fengsler får til gode løslatelsesprosjekter uten tilleggsbevilgninger, særlig fengsler med lavere sikkerhetsnivå, men de fleste har fått tilført ressurser
- Alt arbeid med løslatelsen startet meget tidlig i straffegjennomføringen

Den optimale langtidseffekten, at deltakerne aldri mer skulle begå ny kriminalitet, er ikke dokumentert. Den er heller ikke forsøkt dokumentert. I de fleste tilfellene maktet likevel prosjektene å bidra til at 60–70 % av deltakerne ikke begikk ny kriminalitet det første året etter løslatelsen. Prosjektene lyktes i å bidra med å dekke primærbehov som bolig, arbeid, skoleplass og sosialhjelp.

### 7.6.2 Sverige

KrAmi (kriminalvården, kommunen og arbeidsformidlingen) ble startet opp i Malmø, Sverige i 1980. Det ble opprettet som et samarbeidsorgan mellom kommunen, kriminalomsorgen og arbeidsformidlingen. Målgruppen var unge voksne mellom 18 og 35 år, med kriminell bakgrunn og ofte kombinert

### Boks 7.8 KrAmi-prosjektets ti nøkler til framgang

1. En relativt homogen målgruppe. KrAmis målgruppe er menn mellom 18–25 år, som er dømt for kriminalitet og har problemer med arbeid.
2. Identifisere hvilke erfaringer personene har tilegnet seg i tiden med kriminalitet og misbruk, og prøve å forstå hvordan disse skiller seg fra det som programmet vil lære dem. En bør satse på ting som kan forandres – ikke egenskaper og kjennetegn ved personene, men handlinger og tankesett. Det finnes mulighet for framgang hvis en lykkes med å tydeliggjøre og bruke disse forskjellene og likhetene på en pedagogisk måte.
3. Å bygge motivasjon og framtidstro gjennom å tydeliggjøre framskritt. For å endre et negativt selv bilde, trenger deltakerne tro på sine egne muligheter til framgang og på programets muligheter til å hjelpe dem på veien. Framtidstro skapes gjennom et direkte løfte om arbeid, om de deltar aktivt og holder seg til reglene – men også gjennom å tydeliggjøre egne og andre klienters framskritt.
4. Deltakerne går gjennom en forandring fra å være passivt objekt til aktivt subjekt. Denne endringen begrunnes med at deltakerne gjennom kontrakten gjør et virkelig valg som igjen skaper et virkelig engasjement i eget rehabiliteringsprosjekt.
5. En atskilt plass for trenings- og fritidsaktiviteter fri for påvirkning av tidligere omgangskrets ser deltakerne på som en nødvendig forutsetning for å lykkes.
6. Praktiske støtte til deltakerne gjennom hele programtiden. Særskilt gjelder dette praksisplassen og arbeidet, men det gjelder også støtte til å skaffe seg nye venner, ta kontakt med myndighetene, kontakte familie og venner eller hjelp til å løse konflikter som oppstår på arbeidsplassen.
7. Tilby kunnskap og forståelse som deltakerne har behov for. KrAmi gir deltakerne anledning til å reflektere over negative og positive konsekvenser av ulike handlinger. Ved brudd brukes anledningen til å forklare handlingenes konsekvenser.
8. Utfordre det kriminelle miljøets verdisystem gjennom en mental prosess der en begynner å se omverdenen i et nytt lys. Verdier som står høyt i det vanlige sosiale livet, betraktes ofte helt annerledes i den kriminelle verden. De verdiene programmet står for, kommer til å bli akseptert etter hvert, blant annet gjennom gjentatte refleksjoner over handlingenes konsekvenser.
9. Konsekvent og metodisk gjennomføring. KrAmi-programmet må gjennomføres med integritet. Det betyr at lederne har et klart mål, og at innholdet og gjennomføringen stemmer vel overens.
10. Tilby støtte og kontakt også etter programtiden. Deltakerne får arbeidserfaring og arbeid. De har etablert fritidsinteresser som alle kan fortsette med også etter programmet. Utslusing skjer gradvis, og en får støtte i en overgangsfase etter individuelle behov.

med en fengselsdom, arbeidsledige og med sosialhjelp. Mange var dessuten belastet med tyngre misbruk av alkohol og narkotika. Hensikten var å få de offentlige instansene til å samarbeide rundt målgruppen og få dem ut i arbeid.

KrAmi er et klientprogram med to hovedpilarer: konsekvenspedagogikk og forvaltningssamarbeid. Konsekvenspedagogikken tar utgangspunkt i troen på mennesket som selvstendig og ansvarfullt, med valgmuligheter og med forutsetninger for å lære seg til å velge. Mennesket er i kraft av sine egne handlinger og i sitt forhold til andre mennesker. Gjennom ansvar for konsekvenser tar man bort grunnlaget for ansvarsløse handlinger. De blir vist sammenhengen mellom sine handlinger og konsekvensen av dem. Dette stiller store krav til de løslatte. Målet er at de skal holde seg borte fra handlinger som får negative konsekvenser. KrAmi's hovedmål er å hjelpe deltakerne til å få og beholde en jobb, bli selvforsørgende, ta ansvar for egne valg og delta aktivt i samfunnet. Forvaltningssamarbeid stiller store krav til offentlige etater som tradisjonelt skulle ha med løslatte og deres rehabilitering å gjøre, men som ikke alltid har greid å samarbeide.

De ansatte i prosjektene har en felles utdanning og følger deltakerne tett gjennom veiledning, støtte og hjelp til å komme videre. I KrAmi kreves det at deltakerne skal skaffes varig arbeid. Ulike arbeidsgivere får betaling for å ta inn KrAmi-deltakere. En doktoravhandling der man fulgte 140 deltakere (Jess, 2005) viste at arbeidsgiverne fortsatte å ha de løslatte i jobb også etter at betalingen for det opphørte etter et halvt år. Mange av arbeidsgiverne ga uttrykk for at de ønsket å gjøre en samfunnsinnsats. Når så de løslatte selv følger opp, ønsker arbeidsgiverne det samme.

All erfaring sier at sammen med arbeid og bolig er fritiden et kritisk punkt i rehabiliteringen. Det er da de treffer gamle «venner», det er da fristelsesnivået er størst i forhold til rus og ny kriminalitet. Deltakerne ble derfor fulgt tett opp og gitt tilbud også i fritiden. KrAmi har satt forvaltningssamarbeidet i system, med faste oppfølgingsmøter hvor involverte etater er fast representert og med faste møter mellom KrAmi og den enkelte løslatte. Her hjelpes deltakerne kontinuerlig til å se konsekvensene av de valgene de tar til enhver tid. Det blir et viktig samspill mellom de valg de tar og etatenes tilrettelegging for at de skal kunne følge opp sine valg med positive konsekvenser.

Klienteffektstudien og den samfunnsøkonomiske studien bygger på samme faktorer og klientgrupper (se kapittel 7.4.7). De har vist at de faktorer som gir det beste resultatet for klientene også

er de mest lønnsomme for samfunnet. Både klienter og samfunn vinner på faktorer med en tilpasset metode som gjennomføres på en konsekvent og integrert måte. KrAmi-programmets bevisste satsning, kombinert med opplæringsbidrag og gjelds-sanering i programtiden, og lønnsbidrag etter programmets slutt, kan være en ytterligere forklaring på KrAmi-programmets gode resultat. Se også kapittel 14.2.3.

Ideen til Visjonsrommet kom opprinnelig fra «Kriminellas revansch i samhället» – KRIS i Sverige, en organisasjon bestående av tidligere straffede. Det første Visjonsrommet ble etablert innenfor rammen av prosjektet «Bättre Frigivning, 2002–2006». Målet med prosjektet er å stille til rådighet en del av samfunnets ressurser for de innsatte, samtidig som organisasjoner og andre får en kanal inn i fengselet med store mengder nyttig og nødvendig informasjon. Informasjonen er tilgjengelig i elektronisk- eller papirformat. Temaene er for eksempel samfunnsinformasjon, jobbsøking og arbeidsmarked, utdanningsmuligheter og fritidsaktiviteter. På denne måten får de innsatte mulighet til å forberede seg til løslatelsen, isolasjonsskader blir redusert og det gir de innsatte mulighet til å tenke framover. Dette kan i sin tur føre til nye sosiale nettverk for den innsatte. Ansvar for oppbygging og drift av rommet ligger på innsatte så vel som på personale og myndigheter utenfor fengselet, for eksempel foreninger og studieforbund.

### 7.6.3 Danmark

Kriminalforsorgen i Danmark innførte i januar 2007 en «behandlingsgaranti». Det innebærer at enhver klient som ber om behandling for rusproblemer, skal få det senest i løpet av 14 dager. Behandling følges opp ved løslatelse.

Utgangspunktet for prosjektet «God sagsbehandling ved løsladelse» var en undersøkelse av hvordan kriminalforsorgen og sosiale myndigheter hadde samarbeidet sett i lys av de retningslinjer som forelå. Resultatet var nedslående. Samarbeidet ble ikke karakterisert som godt, og de forskjellige etatene plasserte gjensidig ansvaret for det manglende samarbeidet på den andre.

På denne bakgrunn gikk de samme instanser sammen om å lage et prøveprosjekt tre steder. Det ble utarbeidet en «Køreplan for god løsladelse» som er en enkel, men detaljert modell for hvordan samarbeidet kan gjøres bedre. Den forteller i detalj om hvilke elementer som må være med, hvem som har ansvar for de forskjellige elementene og hvilke forutsetninger som må være på plass om man skal lykkes. Blant disse nevnes at fengselet må ha klare

prosedyrer, og at fengsel og friomsorg må være enige om tilnæringsmåten slik at de kan tale med én tunge i forhold til kommunen. Prosjektet startet vinteren 2007 og skal vare i tre år. Målet er «at skabe sammenheng i innsatser ved overgangen fra fengsel til frihed». De lokale prosjektene er forankret i faglige prosjektgrupper på ledernivå. «Videns- og formidlingssenter for Socialt Udsatte» er sekretariat for prosjektet og følger det opp kontinuerlig. Resultatet skal bli en håndbok i hvordan godt løslatelsesarbeid skal se ut.

## 7.7 Framtidig forskning i norsk kriminalomsorg

Departementets mål er en kunnskapsbasert kriminalomsorg – i større grad enn man har i dag. Dette innebærer at forskningen skal fortsette å spille en viktig rolle i videreutviklingen av feltet. Noe av forskningen kan drives eller initieres av kriminalomsorgen. I den grad det dreier seg om forskning om hvordan kriminalomsorgen utøver makt, og om hvordan rettssikkerheten ivaretas under straffegjennomføring, er det imidlertid ønskelig at andre fagmiljøer både kartlegger forskningsbehov og gjennomfører forskningen. Uansett hvor høy kvaliteten er på kriminalomsorgens egen forskning, gir det større legitimitet når eksterne forskningsmiljøer står bak forskningen om rettssikkerhet og maktutøvelse.

Departementet mener forskningen om straff og soningsformer bør styrkes. Det er behov for forskning som viser effekten av straff på tilbakefall, men også andre effekter slik som effekten på de innsattes levekår mer generelt. Parallelt med egen forskning må det jevnlig skaffes oppdatert oversikt over internasjonalt forskningsmateriale.

Det er behov for mer kunnskap om effekten av at levekårene for domfelte bedres etter soning, sammenholdt med effekten av tiltak i soningstiden.

Det er behov for mer kunnskap om samarbeid mellom ulike etater i tilbakeføringsfasen, og om betydningen av arbeidsmarked og deltakelse i samfunnsaktiviteter når det gjelder å lykkes med reintegreringen i samfunnet. Det er videre behov for forskning om effekter av soning i fengsel og alternative soningsformer i forhold til barn og familietilknytning, langsiktige effekter på levekår og sosial integrasjon.

I tillegg finnes det et antall områder der det er særlig viktig at ytterligere forskning initieres i nær framtid.

### *Dagliglivet i fengsel*

I nyere litteratur som omhandler fengsel, etterlyses mer sosiologisk forskning som tar for seg dagliglivet både for innsatte og tilsatte (Liebling, 2007). Selv om man i Norge har hatt studier som tar opp dette perspektivet (Hammerlin & Mathiasen, 2006/5) er det behov for mer kunnskap fordi fengslene har endret seg siden de store klassikerne (som Sykes, 1958, Mathiesen, 1965 mv) gjorde sine studier. I 2007 ble det gjennomført en klimaundersøkelse blant innsatte og tilsatte i fengsler med høyt sikkerhetsnivå. (Johnsen, B. J. Helgesen, P.K.Granheim og V.Ottesen) En klimaundersøkelse som omfatter fengsel med lavere sikkerhetsnivå bør vurderes gjennomført, samt et lignende opplegg i forbindelse med domfelte som soner sin straff utenfor fengselet.

### *Nye straffereaksjoner*

Nye former for straffereaksjoner må alltid følges opp med evaluering og forskningsstudier. For eksempel vurderes det om den nye studien av elektronisk kontroll skal gjennomføres etter krav fra Campbell-stiftelsen slik at den kan sammenliknes med og inngå i internasjonale undersøkelser om samme tema. Et viktig forskningsperspektiv er også utvikling av rettspraksis. Innføring av kombinasjonsstraffen faller også under denne overskriften, samt innføring eller utvidelse av soningsvarianter både innenfor og utenfor fengsel.

### *Programvirksomhet*

Dokumentasjon og registrering av programaktiviteter er viktige instrumenter for å kunne evaluere både prosessen og effekten av programmene. Programvirksomheten skal kvalitetssikres, blant annet gjennom akkrediteringsprosessen (se kapittel 9.11.3). Akkrediterte program følges opp med både prosess- og effektevaluering. Programmer som ikke kan dokumentere effekt, skal avvikes. Nye program som vurderes innført, skal testes ut i piloter som følges av evalueringsstudier. Et program som først er akkreditert skal evalueres for å kunne forbli akkreditert. Evaluering kan skje på ulike måter og på ulike nivåer. Evaluering av programvirksomheten kan innebære ulike former for forskning. Som eksempler nevnes det her prosessevaluering med hensyn til implementeringsprosessen, deskriptive studier med hensyn til deltakergruppene, analytiske problemstillinger rundt programets innhold og metode, effektevaluering på ulike nivåer og undersøkelser på brukeres tilfredshet.



### *Selv mord og selvskading*

Det hviler et tungt ansvar på kriminalomsorgen for å forebygge selvmord og selvskading under frihetsberøvelsen. Dette har vært et viktig tema for kriminalomsorgens forskning. Av klimaundersøkelsen (2007) kom det fram at selvmord og selvskading er tunge problemer også for tilsatte. Forskningsarbeidet må følges videre med teoridannelse og begrepsutvikling for alle sider av problemet.

### *Sikkerhetsforskning*

Denne meldingen utfordrer noen tradisjonelle tanke-mønstre om hva slags straffegjennomføring som gir størst trygghet i samfunnet. Fysiske sikkerhetstiltak og rehabiliteringstiltak vil begge ha stor betydning i framtiden, men i en mer dynamisk straffegjennomføring. Kriminalomsorgen trenger forskning som omhandler begrepsdannelse og teoriutvikling innenfor dette feltet. Det er også behov for forskning på praktisk og operativt nivå. Arbeidet med prosjektet Sikkerhet i Kriminalomsorgen kan danne grunnlag for videre forskning på dette området.

### *Nye bestemmelser i straffeloven*

Nye bestemmelser i straffeloven som omhandler terrorisme og organisert kriminalitet medfører nye grupper av innsatte. Kunnskap om disse gruppene, tiltak og strategi i kriminalomsorgen er viktige forskningsområder i framtiden.

### *Varetekt og bruk av restriksjoner*

Kritikken som er framkommet i forhold til norsk praksis ved bruk av varetekt og restriksjoner (se kapittel 11.1), bør følges opp med mer dokumentasjon og forskning. Det er naturlig at noe av forskningen skjer i samarbeid mellom politi, påtalemyndighet og kriminalomsorg.

Introduksjon av håndbok for varetekt (Danielsen & Karlsen, 2007) skal følges opp med forskning, slik at den kan endres eller utvides der det er nødvendig eller hensiktsmessig.

### *Utvikling av kriminalomsorgsfaget*

Det stilles stadig høyere krav i utøvelsen av yrket som fengselsbetjent. Det gjør det nødvendig med begrepsdanning og teoretisering omkring fengselsbetjentrollen og arbeidet. Evaluering av miljøarbeid og kontaktbetjentarbeidet i fengsel bør inngå her.

Samtidig påvirkes rollene for alle som arbeider i kriminalomsorgen av en økende integrering mellom fengsel og friomsorg. Dette gir særlig behov for forskning omkring rolleforståelse.

### *Rusmisbrukere*

Effektevalueringer av arbeidet med rusmisbrukere i fengsel (for eksempel knyttet til rusmestringsenhetene og straffegjennomføringsloven § 12) bør vurderes. Kriminalomsorgens russtrategi må følges opp med evaluering. Det samme gjelder innføring av det nye programmet for ruspåvirket kjøring.

### *Statistikk*

Det pågående statistikkarbeidet i norsk og nordisk sammenheng bør utvides. Det er behov for å etablere databaser som gjør det mulig med mer og bedre forskning om tilbakefall. Særlig er det behov for mer kunnskap om årsakene til at noen greier seg godt i et liv uten kriminalitet, mens andre fortsetter med nye lovbrudd. Det er behov for å måle resultater for ulike straffereformer og tiltak i form av redusert tilbakefall.

### *Forskning om restorative justice/konfliktråd*

Som nevnt i kapittel 4.2.2, har den norske tradisjonen innenfor restorative justice vært svært praktisk orientert. Selv om det foreligger mye forskning om restorative justice, er det lite fra Norge. Det kreves forskning om hvilke gevinster dialog, megling og stormøter med familie og øvrig nettverk i tilknytning til flere og mer alvorlige straffbare forhold forventes å gi. Det er ønskelig å se på gevinster i forhold til en mer normalisert oppførsel for gjerningspersoner, effekter på sosial integrasjon og deltakelse i samfunnslivet og hvilken rolle restorative justice spiller i en rehabiliteringskjede både for offer og gjerningsperson. Det er ønskelig å se på hvordan restorative justice fungerer både som alternativ og supplement til straff i det kriminalitetsforebyggende arbeidet, særlig for barn og ungdom. Det er også ønskelig med forskning som retter et kritisk lys mot konfliktrådene: i hvilken grad lever de opp til sine idealer, for eksempel hvor frivillig er deltakelse, betydningen av maktforhold for deltakelsen og om deltakelsen bidrar til at partene forstår hverandre bedre. Justisdepartementet har inngått avtale med Nordlandsforskning om et toårig forskningsprosjekt som skal utrede virkningene av ulike former for restorative justice. Prosjektet skal konsentrere seg om bruk av restora-

tive justice-prosesser i saker som innebærer alvorlige overgrep mot eller krenkelse av andre personer.

## 7.8 Veivalg

---

Departementet slår i denne meldingen fast at norsk kriminalomsorg skal være kunnskapsbasert og ta i bruk de beste resultatene av norsk og internasjonal forskning. I dette kapitlet er ulike forskningspresentasjoner, til dels også motstridende og usikre resultater. Fagutvikling og forskning som omhandler mennesker og atferd, vil alltid være forbundet med usikkerhet. Forutsetninger og tiltak varierer fra land til land og over tid.

Forskningen viser den store kompleksiteten i arbeidet med rehabilitering og tilbakeføring. Det er ikke én metode eller retning som vil virke i alle tilfeller. Hvis tilbakefallet til ny kriminalitet skal reduseres, krever det en bred tilnærming med en rekke virkemidler som er godt koordinert, og hvor tiltakene tilpasses den enkelte. Det er utvilsomt en sammenheng mellom levekår og kriminalitet. Regjeringen har derfor gjennom tilbakeføringsga-

rantien valgt å prioritere konkrete og praktiske tiltak som skal sette lovbryteren i stand til å velge et liv uten kriminalitet. Rusavhengighet er det altoverskyggende problemet som drar andre problemer med seg, og tilgangen til rusbehandling er derfor blant de aller viktigste tiltakene. Samtidig kan ikke de praktiske tiltakene stå alene. Mange domfelte er svært langt nede når de kommer i kontakt med kriminalomsorgen, og muligheten for et tilnærmet normalt liv kan synes fjern. Det kreves en stor innsats for å motivere og for å endre destruktive tanke- og handlingsmønstre. Ikke minst på dette området er det viktig å nyttiggjøre seg den kunnskapen som er bygget opp gjennom de siste par tiår.

Norsk kriminalomsorg er i ferd med å bli mer akademisk, og denne utviklingen skal fortsette. Etter hvert som ny kunnskap erverves, er det en utfordring for kriminalomsorgen å følge opp med den nødvendige omlegging og justering av straffegjennomføring i praksis. Det har skjedd at selv vellykkede prosjekter forblir avgrensede prøveordninger. En kunnskapsbasert kriminalomsorg krever ikke bare forskningsinnsats, men målrettet organisasjons- og kompetanseutvikling.

-

*Del II*  
*Samfunnstrygghet*

-

-

## 8 Samfunnstrygghet



Figur 8.1

Trygghet for samfunnet er et overordnet mål for regjeringens kriminalpolitikk. Dette målet setter rammene for straffegjennomføringen og tilbakeføringsarbeidet. Hensynet til samfunnstryggheten skal prege både politikken, lov- og regelverket og den daglige skjønnsutøvelsen.

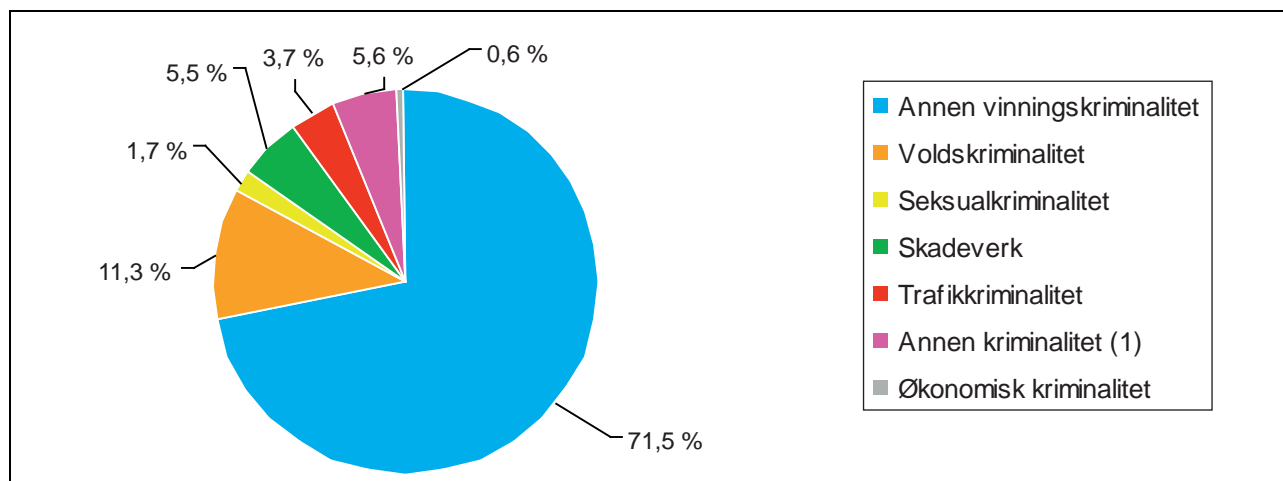
Departementet vil i forslag til ny straffelov blant annet foreslå å øke straffene for drap, voldtekt, alvorlig vold og overgrep mot barn. Det skal reageres strengt på kyniske, alvorlige forbrytelser og organisert kriminalitet. Departementet vil også i framtiden legge stor vekt på at innsatte i disse

kategoriene ikke kan rømme eller forvolde ny kriminalitet mens de er under straffegjennomføring. Alternativ til fengsel er utelukket for de fleste av disse lovbrύτεerne, selv om det også for disse gruppene skal legges til rette for et godt innhold og en progresjon i straffegjennomføringen.

Kriminalomsorgen skal gjennomføre straff på en slik måte at nye lovbrudd ikke skjer under straffegjennomføringen, samtidig som rehabiliteringsarbeidet har redusert tilbakefall til ny kriminalitet som mål. De som er farlige eller ikke har til hensikt å endre sitt kriminelle livsmønster, skal samfunnet beskyttes mot.

Mediene trekker som regel fram de mest alvorlige og sensasjonspregede sakene. Slik kan publikum lett få et feilaktig inntrykk av kriminalitetsbildet i samfunnet og dermed også av hvem som er det typiske offer. Figur 8.2 viser at nesten tre fjerdedeler av ofrene har vært utsatt for vinningskriminalitet. Ofre for voldskriminalitet utgjør i overkant av 11 %, mens ofre for seksualkriminalitet utgjør i underkant av 2 %. 3,7 % av befolkningen ble registrert som offer for lovbrudd i 2006. Anmeldelsene viser at 174 000 personer ble utsatt for 189 000 lovbrudd.

Kriminalitetsofre er ikke noen homogen gruppe. Unge menn er overrepresentert både blant ofre for vinningskriminalitet og ofre for voldskriminalitet. Det er forskjeller både når det gjelder



Figur 8.2 Fordeling av personoffer opp mot hovedlovbruddsgrupper.

Kilde: KSF

alvorlighetsgrad og type kriminalitet. Ofrene har derfor ikke alltid sammenfallende interesser, og vil ha behov for ulike typer av innsatser for at deres spesielle behov skal bli ivaretatt. Ofre som har vært utsatt for alvorlig kriminalitet som grov voldso- og sedelighetskriminalitet eller menneskehandel og som har opplevd grove integritetskrenkninger, vil ha behov for omfattende støtte og hjelp. Det samme vil gjelde pårørende eller etterlatte til ofre for denne type kriminalitet. Andre, som for eksempel har vært utsatt for vinningskriminalitet, kan først og fremst ha behov for gode erstatnings- eller forsikringsordninger. Ofrenes interesser og behov er drøftet videre i kapittel 12.

### 8.1 Rehabilitering og sikkerhet – to sider av samme sak

Straffegjennomføring som virker, innebærer samfunnsbeskyttelse både på kort og lang sikt. Dette krever avveining av ulike hensyn. Risikoen for ny kriminalitet under straffegjennomføringen er lav når sikkerhetsnivået er høyt. Imidlertid vil et langt fengselsopphold med høyt sikkerhetsnivå og en brå overgang til frihet medføre en høy risiko for tilbakefall etter løslatelsen. Straffegjennomføring ute i samfunnet er mer effektivt for rehabilitering enn fengsel og gir derfor på lang sikt den beste samfunnsbeskyttelsen. Regjeringen mener straff som gjennomføres i frihet er forebygging av ny kriminalitet og bygging av et bedre samfunn for alle.

### 8.2 Kriminalomsorgens sikkerhetsarbeid

Kriminalomsorgen skal hindre straffeunndragelser og nye lovbrudd under soning. Samfunnet skal beskyttes mot domfelte som representerer høy risiko for ny alvorlig kriminalitet.

Kritiske situasjoner kan forebygges ved hjelp av god styring som setter mål, utformer tiltak og følger opp den praktiske gjennomføringen. Uforutsette hendelser vil likevel oppstå, og kriminalomsorgen skal organisere sin virksomhet slik at skadevirkningene av disse begrenses. Sikkerhet i kriminalomsorgen er definert som summen av de virkemidlene som skal forebygges og håndtere situasjoner der samfunnets, tilsattes, innsattes og domfeltes trygghet kan være truet.

Kriminalomsorgens mål er å redusere risikoen for alle typer trusler mot samfunnet under straffegjennomføring. Det oppnås ved å:

- hindre kriminelle handlinger under straffegjennomføring
- hindre domfelte og innsatte i å unndra seg straffegjennomføring ved rømning eller brudd på vilkår
- forebygge kriminelle handlinger etter endt straffegjennomføring
- kriminalomsorgen skal identifisere den risiko enkeltpersoner eller grupper av innsatte og domfelte representerer

Risikoen skal vurderes i forhold til samfunnets, domfeltes, innsattes og tilsattes trygghet. Det skal ved behov foretas en vurdering av hvilke risikoreducerende tiltak som kan være aktuelle og akseptable. Slike tiltak skal i minst mulig grad være integritetskrenkende. Sikkerhetsarbeidet skal kontinuerlig evalueres for å øke organisasjonens kunnskap og forbedre retningslinjer og prosedyrer.

Sikkerhetsarbeidet i kriminalomsorgen skal ikke medføre et unødig høyt sikkerhetsnivå for alle innsatte og domfelte. Det er bare et fåtall som utgjør en alvorlig trussel mot samfunnets eller enkeltpersoners sikkerhet. Ingen domfelte skal gjennomføre straffen under strengere forhold eller pålegges andre begrensninger enn det som er nødvendig.

Differensiering innebærer proporsjonalitet mellom antatt risiko og de sikkerhetstiltak som benyttes. God sikkerhet er en forutsetning for å kunne drive et godt rehabiliteringsarbeid. Man sikrer ro, orden og reduserer risikoen for negativ påvirkning som rus, trusler og vold.

Kriminalomsorgen deler sikkerhetstiltakene inn i tre kategorier.

1. Med «statisk sikkerhet» menes materielle tiltak, som for eksempel ringmur, gitter, kameraer, alarmanlegg og kontrolltiltak som tilsyn under lufting, visitasjoner og telling.
2. Med «organisatorisk sikkerhet» menes organisering av arbeidet, ansvar og myndighet. Eksempler på dette er bemanningsplan, lokalt instruksverk, opplæring, avvikshåndtering og krisehåndteringsplaner.
3. Med «dynamisk sikkerhet» menes mellommenneskelige relasjoner og systematiske former for samhandling mellom innsatte, domfelte og tilsatte. Det øker sikkerheten både for de involverte og for samfunnet.

Kriminalomsorgens risikovurderinger bygger på en vurdering av sannsynlighet og konsekvens for uønsket hendelse. Deretter følger en vurdering av om risikoen skal aksepteres eller ikke. Aksepteres

risikoen, kan for eksempel permisjon gis. Skulle kriminalomsorgen ikke akseptere risikoen, kan man nekte permisjon eller forsøke å redusere risikoen ved for eksempel å pålegge meldeplikt eller ved å unngå permisjon i helger.

All aktivitet medfører risiko, og begrepet nulltoleranse for risiko gir liten mening. Det er viktig å erkjenne at det alltid vil være en restrisiko. All den tid kriminalomsorgens trusselbilde er knyttet til mennesker, vil det ikke være mulig å predikere risiko med 100 % nøyaktighet. Det vil være usikkerhet knyttet til vurderingen av både sannsynlighet for og konsekvens av uønskede hendelser. Dette har sammenheng med situasjonsbetingede forhold, kvalitet på datagrunnlaget og problemforståelse. Det er derfor viktig å synliggjøre usikkerheten i risikovurderinger. Når usikkerheten kan åpne for uakseptable konsekvenser, skal kriminalomsorgen vise varsomhet.

Kriminalomsorgens rutiner og prosedyrer omfatter en rekke tiltak som innebærer samhandling mellom innsatte og tilsatte. Ofte er dette situasjoner hvor tilsattes maktposisjon blir tydelig og det er en klar ubalanse mellom de involverte. Godt dynamisk sikkerhetsarbeid innebærer i slike situasjoner at tilsatte ved sin tilnærming til oppgaven klarer å redusere følelsen av en mulig krenkelse til et minimum.

Eksempelvis fastslår regelverket at tilsatte skal være tilstede ved alle felleskapssituasjoner i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Dette er primært for å opprettholde ro og orden. Dette oppnås best, så langt det er mulig, ved at tilstedeværelsen er basert på naturlig samvær og reelle oppgaver i fellesskapssituasjonen, og at kontrollelementet utføres med respekt uten at hensikten bortfaller. De samme hensyn gjør seg gjeldende når en saksbehandler ved fromsorgskontoret gjennomfører hjemmebesøk hos domfelte. Arbeidsformen medfører at konfliktnivået reduseres og tjenesteutførelsen blir mer effektiv.

Arbeidsformen kan innebære etiske dilemmaer fordi det kan oppstå en fortrolighet mellom tilsatte og domfelte som det ikke er grunnlag for. Godt utdannede tilsatte i kriminalomsorgen, som har evne til etisk refleksjon, er en forutsetning. Evnen til å skille mellom privat og personlig kontakt er avgjørende.

Fra Sverige nevnes eksempler på uheldige relasjoner mellom innsatte og tilsatte. I rapporten «Säkert inlåst? En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004» beskrives rømningen fra fengselet Hall i juli 2004. Fire innsatte rømmer fra en avdeling med høyeste sikkerhetsnivå ved hjelp av innsmuglede våpen. I

ettertid har det blitt avdekket at ungt personale med liten erfaring og uten særlig opplæring hadde medvirket til blant annet innsmugling av våpen.

### 8.3 Identifisering av risiko

Kriminalomsorgen arbeider metodisk for å redusere risiko og er i mange tilfeller mer restriktiv enn nødvendig. Svikttall ved permisjoner og utganger er meget lave. I et fåtall tilfeller skulle permisjoner likevel ikke vært innvilget, da det er blitt begått alvorlig kriminalitet.

Departementet vil arbeide for å bedre tilgangen til relevant informasjon om innsatte og styrke den kvalitative behandlingen av denne informasjonen. Dette vil gi bedre bakgrunnsmateriale for avgjørelser etter straffegjennomføringen.

#### 8.3.1 Kartlegging

Kriminalomsorgen kartlegger både risikonivå og kriminogene behov. Begge vurderingene er viktige for at domfelte får et tilbud om de tiltak som er mest hensiktsmessig. Se kapittel 7.4.9. Kartleggingen er i dag basert på ulike metoder og er lite systematisert. Domfelte blir ofte gjenstand for ny kartlegging ved flytting til nytt fengsel eller annen soningsform. Det kan være en unødvendig ekstra belastning for domfelte, samtidig som straffegjennomføringen kan framstå som noe vilkårlig. Stadig nye kartlegginger er også dårlig utnyttelse av de tilsattes tid. Departementet ønsker at arbeidet med kartleggingsmetodikk skal videreføres for å styrke treffsikkerhet på både sikkerhetsnivå og individuelle rehabiliteringstiltak.

Det er viktig for domfeltes rettssikkerhet at vedtak basert på sikkerhetsvurderinger skal begrunnes, og at begrunnelsene er basert på forhold som kan dokumenteres.

#### 8.3.2 Informasjon om sikkerhetsmessige forhold fra innsatte

Kriminalomsorgen mottar til tider opplysninger fra innsatte direkte eller via andre, om rykter eller planer om mulige uønskede hendelser i fortid eller framtid. Bruk av denne type informasjon i kriminalomsorgen, ofte kalt kildeinformasjon, er et omstridt tema.

Det er ofte meget vanskelig å verifisere riktigheten av opplysningene som kommer fram. Foreligger det en reell mulighet for en uønsket hendelse eller ikke? Bruk av denne type informasjon kan samtidig øke avstanden mellom tilsatte og inn-

satte, vanskeliggjøre rehabiliteringsarbeidet og ha negative konsekvenser for prosesser som fremmer den dynamiske sikkerheten. Det kan være tilfeller der den som er kommet med opplysningen, utsettes for fare. På den annen side foreligger det konkrete eksempler på at bruk av denne type informasjon har bidratt til å forhindre ny kriminalitet og alvorlige hendelser i kriminalomsorgen.

Spørsmålet er således ikke om kriminalomsorgen skal benytte dette virkemiddelet, men hvordan. Det foreligger ingen felles metodikk eller systematikk i håndtering, analyse og bruk av informasjonen. Det er derfor behov for utvikling av et nytt metodisk system som kan gjøre kriminalomsorgen bedre til å håndtere og bruke denne type informasjon på en måte som ivaretar rettssikkerhetsmessige, sikkerhetsmessige og etiske hensyn.

### 8.3.3 Informasjonsutveksling mellom kriminalomsorgen og politiet

Informasjon fra politiet er nødvendig for at kriminalomsorgen skal kunne foreta gode risikovurderinger av enkeltindivider og grupper av innsatte og domfelte. Informasjon fra kriminalomsorgen til politiet kan bidra til å avdekke kriminalitet under straffegjennomføring og forebygge ny kriminalitet.

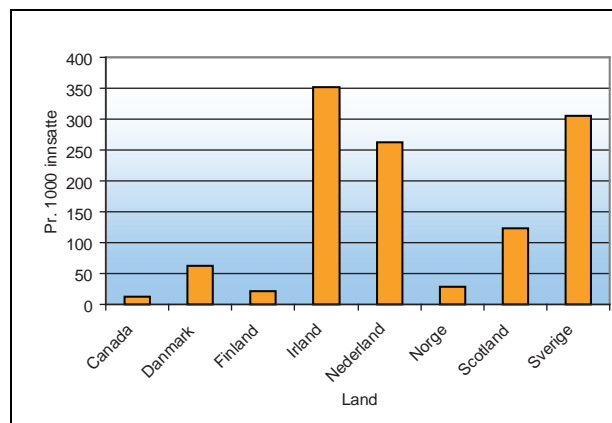
Det er i dag rutinemessige samarbeidsmøter mellom politiet og kriminalomsorgen, hvor informasjon om innsatte og domfelte og eventuelt kriminelle nettverk blir gjennomgått.

For denne type informasjon er det etablert egne rutiner (INFOFLYT).

Formålet og bakgrunnen for INFOFLYT-systemet er at kriminalomsorgen og politiet/påtalemyndigheten skal forebygge kriminalitet og trygge samfunnet ved en systematisert og kvalitetssikret informasjonsutveksling.

Departementet vil påse at Infoflytsamarbeidet videreutvikles med sikte på at kvaliteten på informasjonen er best mulig og at hensynet til samfunnssikkerheten, personvern og rettsikkerhet blir ivare tatt på en god måte.

Departementet vil påse at samarbeidet mellom kriminalomsorgen, politiet og påtalemyndigheten videreutvikles. Et viktig arbeid i denne sammenheng vil være regjeringens forslag til ny lov om politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger (politiregisterloven), som etter planen skal fremmes våren 2009.



Figur 8.3 Rømninger, unnvikelser, uteblivelser 2001–2007.

Som det framgår av figuren, har antallet uteblivelser fra permisjon blitt redusert de senere årene.

Kilde: KSF

## 8.4 Risiko og svikt under straffegjennomføring

I 2007 var det tre rømninger fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Det ble gjennomført 17 640 framstillinger det året, og åtte personer rømte under disse framstillingene.

Av 34 520 gjennomførte permisjoner ble 69 innsatte registrert som «uteblitt». Det omfatter også de som frivillig kommer tilbake til fengselet, men senere enn den gitte fristen. Dette tilsvarer en svikt på to promille.

Tabell 8.1 Brudd ved samfunnsstraff i 2007.

Fullført uten brudd	61,3 %
Fullført med ny kriminalitet	2,1 %
Fullført med brudd på vilkår	19,3 %
Fullført med ny kriminalitet og brudd på vilkår	2,2 %
<b>Totalt fullført</b>	<b>84,9 %</b>
Avbrutt pga ny kriminalitet	4,4 %
Avbrutt pga brudd på vilkår	6,6 %
Avbrutt pga ny kriminalitet og brudd på vilkår	2,0 %
Avbrutt av ulike andre årsaker	2,2 %
<b>Totalt avbrutt</b>	<b>15,1 %</b>

Kilde: KSF





Figur 8.4

Av 642 personer som i 2007 ble innvilget frigang for arbeid eller skole utenfor fengselet mot slutten av soningen, var det bare tre som uteble.

Figur 8.3 beskriver noen sider ved sviktutviklingen i kriminalomsorgen.

Bruddprosenten ved gjennomføring av samfunnsstraff har ligget nokså stabilt på rundt 15 % siden denne straffereaksjonen ble tatt i bruk. Av de 2,2 % som ble avbrutt av andre årsaker, kan mer enn halvparten tilskrives faktorer som domfelte ikke kan klandres for. Den faktiske bruddprosenten ligger derfor noe lavere.

## 8.5 Fængselsplasser – beskrivelse av ulike sikkerhetskategorier

De ulike sikkerhetskategorier framgår av straffegjennomføringsloven § 10.

### *Fængsel med høyt sikkerhetsnivå (lukket fængsel)*

I fængsler med høyt sikkerhetsnivå treffes det særlige sikkerhetstiltak og føres særlig tilsyn med at de innsatte ikke rømmer eller begår andre uregelmessigheter. Statisk sikkerhet er høy i form av fængselmur eller liknende tiltak. Opphold i fængsel med høyt sikkerhetsnivå innebærer mye kontroll. De fleste gjøremål blir styrt av kriminalomsorgen og i liten grad av den innsatte selv. Mulighetene for et «normalt» livsmønster er små. Dette innebærer risiko for at innsatte fort kan bli passive og institusjonaliserte.

Mange fængsler med høyt sikkerhetsnivå har gode tilrettelagte programmer og et godt utbygd aktivitetstilbud for å kunne gi de innsatte en meningsfull progresjon i straffegjennomføringen. Bruk av framstilling til behandling, familie, fritids-

aktiviteter og nettverk benyttes hyppig. Det er et mål at flest mulig skal få en gradvis overgang til friheten ved å overføres til fængsel med lavere sikkerhetsnivå og så til overgangsbolig før løslatelse på prøve.

Straffegjennomføringsloven § 10 åpner for at lukket fængsel kan tilrettelegges for et særlig høyt sikkerhetsnivå. Det er gitt særlige saksbehandlingsregler for bruken av så strenge sikkerhetsmessige tiltak. Enkelte lukkede fængsler er rustet opp til å ta imot forvaringsdømte (Ila, Trondheim og Bredtveit).

### *Fængsel med lavere sikkerhetsnivå (åpent fængsel)*

I fængsler med lavere sikkerhetsnivå er de statiske sikringstiltakene begrenset. Det legges vekt på at de innsatte skal ha muligheter for kontakt med det øvrige samfunn og pårørende ved ulike typer utgang, besøksordninger og lempelige kontrolltiltak. Mulighetene til selv å påvirke hverdagen er større enn i fængsler med høyt sikkerhetsnivå. De innsatte skal få en «mykere» overgang til et normalt liv.

### *Overgangsbolig*

Sammenlignet med fængsler med lavere sikkerhetsnivå kjennetegnes overgangsboligene ved at de innsatte gis frigang til arbeid eller skole ute i samfunnet. I overgangsboligene er sikkerheten i stor grad basert på organisatoriske og dynamiske tiltak. Kontrolltiltakene er for eksempel uanmeldte besøk der hvor innsatte skal ha opphold på dagtid og urinprøver for å undersøke eventuelt rusmisbruk. Domfelte må i det vesentlige ordne seg med mat, vask av klær og betale «husleie». Etablering av kontakt med andre etater, hjelpeorganisasjoner, familie, skole og arbeid vektlegges under oppholdet. Hyppig bruk av permisjoner er et viktig verktøy for å venne seg til et liv etter løslatelse.

Det er flere ganger diskutert om det bør foretas endringer i dagens kategorisering av fængslene. Det er i dag stor variasjon mellom de fængsler som er kategorisert i samme sikkerhetsnivå. Ringerike fængsel og Vik fængsel har ulike typer innsatte, men er begge fængsler med høyt sikkerhetsnivå.

I norske fængsler plasseres ikke innsatte ut fra hvor lang dom de har fått eller hva slags forbrytelse de har begått. Plasseringen skal skje etter en individuell vurdering av risiko og behov. Det er viktig å opprettholde denne praksis for å motvirke «demonisering» av individer eller grupper. Det er også viktig for å unngå at det i enkelte kriminelle miljøer knyttes status til å ha sittet i et bestemt

fengsel med særlig høy sikkerhet. Samtidig kan det være et problem at innsatte med lav risiko sitter i samme avdeling som de med høy risiko, da det kan medføre uheldig påvirkning, opplæring og rekruttering til ny kriminalitet.

Målet er å sikre en enda mer hensiktsmessig plassering av innsatte ut fra individuelle risikovurderinger. Det arbeides med å foreta en gjennomgang av systemet for kategorisering av fengsler. Kriminalomsorgen skal forebygge muligheten for at innsatte utsettes for press, trusler, vold og sosial kontroll av medinnsatte. En bedre klassifisering basert på spesifikke funksjonskrav vil sikre at ulike enheter kompetanse- og ressursmessig kan håndtere de forventninger som stilles.

### **8.6 Innsatte med lange dommer og innsatte med gjentatte lovbrudd**

Innsatte med lange dommer eller med mange dommer er ingen homogen gruppe og representerer på ulikt vis utfordringer for kriminalomsorgen. Mange av dem utgjør ingen stor sikkerhetsmessig risiko for samfunnet, selv om de kan være dømt for svært alvorlig kriminalitet. Utfordringen er å få til en hensiktsmessig progresjon i soningsforløpet. For disse menneskene er det viktig å få til en utslusing som gjør at de kan få et godt og individuelt tilpasset innhold i straffegjennomføringen over flere år.

Andre i gruppen med lange eller mange dommer representerer en slik risiko at de må gjennomføre store deler av straffen i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Hvis den enkelte innsatte mot slutten av soningen fortsatt representerer en sikkerhetsrisiko, skal prøveløslatelse normalt ikke innvilges. I en del tilfeller vil videre opphold i fengsel være den eneste måten kriminalomsorgen kan ivareta samfunnsbeskyttelsen på. Den domfelte må da påregne å gjennomføre straffen ut over prøveløslatelsestidspunktet på 2/3 tid og videre fram mot endt tid. Noen få representerer en slik risiko at de må utholde deler av straffen i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Målgruppen for dette nivået er domfelte og varetektsinnsatte som antas å representere særlig rømningssfare, fare for anslag utenfra for å bistå til rømning, fare for gisseltaking eller fare for ny særlig alvorlig kriminalitet. Avdelingene med særlig høyt sikkerhetsnivå er relativt sjelden i bruk. De er likevel nødvendig å ha i beredskap, og kan brukes som vanlig fengselsavdelinger i det daglige.

For å unngå problemer knyttet til isolasjon, uheldig innflytelse og trusler og vold mot medinn-

satte og for å redusere mulighetene for kriminell virksomhet fra fengselet, har opprettelsen av et eget høysikkerhetsfengsel vært diskutert. En særlig god ytre sikring kunne minske behovet for å isolere en domfelt fra andre innsatte. Det oppstår imidlertid en egen risiko ved å samle landets antatt farligste innsatte på ett sted. Departementet har kommet til at det er mer hensiktsmessig å videreføre dagens strategi med å fordele innsatte på et mindre antall fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Ringerike, Stavanger og Skien er allerede rustet opp sikkerhetsmessig. Andre aktuelle fengsler i denne kategorien er Ullersmo, Bergen og Trondheim. Nye Halden fengsel vil også være i denne kategorien. Innsatte skal flyttes mellom disse enhetene når sikkerhetsmessige behov tilsier det. Det er et mål at også denne gruppen som representerer størst risiko, skal få en gradvis progresjon fram mot løslatelse, men større frihetsgrad gis først på et senere tidspunkt i straffegjennomføringen.

Kriminalomsorgen må søke å unngå at noen løslates uten å ha gjennomført permisjoner og fått utprøving og trening på arenaer utenfor fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Selv om tidspunktet for 2/3 tid er nådd, kan det gjenstå flere år av straffen. For å skape tryggere forhold omkring løslatelsen, ønsker departementet å redusere antallet innsatte som ikke blir prøveløslatt og skape en tryggere progresjon for forvaringsdømte. Departementet vil vurdere å opprette en ny samarbeidsordning om informasjonsutveksling, kartlegginger og tiltak omkring domfelte. Dette kan være et formalisert samarbeid hvor politiet og kriminalomsorgen har et hovedansvar for identifisering og håndtering av risiko. Det bør også vurderes om informasjon skal kunne formidles til tredjepart når personvernhen-syn bør vike for å ivareta mulige ofre. Som et risikoreducerende tiltak vil en slik samarbeidsordning skape tryggere deltagelse på ulike samfunnsarenaer og en bedre og tidligere overgang til friheten også for denne gruppen innsatte.

### **8.7 Straffegjennomføring i samfunnet**

Ved straffegjennomføring utenfor fengsel er de organisatoriske og dynamiske sikkerhetstiltakene sentrale. De statiske sikkerhetstiltakene er begrenset til alarmsystemer.

Friomsorgskontorene må ha de virkemidler som er nødvendig for å ivareta samfunnets trygghet under straffegjennomføringen i lokalsamfunnet. Det gjelder til dels de som soner samfunnsstraff eller deltar i promilleprogram, men særlig de

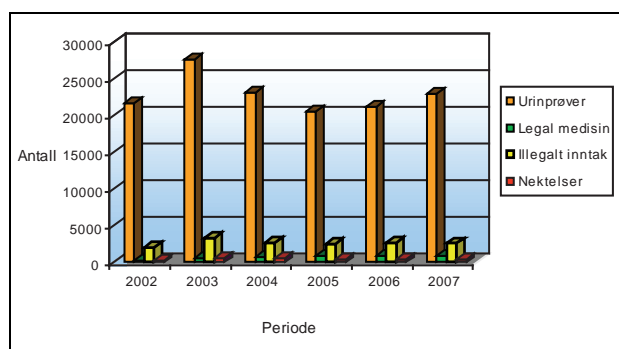
som er prøveløslatt på bestemte vilkår. I dag består virkemidlene i hovedsak av oppmøter, kontroller for å avdekke misbruk av rusmidler og anmeldte og uanmeldte besøk på skole, arbeidsplass eller i hjemmet. Ved innføringen av prøveordningen med elektronisk kontroll stilles det krav til at den domfelte befinner seg i hjemmet til bestemte tider. Denne straffereaksjonen vil i større grad enn tidligere medføre uanmeldte besøk i domfeltes hjem.

## 8.8 Rusmiddelbruk og kontroll under straffgjennomføring

Målet er å holde narkotiske stoffer utenfor fengslene i størst mulig grad. Kontrolltiltakene må likevel ikke være så strenge at de gjør rehabiliteringsarbeidet umulig. Det store flertall av de som har et narkotikaproblem, er rusfrie under straffgjennomføringen. Resultatet av en utstrakt bruk av urinprøver gir et relativt godt bilde av omfanget av rusmisbruk under straffgjennomføring. Andelen positive prøver for illegalt inntak har holdt seg stabilt på rundt 12 % de siste årene. Dette tallet må sees opp mot at 60 % av de som settes i fengsel har et rusproblem. I 2007 ble det påvist totalt 27 ulike illegale stoffer. Funnene avspeiler tilbudet av narkotika og tilgangen på ulike medikamenter utenfor fengslene.

De beslag av narkotika som gjøres hvert år, dreier seg i all hovedsak om brukerdoser. Det er ikke mulig å stenge fengslene fullstendig for innsmugling så lenge innsatte skal ha besøk og gjennomfører permisjoner og fengslene ikke ligger mer avsondret enn at man kan kaste inn narkotika over murene.

Kriminalomsorgen har i dag tilstrekkelige lovhemler for å kontrollere og avdekke illegalt rusmisbruk under straffgjennomføringen. Det er ikke behov for å foreta endringer i straffgjennomføringsloven på dette området.



Figur 8.5 Urinprøver fengsel 2002–2007

Kilde: KSF

For å styrke sikkerheten, er det behov for å øke bruken av enkelte kontrolltiltak. Det bør gjennomføres ytterligere kontroll ved innpassering til fengslene. Dette gjelder kontroll av tilsatte, besøkende, eksterne samarbeidspartnere og vareleveransere. Kontroll av tilsatte styrker deres sikkerhet, fordi det reduserer muligheten for å bli utsatt for trusler og press om innsmugling. Bruk av narkotikahund er et særlig effektivt og skånsomt virkemiddel. Det er ønskelig med utvidet bruk av denne kontrollformen og spesielt i fengsler med lavere sikkerhetsnivå.

## 8.9 Sanksjoner ved regelbrudd i fengsel

Sanksjonsmetoder som tap av fritidsfelleskap, og tap av goder som å se TV, styrker ikke mulighetene for rehabilitering av innsatte. Slike former for reaksjoner kan tvert imot forsinke rehabiliteringen og virke mot sin hensikt. Kriminalomsorgen skal derfor i større grad bruke reaksjonsformer på regelbrudd som er mer i samsvar med praksis i de etatene kriminalomsorgen samarbeider med om rehabiliteringen. Det skal satses på å inngå forpliktende avtaler med innsatte om hvordan de selv kan ta mer ansvar for å hindre ny kriminalitet og få en bedre livssituasjon. For eksempel skal positive urinprøver i minst mulig grad ekskludere innsatte fra tilbud som kan fremme rehabiliteringen, som § 12-soning, men følges opp med russamtaler, rusavtaler og behandling.

I individuelle samtaler skal det stilles krav til innsatte om å endre på forhold som opprettholder kriminaliteten, som for eksempel rusmisbruk. Erfaring viser at slike samtaler er langt mer krevende for den innsatte enn en reaksjon som innebærer tap av et gode. Kriminalomsorgen har i de senere årene prøvd ut denne type reaksjoner for rusmisbrukere i fengsel. Prosjektene «Alternative rusreaksjoner» ble evaluert og resultatene var gode (Vold Hansen & Dahl; 2006). Bruk av alternative reaksjoner skal være hovedregelen ved brudd. Tradisjonelle reaksjoner som tap av goder og fellesskap skal bare benyttes etter at alternative sanksjoner er prøvd ut.

## 8.10 Vold og trusler mellom innsatte

En intervjuundersøkelse av Kristin Hanoa ble publisert i januar 2008. Denne rapporten gir et innblikk i noen volds- og trusselhendelser mellom innsatte i fengsel. Rapporten belyser én av flere sider

ved fengselslivet for noen innsatte. Relasjonene mellom innsatte i fengsel oppleves normalt ikke som spesielt konfliktfylt eller i stor grad preget av trusler og vold. Flere av informantene gir snarere inntrykk av en hverdag i stor grad preget av ro og orden: «Litt anspent innimellom, men stort sett er det rolig.» Temaet er viktig fordi det berører de innsattes opplevelse av trygghet i en belastende livssituasjon som fengsling kan være.

De hendelsene som oppstår, knyttes i stor grad til de fengselsmessige betingelsene informantene lever under, der ulike belastninger ved fangelivet framheves som en viktig forklaring. Det kan blant annet være å bo tett sammen med andre innsatte, mye innelåsning, uforløst frustrasjon eller situasjoner der innsatte føler seg overhørt eller behandlet på en krenkende måte. Dette beskrives som frustrasjonsfremmende momenter i en fengselshverdag ellers preget av rutiner og regler. Maktstrukturer i innsattegruppen framheves som et viktig bakgrunnstappe for trusler og vold. De innsatte beskriver en kultur hvor det er viktig å markere seg og vise hvem man er, og de gir eksempler på situasjoner der de mener det er viktig å posisjonere seg. Hensikten kan være å bevare egen posisjon eller å unngå selv å bli utsatt for vold eller krenkende behandling.

Noen stigmatiserte grupper framheves som spesielt utsatt for trusler og vold: politiets informanter, sedelighetsdømte eller innsatte som på ulike måter skiller seg ut fra de andre. Andre mindre framtrede temaer for konflikter, trusler og vold er blant annet språkproblemer, etnisitet eller innsattes oppfatninger av god oppførsel og respekt for hverandre.

KRUS gjennomførte en undersøkelse av kvaliteten på livet til innsatte i fengsler med høyt sikkerhetsnivå (Johnsen et al, 2007) – se kapittel 7.3. «Personlig sikkerhet» som omhandler innsattes trygghet mot ikke å bli utsatt for skade, mobbing eller trusler fra andre innsatte ved fengselet, er det parameteret som ofte går igjen som en av de tre mest positive skårene. Ut fra denne rapporten kan man si at innsatte, som regel, føler seg trygge på at de blir ivaretatt i fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Tallene fra de største fengslene viser imidlertid at hele skalaen er tatt i bruk i svarene på dette spørsmålet. Dette innebærer at enkelte innsatte føler seg utrygge i fengsel. Kriminalomsorgen må sørge for at alle innsatte skal føle seg trygge under straffegjennomføringen.

## 8.11 Særskilte tiltak

### 8.11.1 SIK – Sikkerhet i kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen igangsatte høsten 2002 et program for å styrke sikkerheten i fengsel. Et lignende program er utviklet for friomsorgskontorene i 2006. SIK – sikkerhet i kriminalomsorgen skal øke de tilsattes bevissthet i den daglige tjenesten for å forebygge situasjoner som truer samfunnets, innsattes, domfeltes og tilsattes trygghet.

Grunnlaget for SIK er «den menneskelige faktor», et perspektiv som vektlegger samhandling med andre, og samspillet med organisasjonsmessige, teknologiske og fysiske strukturer. Det legges også til grunn en erkjennelse av at det er menneskelig å feile, og at feil svært ofte er en medvirkende årsak til uønskede hendelser. Hovedelementene i SIK er feilhåndtering, teamarbeid og sikker jobbatferd, og risikobevissthet. I feilhåndtering legges det vekt på å lære av feil og hendelser, og forbedre organisasjonsmessige betingelser for sikker jobbing. Teamarbeid og sikker jobbatferd gir bedre samhandling, kommunikasjon og sikkerhetsatferd, slik at feil og hendelser unngås. Risikobevissthet bidrar til årvåkenhet. SIK vil øke evnen både til å unngå feil, og å lære av feil som likevel vil oppstå. Selve arbeidsformen er preget av bred involvering, og bruk av egne erfaringer og kunnskaper. Det er lettere å få til positive endringer når alle medarbeiderne deltar aktivt. Bevissthet om risiko, god samhandling, kommunikasjon, involvering og evne til å lære er alle viktige aspekter ved en felles sikkerhetskultur.

### 8.11.2 Kommunikasjonskontroll

Kommunikasjonskontroll benyttes i fengsler med høyt sikkerhetsnivå. For fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsbolig skal slike kontrolltiltak bare gjennomføres hvis det framstår som nødvendig av sikkerhetsmessige grunner.

Kriminalomsorgen har i flere tilfeller gjort beslag av mobiltelefoner i fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Det er satt i gang tiltak for å begrense bruk av mobiltelefon i fengsler. Ukontrollert kommunikasjon kan være et sikkerhetsmessig problem i fengsler med høyt sikkerhetsnivå, og det reduserer kriminalomsorgens mulighet til å følge opp varetektsinnsattes restriksjoner og kommunikasjonskontrollen generelt. I Sverige er det avdekket at mobiltelefoner i fengselsmiljøet er benyttet i forbindelse med alvorlige rømningstilfeller. Der har man derfor iverksatt blokkering/detektering av mobiltelefonsignaler i enkelte områder av fengs-

lene. I Danmark har ukontrollert kommunikasjon fra fengslene blitt så omfattende at man har kriminalisert uautorisert mobiltelefon i fengsel.

Justisdepartementet vil i samarbeid med Samferdselsdepartementet foreslå å endre ekomloven (lov av 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon) slik at kriminalomsorgen etter søknad kan få tillatelse til å etablere mobilfrie soner i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Dette gir mulighet til kontroll over ukontrollert mobilkommunikasjon. Kostnadene ved slike kontrolltiltak er imidlertid svært høye. Samtidig skjer den teknologiske utviklingen i elektronisk kommunikasjon så raskt at det kreves store investeringer i oppdatering av utstyret hvis kontrollen skal være effektiv. Teknologien er så avansert at etaten selv vanskelig kan ha tilstrekkelig kompetanse på feltet, og man blir derfor som kjøper svært avhengig av råd fra selger av utstyret – med den manglende priskontroll det medfører. Det må derfor vurderes nøye om så store ressurser skal brukes på dette formålet, eller om en større heving av samfunnssikkerheten oppnås ved en alternativ bruk av midlene i kriminalomsorgen.

Brev- og telefonkontroll foregår rutinemessig i alle fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Det samme gjelder kontroll av de innsattes internettbruk i de fengslene som har åpnet for dette. Departementet ønsker ikke å endre dagens regler med gjennomføring av kommunikasjonskontroll i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, men åpner for større grad av differensiering. Ved at flere skal settes direkte inn i fengsel med lavere sikkerhetsnivå (se kapittel 9.13), vil muligheten for kontrolltiltakene i disse fengslene bli noe utvidet. Departementet vil at gjeldende regler for kommunikasjonskontroll i fengsel med lavere sikkerhetsnivå opprettholdes, men at det skal tas stikkprøver ved bruk av kommunikasjonskontroll og at det anskaffes teknologi for å gjennomføre dette.

Departementet ønsker å legge til rette for tilgang til internett for innsatte i alle fengsler med lavere sikkerhetsnivå og i overgangsboliger. Departementet vurderer også en oppmykning i

totalforbudet mot bruk av mobiltelefoner i fengsler med lavere sikkerhetsnivå. Dette forutsetter at kriminalomsorgen kan gjennomføre tilfredsstillende kontroll.

### **Boks 8.1 Oversikt over forslag som regjeringen vil arbeide videre med. Kapittel 8**

- Gjennom endringer i straffeloven legge til rette for høyere straff for drap, voldtekt, alvorlig vold og overgrep mot barn
- Etablere systemer for å gjenfinne og kvalitetssikre den informasjonen kriminalomsorgen har om personer og grupper innsatte for å heve kvaliteten på risikovurderingene
- Domfelte skal ikke sone under strengere regimer enn hva som er nødvendig for å kunne gjennomføre straffen. Rett kontrollnivå for den enkelte innsatte skal sikre samfunnet mot nye lovbrudd
- Åpne for større grad av differensiering ved kommunikasjonskontroll i lukkede fengsler etter individuelle risikovurderinger
- Videreføre dagens strategi med å fordele landets farligste innsatte på tre til fire fengsler som allerede er rustet opp sikkerhetsmessig
- Gjennomgå systemet for kategorisering av fengsler
- Unngå å løslate noen som ikke har gjennomført permisjoner
- Styrke samarbeidet med politiet for å heve kvaliteten på risikovurderinger og for å forebygge ny kriminalitet under og etter straffegjennomføringen
- Øke kontrollen ved innpassering til fengslene
- Styrke forskningen om straff og soningsformer

-

-

*Del III*  
*Rehabilitering*

-

-



## 9 Fengselsstraff og rehabilitering



Figur 9.1

I denne delen beskrives den ønskede utviklingen i straffegjennomføringen. Straffegjennomføringen skal bygge på de prinsippene som er beskrevet i kapittel 3. Soningen må ha et hensiktsmessig innhold, og alle tiltak må være basert på dokumentert kunnskap. Nye tiltak som prøves ut, skal være gjenstand for evaluering. Straffegjennomføringspolitikken skal ta tilbørlig hensyn til alle berørte: ofrene for det enkelte lovbrudd, publikum og samfunnet generelt, og lovbrysterne og deres pårørende.

### Boks 9.1 Kriminalomsorgens fagstrategi

Målet for vår faglige virksomhet er en straffedømt som når dommen er sonet:

- er stoffri eller med kontroll over sitt stoffbruk
- har et passende sted å bo
- kan lese, skrive og regne
- har en sjanse på arbeidsmarkedet
- kan forholde seg til familie, venner og samfunnet for øvrig
- evner å søke hjelp for problemer som måtte oppstå etter løslatelsen
- kan leve uavhengig

Kilde: Fagstrategi for Kriminalomsorgen 2004–2007

Innenfor denne rammen skal straffegjennomføringen ha samme utgangspunkt som de europeiske fengselsregler: «Ingen skal berøves friheten unntatt som en siste utvei» (Council of Europe, 2006). At en slik grunnholdning er solid faglig underbygd, framgår av kapittel 7.5. En videreføring av denne tankegangen er at ingen skal sone under strengere forhold enn nødvendig – dokumentert risiko for skadevirkninger ved frihetsberøvelse skal reduseres mest mulig. Dette kapitlet omhandler derfor også soning innenfor forskjellige sikkerhetsmessige rammer. Det er ikke et mål i seg selv at fengselsstraff skal brukes mindre eller at fengselsoppholdene skal gjøres kortere.

### 9.1 Kriminalomsorgsmeldingen og ny straffelov

Departementet ser tiltakene i kriminalomsorgsmeldingen i sammenheng med arbeidet med den nye straffeloven, som etter planen vil bli slutført i løpet av 2008.

For å nå målet med denne meldingen – straffer som virker bedre – er det ikke tilstrekkelig kun å vurdere gjennomføringen av straffen, men også selve valget av reaksjon og hvor streng den skal være. Hvilke typer straff vi skal ha, og hvor streng straff som kan ilegges, reguleres i straffeloven. Enkelte av tiltakene som drøftes i denne meldingen, vil forutsette endringer i den alminnelige delen i den nye straffeloven, som ble vedtatt av Stortinget i 2005. Dette gjelder blant annet spørsmålet om å endre reglene om minstestrafen for ubetinget fengsel fra 14 til 30 dager for utvalgte lovbrudd (se kapittel 9.2), og å utvide adgangen til å idømme ubetinget fengselsstraff i kombinasjon med samfunnsstraff (se kapittel 10.2). Departementet vil utrede og sende på høring forslag om slike endringer i den alminnelige delen i straffeloven av 2005 etter at denne meldingen er behandlet av Stortinget.

Også den spesielle delen i den nye straffeloven kan bli berørt av kriminalomsorgsmeldingen. Som det går fram av meldingen, mener departementet at straffer kan bli mer nyansert både med hensyn til valg av reaksjon og omfang. Også for lovbrudd

som fortsatt vil lede til ubetinget fengselsstraff, skal straffen gis et innhold som legger bedre til rette for at gjerningspersonen kan føres tilbake til samfunnet. For enkelte typer lovbrudd som overtredelser av narkotikalovgivningen, ønsker departementet økt bruk av samfunnsstraff, rusprogram og narkotikaprogram med domstolskontroll.

## 9.2 Straffelovens generelle minstestraft for ubetinget fengsel

Den nye straffeloven viderefører en generell regel om minstestraft på 14 dager, jf. gjeldende straffelov § 17 første ledd bokstav a. Departementet har vurdert hvorvidt denne grensen bør heves, blant annet med henvisning til at omtrent halvparten av de ubetingede fengselsdommene er under to måneder, og at det er lite samfunnet vinner på å bruke en så streng reaksjonsform på denne gruppen domfelte.

Enkelte land har hevet minstestrafteffekten for ubetinget fengselsstraff for å redusere bruken av fengsel. Som eksempel kan det vises til den nye sveitsiske straffeloven, der det poengteres at fengselsdommer under seks måneder bare unntaksvis skal gjennomføres i fengsel, og isteden erstattes av pengestraffer eller samfunnstjeneste.

En uavhengig dansk arbeidsgruppe nedsatt av Advokatersamfundet ga i 2006 ni anbefalinger for framtidens straffereaksjoner (Esdorf, 2006). Blant

annet anbefalte arbeidsgruppen at ubetinget fengselsstraff under tre måneder skal være unntaket og begrunnet forslaget slik:

«Gjerningsmanden skal på en mere aktiv måde tvinges til at se konsekvenserne af sine handlinger i øjnene. Han skal betale tilbage til samfund og offer og behandles, hvis der er behov for det. Alt sammen for at straffe lovovertræderen alvorligt, skabe et tryggere samfund og for om muligt at genoprette noget af skaden. Arbejdsgruppen anbefaler, at alle forbrydelser, der i dag udløser op til tre måneders ubetinget fængsel, for fremtiden som udgangspunkt skal resultere i en betinget dom med et krav om aktiv handling fra gerningsmanden som beskrevet ovenfor. Dette vil bringe straffene meget tættere på befolkningens retsfølelse, end de er i dag.»

Forslaget fra arbeidsgruppen er ikke fulgt opp i Danmark.

Som utgangspunkt for diskusjonen er det innhentet statistikk og beregninger som viser hvilke lovbrudd som omfattes, hvor mange det gjelder og hvor mye fengselsplass som teoretisk kunne vært spart, hvis den nedre grensen for fengselsstraffen heves til 30 dager, tre måneder eller seks måneder.

Dommene fordeler seg på lovbruddskategorier som vist i tabell 9.2:

Departementet ser både fordeler og ulemper ved en heving av minstestraft for ubetinget fengsel. Korte fengselsstraffer ivaretar ofte ikke formålet

Tabell 9.1 Effekten av å gå bort fra ubetinget fengselsstraff for dommer under en, tre og seks måneder.

	Antall dommer	Antall fengselsdøgn korrigert for prøve-løslatelse på 2/3 tid	Fengselsplassbehov ved 90 % kapasitetsutnyttelse
Dommer under 30 dager	3 255	63 353	193
Dommer under tre måneder	6 941	212 231	646
Dommer under seks måneder	8 519	317 142	966

Kilde: KSF

Tabell 9.2 Dommer på en, tre og seks måneder fordelt på lovbruddskategorier.

	Promille	Narkotika	Sedelighet	Vold	Vinning og annet	Totalt
Under 30 dager	1 470	221	18	190	1 356	3 255
Under tre mnd	2 152	661	100	714	3 314	6 941
Under seks mnd	2 221	860	156	1 086	4 196	8 519

Kilde: KSF

med straffen på en god måte og kan være uheldig for den sosiale rehabiliteringen. Særlig for unge og for førstegangsdomte øker risikoen for å bli rekrutert inn i tyngre kriminelle miljøer. Riktignok er domfelte i noen få uker hindret fra å begå ny kriminalitet. Fengsel er imidlertid dyrt, samtidig som det er svært begrenset hva kriminalomsorgen kan få til av rehabiliterende tiltak på så kort tid innenfor de rammene frihetsberøvelsen setter. Det er alt i alt en stor risiko for at domfelte sitter igjen med erfaringer fra straffegjennomføringen som er utelukkende negative, og som heller øker enn minsker risikoen for en videre kriminell atferd.

Motargumentet er en antakelse om at en heving kan føre til at volumet av ubetinget fengsel øker fordi domstolene likevel anvender ubetinget fengsel, med den konsekvens at enkelte kan få en lengre straff enn de ville ha fått uten et så høyt minimum. Erfaringer fra Belgia peker i denne retning. Også allmennpreventive hensyn kan tale mot en generell heving av minstestrafen. Det må imidlertid understrekes at en heving av minstelengden for ubetinget fengselsstraff ikke innebærer straffrihet, men bruk av alternative reaksjonsformer som samfunnsstraff.

Departementet vil ikke gå inn for en generell heving av minstestrafen for ubetinget fengselsstraff fra 14 til 30 dager. Med tanke på de problemer man i en del tilfeller har med gjengangere med mindre vinningskriminalitet, vil det kunne bli en for stor belastning på enkelte lokalsamfunn om adgangen til fengsling bortfaller.

Departementet vil vurdere å foreslå at ruspåvirket kjøring i større grad skal straffes med betinget dom med program, slik at bare de alvorligste sakene som i dag straffes med ubetinget fengsel i mer enn 30 dager, i framtiden skal kunne møtes med ubetinget fengselsstraff.

Departementet vil også vurdere å foreslå at minstestrafen for ubetinget fengsel skal heves for fartsovertredelser og bruk og besittelse av narkotika. Disse lovbruddene vil medføre andre reaksjonsformer.

### **9.3 Bedre utnyttelse av mulighetene innenfor dagens reaksjonssystem**

Etter departementets syn er det viktig å ta i bruk og bygge videre på erfaringene med gjennomføring av ubetinget fengselsstraff utenfor fengsel samtidig som man videreutvikler de eksisterende alternative straffereaksjonene. Etablerte straffe-

rettslige reaksjoner kan videreutvikles gjennom bedre utnyttelse av de lovbestemmelsene man allerede har i straffeloven og straffegjennomføringsloven. For eksempel kan retten i større grad enn i dag ved idømmelse av samfunnsstraff beslutte at den domfelte skal overholde nærmere bestemmelser gitt av kriminalomsorgen om for eksempel opplæring eller behandling, jf. straffeloven § 28 a femte ledd bokstav a. Økt bruk av megling i konfliktråd som vilkår for betinget dom, jf. straffeloven § 53 nr. 3 bokstav h, er en mulighet som kan utnyttes i større grad, uten at det krever lovendringer.

Kriminalomsorgen er i straffegjennomføringsloven gitt omfattende myndighet til å bestemme hvordan en ubetinget fengselsstraff skal gjennomføres. Det kan vises til bestemmelsene i straffegjennomføringsloven om ulike typer av straffegjennomføring, § 12 – gjennomføring av straff i institusjon, § 16 – gjennomføring av straff utenfor fengsel, prøveløslatelse og frigang. Prøveordningen med straffegjennomføring med elektronisk kontroll vil gi kriminalomsorgen ytterligere et verktøy. Kriminalomsorgen er også gjennom straffegjennomføringsloven gitt en tilsvarende adgang til å bestemme hvordan en dom på samfunnsstraff skal gjennomføres. Gjennomføring av rusprogram og narkotikaprogram med domstolskontroll er ikke regulert i straffegjennomføringsloven.

Straffegjennomføringsloven slår fast at domfelte har aktivitetsplikt under gjennomføring av fengselsstraff og samfunnsstraff. Aktivitetene kan bestå i utdanning, arbeid, program eller andre tiltak som er egnet til å motvirke kriminalitet. Ved samfunnsstraff vil selve aktiviteten utgjøre innholdet i straffereaksjonen. Samfunnsstraff kan gjennomføres i form av samfunnsnyttig tjeneste, program eller andre rehabiliterende tiltak.

Det er av stor betydning at både innsatte og domfelte som gjennomfører fengselsstraff, samfunnsstraff eller en annen type straff i kriminalomsorgen, blir tilbudt et innhold i soningen. Dette har en egenverdi samtidig som det støtter reintegrering og motvirker utstøting fra samfunnet. Selv om loven pålegger innsatte en aktivitetsplikt, er det fortsatt noen innsatte som ikke gis et aktivitetstilbud ved fengselsoppholdet.

Departementet understreker spesielt betydningen av at innsatte i fengsel gis et sysselsettingstilbud. Regelverket pålegger kriminalomsorgen å tilby de innsatte tilfredsstillende aktiviteter. Ved en del fengsler, som Oslo, vil dette kreve bygningsmessige investeringer.

### Boks 9.2 «Alt er mulig – hvis du vil...»

På en av de mest fasjonable restaurantene i Oslo jobber det en ung mann på 28 år.

Det er like før han har fullført sin utdanning som kokk. Han er stolt og glad, og det har han grunn til, for veien dit han er i dag, har ikke vært enkel. Enn så lenge er han løslatt på prøve og først sommeren 2009 er han helt fri. Han trengte «raske penger» og var i ferd med å få det. Isteden ble han tatt og fikk en dom på fire år for smugling av narkotika.

– Men det var kanskje godt at jeg ble tatt og stoppet – ellers er det ikke godt å si hvordan det kunne ha gått med meg.

Olai forteller at han 17 år gammel flyttet for seg selv. Så var det militæret, både førstegangs-tjeneste her i landet og i Kosovo i syv måneder. Hjemkommet fra Kosovo gikk det ikke så bra. Med ikke fullført skolegang kom han ingen vei. Regningene hopet seg opp og inkassokravene kom som en pest. Så gikk det som det gjorde. Etter noen måneder i vantrivsel på Ullersmo ble han overført til Berg fengsel og fikk plass på kokkelinjen der.

Han ble raskt tillitsmann på avdelingen og deltok aktivt i alt det fengselet hadde å by på: innebandy, vekttrening og idrettslag i fotball. En gang var han med på en syv dagers tur for å pusse opp en av Turistforeningens hytter. Det var storveies.

– Men det var skolen som betydde mest for meg. Den var nøkkelen som ga meg noe viktig å tenke på og inspirasjon med tanke på framtida. Det vil si det var læreren der som var inspirerende. Hun var full av forståelse og veldig god til å motivere og få oss til å stå på. Hun hadde tro på meg og at jeg skulle klare det. Men du må selvfølgelig ville selv. Nesten alt er mulig hvis du vil.

– *Hvordan var overgangen fra Berg til Oslo og lærlingeplass i byen?*

– Nei, det var tøft. Da følte jeg meg alene og kunne trengt mer oppfølging.

– *Var alt bare bra på Berg?*

– Nei, det var mange frustrerende dager også. Dager da jeg var deppa. Det var ikke så mye som skulle til for å ødelegge humøret. Jeg gikk jo glipp av en masse. Og så kunne jeg føle meg forbigått av og til, men i forhold til andre hadde jeg det bra. Masse venner og familie som ville besøke meg. Jo, jeg var tross alt heldig. Det var takket være venner jeg fikk denne lærlingeplassen også.

– *Er det noen i kriminalomsorgen som har betydd mer for deg enn andre?*

– Nei, betjentene var jevnt over greie de, og skal jeg nevne noen spesielt, så må det bli læreren som aldri ga opp.

Olai

## 9.4 Normalitetsprinsippet

Normalitetsprinsippet er et viktig prinsipp i straffegjennomføringspolitikken, slik det framgår av kapittel 3.5. Dette innebærer at frihetsberøvelsen eller frihetsbegrensningen er straffen, og at straffen ikke skal være mer tyngende enn det som er nødvendig av sikkerhetsmessige hensyn. Det betyr også at innsatte og domfelte som hovedregel ikke skal gis en tilleggsstraff ved at de fratras goder, som for eksempel muligheten til sosial kontakt gjennom besøk, permisjoner og telefonkontakt, og til å følge med i samfunnet rundt seg gjennom tilgang til massemedia. Dagens praksis er preget av tradisjon og sikkerhetstenkning. Utgangspunktet er at dagligdagse aktiviteter ikke er tillatt i fengsel, men det åpnes for goder etter detaljerte retningslinjer. Avvik fra dette prinsippet skal i framtiden begrunnes særskilt.

Normalitetsprinsippet betyr også at tilsatte i kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidsetater skal være rollemodeller for god oppførsel og gi tilbakemelding på en tilsvarende måte som de innsatte vil møte ute i samfunnet. Miljøarbeid som arbeidsform i fengslene er et godt verktøy for å skape et fellesskap med tydelige strukturer, rutiner, aktiviteter og troverdige relasjoner. Innsatte gis ansvar, og deres muligheter og ressurser stimuleres. Miljøarbeid vil kunne øke effekten av programvirksomhet og andre tiltak, fordi samværet foregår i en rehabiliterende sammenheng (Drægebø, 2006).

Domfelte til samfunnsstraff, narkotikaprogram med domstolskontroll eller program mot ruspåvirket kjøring opprettholder en tilnærmet normal tilværelse under straffegjennomføringen.

Domfelte som gjennomfører fengselsstraff, tas ut av sin normale tilværelse og plasseres i institu-

sjon med de følger dette har. I norske fengsler er det lang tradisjon for at tilsatte, eller utvalgte innsatte, tar seg av oppgaver som en selv må utføre ute i samfunnet. Innsatte avskjæres også fra å styre sin egen døgnrytme ved at livet i fengsel er strengt regulert med faste vekketider, spisetider og faste tidspunkter for innlåsing på cellen. Hvor strengt regulert de innsattes tilværelse er, varierer med ulike typer fengsler. I fengsler med høyt sikkerhetsnivå og avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå er fengselshverdagen mer regulert enn i fengsler med lavere sikkerhetsnivå og i overgangsboliger.

Både i Sverige og Danmark har man hatt et annet utgangspunkt når det gjelder organisering av de innsattes hverdag. Her har innsatte, så langt som mulig innenfor fengslenes rammer, fått ansvar for å tilberede sin egen mat, vaske sine klær osv. Innsatte i danske fengsler tilbereder sin mat i felles kjøkken, og de får utbetalt kostpenger som de må forvalte selv. Matvarene blir som regel handlet hos fengselets egen kjøpmann.

Selvforvaltning betyr å legge til rette for en hverdag som i størst mulig grad gjenspeiler samfunnet utenfor fengselet. Dette dreier seg om enkle tiltak som at innsatte vekker seg selv, lager sin egen frokost, matpakke, tar ansvar for å møte presis til arbeidsdrift eller undervisning, ansvar for egen fritid osv. Mange innsatte har aldri levd et regelmessig liv der de kunne lære seg slike ferdigheter. Botrening og opplæring i vanlige hverdagslige gjøremål er et viktig bidrag til å kunne leve et selvstendig liv etter soningen. En slik organisering av hverdagslivet i fengselet vil styrke den innsattes livsmestringsevne, og øke muligheten til å leve et liv uten kriminalitet etter løslatelsen.

Å styrke normalitetsprinsippet innebærer å organisere for en fengselshverdag som i størst mulig grad gjenspeiler samfunnet ute. Departementet vil over tid innføre selvforvaltning i norske fengsler. En vil i den forbindelse se nærmere på hvordan dette er organisert i dansk og svensk kriminalomsorg.

## 9.5 Realisering av innsattes og domfeltes rettigheter og plikter

Innsatte i fengsel har i utgangspunktet samme rettigheter og plikter som andre borgere. De offentlige tjenester som tilbys, skal være av samme kvalitet som ellers i samfunnet. Viktige rettigheter for de domfelte er rett til opplæring, rett til individuell plan og sosiale tjenester. Det kan være viktig og hensiktsmessig å rettighetsfeste tiltak og ordnin-

ger som kan begrense skadevirkningene ved straffen og bedre mulighetene til et kriminalitetsfritt liv etter straffegjennomføring. Samtidig er det av betydning at lov- og regelverket er hensiktsmessig for kriminalomsorgens rehabiliteringsarbeid.

Det er en innarbeidet praksis i strafferettspleien at god oppførsel og gode intensjoner om et lovlydig liv kan gi fordeler både under domstolsbehandlingen av straffesaken og den etterfølgende fullbyrdingen av dommen. Det kan føre til en mildere straffereaksjon eller kortere straff. Det kan også gi lettere soningsforhold og øke sjansen for prøveløslatelse.

Denne type individuelle vurderinger i straffegjennomføringen bidrar til økte forskjeller mellom innsatte. De som gjør seg fortjent til det, kan få flere fordeler enn de som ikke gjør seg fortjent til det. Progresjons- og rehabiliteringsprinsippene må imidlertid aldri trekkes så langt at det står i motsetning til prinsippet om «likhet for loven», eller at ikke alle sikres et minimum av tilbud under straffegjennomføringen. Det kan reises spørsmål om det ville være riktig å rettighetsfeste tilbud til innsatte og heve minstestandarden på noen områder i straffegjennomføringsloven.

I straffegjennomføringsloven reguleres hvordan straffene skal gjennomføres og dermed mange av de domfeltes rettigheter og plikter. De bestemmelser i lovverket som regulerer innsatte og domfeltes muligheter for rehabilitering og tilbakeføring til samfunnet, er nesten utelukkende «kanbestemmelser». Det har til tider vært reist kritikk mot dette, og det har vært hevdet at det er en svakhet ved loven at ikke flere av bestemmelsene er formulert som «skal-bestemmelser».

Straffegjennomføringsloven er i overensstemmelse med moderne lovgivning utformet med en rekke skjønnsbestemmelser. Det uttales i flere bestemmelser at det skal legges vekt på blant annet «alminnelig rettsoppfatning», «særlige grunner», «sikkerhetsmessig forsvarlig» og «sannsynlig». Dette gjør at loven gir rom og mulighet for ønsket utvikling og endring over tid. Det er samtidig med denne type skjønnsutøvelse en mulighet for ubegrunnet forskjellsbehandling og usikkerhet hos de som skal anvende loven.

Departementet mener at det er gode grunner for å opprettholde en lovgivning med en stor grad av mulighet til å utøve et kvalifisert skjønn. Det er i liten grad holdepunkter for å hevde at dagens «kan-regler» og muligheter til å utøve et skjønn medfører at de innsatte gis et dårligere tilbud enn det de ville få med en lovgivning med mindre adgang til skjønnsutøvelse. Det kan for eksempel vises til at de innsatte i norske fengsler innvilges et

meget høyt antall permisjoner, framstillinger mv gjennom dagens regelverk.

Selv om man ikke ønsker å lovfeste flere rettigheter for de domfelte, er det viktig å videreutvikle regelverket slik at det bidrar til at flest mulig domfelte får et godt tilbud. Aktuelle områder for en slik utvikling kan være:

- Kartlegging ved innkost – utarbeidelse av plan for straffegjennomføringsperioden
- Standardisert informasjon til innsatte og domfelte
- Tildeling av kontaktbetjent
- Alle som overføres til videre progresjon i straffegjennomføringen, skal ha framtidsplan og/eller individuell plan
- Tilbud om daglig aktivisering
- Muligheter for fritids- og kulturaktiviteter
- Tilfredsstillende besøksforhold
- Helsetjeneste, sosialtjeneste og religiøse tjenester skal være tilgjengelige
- Tilgang til toalett hele døgnet
- Lufting og fellesskap
- Løslatelsesbistand

Kriminalomsorgen tilrettelegger i for liten grad for innsatte og domfeltes medvirkning i beslutninger om tiltak som gjelder deres egen hverdag. Departementet vil øke deres innflytelse over sin egen tilbakeføring til samfunnet.

Siden 2002 har det vært gjennomført brukerundersøkelser for innsatte i fengslene og domfelte som gjennomfører samfunnsstraff. Å brukerrete betyr i denne sammenheng «Å la behovene til den enkelte bruker og brukergruppe i større grad styre både hvilke tjenester som gis, og hvordan de gis.» (Colbjørnsen, 2004). Kriminalomsorgen har høstet anerkjennelse også internasjonalt for sine brukerundersøkelser i varetektsarbeidet og i kontaktbetjentarbeidet.

For å øke brukerretingen og bedre kvaliteten på tjenestene, bør ordningene med løpende tilbake melding fra de innsatte og domfelte intensivres. Dette kan gjøres via spørreundersøkelser, dialogkonferanser eller andre tiltak hvor de kan komme med innspill og vurderinger som kan være til nytte for organisasjonsmessig utvikling og faglig læring.

## 9.6 Arbeidsdrift i fengslene

Målet for arbeidsdriften er å bedre kvalifikasjonene for arbeid etter løslatelse, og aktivisering av alle innsatte. Mange innsatte har svak tilknytning til arbeidslivet. Omtrent en tredjedel av innsatte er

i lønnet arbeid på fengslingstidspunktet. Arbeid er vesentlig for å være selvhjulpne og for å integreres i samfunnet. Å styrke innsattes tilknytning til arbeidslivet, er viktig for å legge til rette for et liv uten kriminalitet etter løslatelse. Se også kap. 14.2.3.

Det er behov for å gjøre arbeidstilbudet i fengsel mer tidsmessig. Kriminalomsorgen har utarbeidet strategi og handlingsplan for arbeidsdriften (2005–2008). Det legges opp til at arbeidsdriften i større grad skal gi relevant kompetanse til det ordinære arbeidsliv og skape reelle jobbmuligheter ved løslatelse. Arbeidsdriften skal være en integrert del av rehabiliteringsarbeidet i fengslene. Samarbeid med andre etater er en viktig del av strategien.

Arbeidsdriften skal

- Tilrettelegge for et godt samarbeid med det ordinære arbeidsliv i lokalmiljøet
- Øke bruk av frigang til bedrifter utenfor fengslene
- Omstille arbeidsdriften tilbud fra mindre fleksible industriarbeidsplasser til større mangfold
- Styrke arbeidsdriften som en øvingsarena for relevante ferdigheter som læres i kriminalomsorgens programmer
- Støtte kriminalomsorgens mål og formålet med straffen også ved innhenting av arbeidsoppdrag og organisering av innsattes arbeid
- Integrere administrative oppgaver i arbeidsdriften som en del av tilbudet til innsatte

Det er viktig at innsatte får kompetansebevis når de har gjennomført yrkesfaglige kurs i regi av NAV, skolen eller arbeidsdriften. Innsatte bør også få utvidet ansvar ved å lage «elevbedrifter» i fengslene. I dette arbeidet jobber innsatte i alle deler av arbeidsprosessen fra produksjon, markedsføring, salg og regnskap.

Innføringen av arbeidsdriftstrategien er godt i gang, men kriminalomsorgen er ikke i mål med



Figur 9.2

implementeringen i fengslene. For å lykkes bedre, er det nødvendig med en kompetanseheving for verksbetjentene. Det bør også i større grad benyttes tverrfaglig kompetanse, ved å trekke skolen, andre etater, kontaktbetjenter og fritidskonsulenter med i dette arbeidet. Et mål er å få til en mer kvalifiserende arbeidsdrift som kan inngå som en integrert del av rehabiliteringsarbeidet i fengslene, for eksempel i form av lærlingkontrakter.

Innsatte som er sysselsatt i arbeidsdriften, mottar samme beløp i dagpenger som innsatte under opplæring eller som deltar i andre tiltak. Dette har vært en bevisst politikk for å få innsatte tilstrekkelig motivert til å ta utdanning, delta i program mv. Arbeidsdriften i fengsel er ikke bygd på alminnelige markedsprinsipper. Enkelte land (for eksempel Tyskland) har noen sysselsettingstilbud hvor innsatte kan oppnå markedslønn for sin innsats. De innsatte som sysselsettes på denne måten, må betale kost og losji under fengselsoppholdet for å kompensere for fordelene med normal lønn. En slik ordning virker gunstig i forhold til normalitetsprinsippet. Når innsatte får betalt fullt ut for sin arbeidsinnsats, vil vedkommende lettere kunne oppfylle sine økonomiske forpliktelser. En slik ordning vil særlig kunne være gunstig for innsatte med forsørgeransvar.

Med utgangspunkt i prøveordningen med landsbyfengsel vil departementet vurdere et forsøk med sysselsettingstilbud basert på markedslønn. Se kapittel 9.14.

## 9.7 Opplæring innenfor kriminalomsorgen

God opplæring er ett av de viktigste virkemidlene for å få straffedømte til å mestre livet etter endt soning og det er et viktig kriminalitetsforebyggende tiltak. Som vist i kapittel 7.1.7, har innsatte gjennomsnittlig langt mindre skolegang enn befolkningen ellers. Derfor har denne regjeringen gitt et historisk løft i skoletilbudet til innsatte. I dag gis det skoletilbud ved samtlige fengsler der det er hensiktsmessig å ha det.

Alle som soner fengselsstraff i Norge, skal tilbake til et liv ute i samfunnet. De alminnelige målene for opplæring er av den grunn også helt sentrale for undervisningstilbudet i kriminalomsorgen. Skolen skal gi kunnskap og ferdigheter som gjør den enkelte i stand til å utnytte sine evner og realisere sine mål. Den skal formidle verdier slik at den enkelte kan ta ansvar for seg selv og sine medmennesker, og den skal sette elevene i stand til å bidra i arbeid og utvikling av samfunnet.

I følge opplæringsloven har innsatte på samme måte som andre rett og plikt til opplæring på grunnskolenivå og rett til videregående opplæring. Alle som ikke har fullført eller benyttet seg av retten til videregående opplæring som ungdom, får rett til videregående opplæring som voksne fra og med det året de fyller 25 år.

Da Stortingsmelding nr. 27 (2004–2005) om opplæring innenfor kriminalomsorgen ble behandlet i Stortinget i 2005, var det bred enighet om hovedlinjene for kvalitetsutviklingen. Denne regjeringen følger opp dette arbeidet, og har altså etablert tilbud om undervisning i alle fengsler.

I Norge har vi valgt å la skolen i fengselet være en del av den lokale videregående opplæringen. Dette gir tilgang til hele utdanningssystemets kompetanse og utvikling.

### 9.7.1 Hva kreves av en god opplæring?

Den enkeltes behov for og ønsker om utdanning skal så langt det er mulig være utgangspunktet for hva skolen tilbyr. Alle elever har rett til tilpasset og differensiert opplæring ut fra sine forutsetninger og behov. Tilpasset opplæring vil være særlig viktig for fengselsundervisningen. Skolen i fengselet har elever med ulik bakgrunn og ulik erfaring som alle skal kvalifiseres til et liv etter soning. Levekårsundersøkelsene det er referert til i kapittel 7, viser at en stor del av de innsatte har avbrutt og mangelfull skolegang, og sannsynligvis mange negative personlige opplevelser fra skoletiden som gjør at terskelen til å ta fatt igjen er høy. Likevel vurderes skolen svært høyt av de innsatte. Det skyldes blant annet god tilrettelegging, for eksempel for innsatte med ADHD, dysleksi eller andre lærevansker. Kartlegging viser at over halvparten av innsatte ønsker å delta i ordinær opplæring på grunnskolenivå eller delta i kortere, kompetansegivende kurs.

Opplæringen som gis i fengslene har samme høye kvalitet som opplæringen ellers i samfunnet. Det er lagt ned en betydelig innsats for kvalitetsforbedring i grunnopplæringen gjennom «Kunnskapsløftet». Denne forbedringen må også komme elevene i opplæringen i kriminalomsorgen til gode. Opplæringen må gi formell kompetanse, noe som bare er mulig hvis den er en del av det formelle opplæringssystemet.

Det er viktig å legge til rette for at frivillige organisasjoner som arbeider med voksenopplæring, samarbeider med myndighetene som har ansvar for opplæring i fengslene.

Fengsel og skole bør motivere de innsatte til å ta opplæring, og skolene må også satse på de som ikke har formell rett til opplæring.

En vurdering av realkompetanse som grunnlag for videre utdanning er en viktig del av utdannings-systemet. Dette er særlig viktig for voksne personer med mangelfull skolegang. Det er viktig å ta i bruk realkompetansevurdering i større grad enn tilfellet er i dag slik at skolen kan legge til rette for et strukturert og tilpasset opplæringstilbud. Det er igangsatt et prosjekt ved flere skoler for å øke bruken av dette.

Det er kriminalomsorgens ansvar å stille egnede lokaler til disposisjon til undervisningsformål. I mange fengsler er det ikke tilfredsstillende lokaler, verken i forhold til kvalitet, størrelse, utforming og beliggenhet.

### 9.7.2 IKT i fengselsundervisningen

I skolereformen «Kunnskapsløftet» er digital kompetanse en av fem basisferdigheter på linje med å uttrykke seg skriftlig og muntlig, lesing, skriving og regning. Ferdighet i bruk av digitale medier og informasjonskilder inngår i denne kompetansen. Bruk av IKT er både i grunnskole og videregående opplæring et viktig arbeidsredskap for alle elever.

Informasjonsinnhenting som del av forberedelse til eksamen i videregående opplæring, blir mer og mer vanlig i de fagene der det er forberedelsestid. I framtiden vil det bli mer vanlig med IKT-basert eksamen i flere fag. I Stortingsmelding nr. 27 (2004–2005) «Enda en vår» la daværende Utdannings- og forskningsdepartement fram ulike forslag til styrking av opplæring i fengsel. Ett av forslagene gikk ut på å tilrettelegge for innsattes og domfeltes bruk av IKT. Stortinget ga sin tilslutning til dette.

Skolene melder at det er et problem i forhold til høyere utdanning at de av sikkerhetsgrunner ikke har tilgang til internett.

Kommunikasjonsmulighetene ved bruk av internett har et stort pedagogisk potensial, men støter samtidig an mot fengslenes behov for kommunikasjonskontroll. Det er særlig innsattes mulighet for utgående kommunikasjon som må underkastes kontroll i samsvar med gjeldende regler, og som gjør at datateknologien brukt i fengsel må reguleres spesielt. Også inngående kommunikasjon må kunne kontrolleres eller forhindres. Kriminalomsorgens IT-tjeneste (KITT) har i samarbeid med utdanningsmyndighetene laget en «brannmur», Internett for innsatte, som gir innsatte/domfelte en begrenset tilgang til internett.

Løsningen skal bidra til å:

- Forhindre kommunikasjon mellom innsatte i forskjellige fengsler
- Forhindre kommunikasjon med folk utenfor fengslene

- Unngå bruk av PC til å produsere trusselbrev, rømningsplaner eller lignende
- Unngå bruk av PC til kriminell virksomhet eller styring av slik virksomhet
- Forhindre piratkopiering
- Sperre tilgang til sider med hacking, gambling, pornografi og religiøs eller politisk ekstremisme
- Unngå annen uønsket virksomhet
- Loggføre og kontrollere all elektronisk aktivitet og produksjon

I løpet av 2007 ble det igangsatt et pilotprosjekt ved skolen i fire fengsler, (Ila fengsel, forvarings- og sikringsanstalt, Hustad fengsel, Indre Østfold fengsel og Skien fengsel). Ved å gi en kontrollert tilgang til internett i fengselsundervisningen, får elevene tilgang til pedagogiske websider, læresteder og ulike læringsplattformer, og tilgang til sider med mer generelt innhold slik som søkersider, offentlige informasjonssider, diverse sider med faktaopplysninger m.v. Det forutsettes at varetektsfengslede og domfelte gis tilgang til IKT og internett etter en konkret og individuell vurdering foretatt av kriminalomsorgen. Det foreligger en evalueringsrapport fra prosjektet, og opplegget anses å gi tilstrekkelig kontrollmulighet.

Det er et mål for departementet å etablere internett for innsatte i alle fengsler. Internett vil kunne øke tilbudet innen opplæring og mulighetene til å ta videre utdanning på høyskole og universitetsnivå. I tillegg til betydningen for undervisningen, er internett et velferdsgode som bygger ned skrankene mellom innsatte og samfunnet omkring. Utenlandske innsatte kan få mulighet til å lese hjemlandets aviser på sitt eget språk. Tilgang til internett er et nødvendig tilbud om normalitetsprinsippet skal etterleves.

Stortingsmelding nr. 27 (2004–2005) om opplæring i kriminalomsorgen inneholder forslag om å ta i bruk fjernundervisning for de innsatte som ønsker å ta høyere utdanning. Fjernundervisning vil kunne gi innsatte flere opplæringstilbud på høyt nivå. Dette forutsetter at innsatte kan benytte internett. Departementet ønsker å utvide bruken av fjernundervisning i fengsler både med lavere og høyt sikkerhetsnivå.

### 9.8 Helsetjenester i fengsel

Innsattes helseproblemer er vel dokumentert i flere undersøkelser, slik det er redegjort for i kapitlene 7.1 og 7.2. Innsatte skal under soningen få den behandlingen de har behov for. En bedring av hel-



sesituasjonen vil også styrke evnen til å leve et selvstendig liv etter løslatelsen.

Flere fengsler arbeider for tiden med utvikling av en standardisert inntakstjournal. Med utgangspunkt i en sykehistorie som er kjent fra før og mulig rusbruk på inntaksttidspunktet vil det innenfor rammen av reglene om personvern kunne være naturlig med en registrering i denne inntakstjournalen av alle relevante helseforhold. Inntakstjournalen utformes slik at den skal passe inn i de mest brukte elektroniske journalsystemer i norsk allmennhelsetjeneste. Anonymiserte data fra standardiserte inntakstjournaler vil blant annet kunne gi en langt bedre oversikt over helsesituasjonen hos de innsatte i norske fengsler.

### 9.8.1 Primærhelsetjeneste

Primærhelsetjenestetilbudet til innsatte blir ivare tatt av den kommunen fengselet ligger i. Fengselslegen overtar fastlegens funksjon under straffegjennomføringen. Varetektsinnsatte kan velge annen primærlege.

Det er etablert primærhelsetjeneste i alle landets fengsler. Den har en viktig oppgave i å kartlegge innsattes helseproblemer, behandle eller eventuelt henvise til spesialisthelsetjenesten. Det er behov for et tettere samarbeid mellom primærhelsetjenesten i fengselet og kommunehelsetjenesten i den kommunen innsatte skal flytte til ved løslatelse for å sikre kontinuitet i behandling og rehabilitering.

### 9.8.2 Spesialisthelsetjeneste – psykiatri og rus

Kriminalitet som skyldes psykiske lidelser, bør reduseres. Dette krever riktig diagnostisering og rett behandling blant annet av ADHD. Forskningen innen dette feltet bør styrkes. Økt kompetanse vil ha stor betydning for utformingen av framtidens kriminalomsorg. Dette gjelder tilrettelegging for bedre ivaretagelse av den enkeltes evne til mestring gjennom miljøtilpassing og et bredt fagmiljø som kan gi adekvat medisinsk og psykologisk behandling.

Et av de største problemene som gjelder psykisk helse tilbud for innsatte, er knyttet til personlighetsforstyrrelser. For å få økt innsikt, kunnskap og kompetanse om personlighetsforstyrrelser og kriminalitet, vil departementet ta initiativ til nasjonalt og internasjonalt samarbeid på tvers av profesjoner. En bedre forståelse av de bakenforliggende dynamiske risikofaktorene for kriminell atferd vil kunne bedre tilrettelegging og videreutvikling av behandlingsprogrammer, intervensjoner og forebyggende tiltak. Forskning og praktisk utprøving av ulike tiltak vil bedre mulighetene for å styrke

disse personenes psykologiske funksjon, hindre tilbakefall til alvorlig kriminalitet og redusere de økonomiske og psykologiske kostnadene individet påfører samfunnet, ofrene, familier og seg selv. Departementet vil stimulere til økt samarbeid mellom kliniske miljøer, forskningsmiljøer i universiteter og høyskoler og kriminalomsorgen.

Straffegjennomføringen representerer for mange en nødvendig struktur for å endre et livsløp i positiv retning. Dette gjelder både under straffegjennomføring i fengsel og i frihet. Dette gjelder særlig den store gruppen domfelte som har alvorlige personlighetsforstyrrelser. Departementet ser et behov for å styrke behandlingstilbudet både i fengsel, under prøveløslatelse og i forbindelse med samfunnsstraff. Dette tilbudet vil bli gitt i et forpliktende samarbeid mellom kriminalomsorgen, helsevesenet, skole og andre naturlige samarbeidspartner. Omfanget av forekomst av personlighetsforstyrrelser hos innsatte er så stort at det er nødvendig med et flerfaglig og bredt samarbeid mellom ulike aktører og etater for å prøve ut nye, effektive tiltak.

Som følge av at langt over halvparten av alle innsatte i norske fengsler har et rusmiddelproblem ved innsattelsen, er det behov for å styrke tiltakene for denne gruppen. Mange sliter med psykiske lidelser i tillegg til rusproblemet. Det er nødvendig å se rusmisbruk og psykiatriske lidelser i sammenheng og legge til rette for et helhetlig behandlingstilbud.

Departementet har så langt etablert tre rusmestringsenheter i Stavanger, Bodø og Ravneberget fengsler. Rusmestringsenhetene er etablert for personer med så alvorlige rusproblemer at de blir definert som rettighetspasienter etter lov om spesialisthelsetjenesten og lov om pasientrettigheter av 2 juli 1999. Å være rettighetspasient innebærer at man har krav på tverrfaglig spesialisert behandling for rusproblemet. Enhetene er tverrfaglig bemannet med personell fra helsetjenesten og kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte kan overføres fra rusmestringsenhet til straffegjennomføring i institusjon (§ 12), og videre til poliklinisk- eller institusjonsbehandling etter løslatelse.

Enkelte helseforetak har etablert psykiatriske poliklinikker inne i fengslene. Erfaringene fra kriminalomsorgens side har vært svært positive.

Når innsatte ønsker behandling for psykiske lidelser eller rusmiddelavhengighet, må det som for den øvrige befolkningen sendes en henvisning til spesialisthelsetjenesten. Ansvarlig er som hovedregel det regionale helseforetaket i den helseregion der innsatte har sin faste bolig og er oppført i Folkeregisteret. Hvis innsatte ikke har fast bolig, er det regionale helseforetaket hvor innsatte

har opphold, ansvarlig. Innsatte kan også defineres som gjestepasient i en annen helseregion enn bostedsregionen. I enkelte tilfeller oppstår det uklarheter om hvilket helseforetak som er ansvarlig, og innsatte har opplevd å bli avvist eller henvist videre til en annen helseregion.

Regjeringens mål er å kunne gi et tilfredsstillende rus- og psykiatritilbud i fengsler, særlig fengsler med høyt sikkerhetsnivå. I fengsler med lavere sikkerhetsnivå og i overgangsboliger vil innsatte ofte kunne oppsøke behandlingstjenestene ute i samfunnet.

Regjeringen fremmet i 2007 sin Opptappingsplan for rusfeltet. Opptappingsplanen omhandler også tiltak for å styrke samarbeidet mellom kommunehelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten, kommunenes sosialtjeneste og kriminalomsorgen. Flere innsatte med rusmiddelproblemer skal få mulighet til bedre behandling og rehabilitering under fengselsopphold og annen straffegjennomføring. Regjeringen vil legge til rette for å øke antall fengselsdøgn i institusjon etter straffegjennomføringslovens § 12. Det bør etableres flere tverrfaglige rusmestringsenheter i fengslene.

## 9.9 Kulturtilbud som verktøy i tilbakeføringsarbeidet

Kulturaktiviteter skal være en del av hverdagen i fengsel på samme måte som de er det i samfunnet ellers. Det gir den enkelte en mulighet til å erfare nye og positive sider av livet og ved seg selv. Gjennom kultur endres selvforståelse og selvrefleksjon. Kultur er en relasjonell og interaktiv prosess, som innebærer å skape mening, kommunisere med hverandre og organisere det sosiale livet. Kulturaktiviteter kan utløse allmennmenneskelige og allmenndannende sider som bidrar til økt livsmestring. Et godt kulturtilbud er derved viktig i arbeidet med rehabilitering av domfelte, både med tanke på den enkeltes personlige utvikling og fordi det kan være en vei inn i positive sosiale miljøer. Kultur i kriminalomsorgen handler derfor om å forberede de innsatte på livet etter løslatelse. Kriminalomsorgen samarbeider med en rekke etater og frivillige organisasjoner om å gjøre kultur- og

### Boks 9.3 Fremdrift

Fremdrift er forover, om det er i den retningen du har bestemt deg for å gå.

### Boks 9.4 Brudd

Du har to brudd fra før, ser jeg  
(friomsorgsfyren tror han har oversikten).  
To brudd er vel litt i underkant, tenker jeg.  
Men sier ikke'no.  
Beinbruddet i toogsytti.  
Kragebeinsbruddet to år seinere.  
Innbruddene gjennom hele nittitallet.  
Sammenbruddet (ikke mitt, muttern).  
Gjennombruddet i etterforskninga (ikke mitt, politiets).  
Du har to brudd fra før, ser jeg.  
Sier friomsorgsfyren.

fritidstilbudet best mulig. Deltakelse i teateroppsettinger, musikkopplæring, bibliotek og skrivekurs er noen av de tilbudene som gis til de innsatte, og de innsatte bruker tilbudene aktivt.

Som på andre fagområder, gis tilbudet til innsatte av de samme instansene som tilbyr tjenestene ute i samfunnet. I 2008 har Kultur- og kirke departementet gitt et tilskudd på 1 mill. kr. til kulturaktiviteter i kriminalomsorgen.

Kultur- og kirke departementet har de siste årene foretatt en betydelig opprusting av fengselsbibliotekstjenesten, og målet er at alle fengsler med mer enn 25 innsatte skal ha eget bibliotek eller fullgode bibliotekstjenester dekket på annen måte.

Frivillige organisasjoner har en sentral rolle i å tilby kulturaktiviteter til domfelte, ofte med de domfelte som sentrale aktører. For å oppnå en bedre utnyttelse av de frivillige organisasjonenes tjenester, vil det være behov for en bedre samordning av tilskuddsordningene, særlig til de organisasjonene som benytter kultur som virkemiddel i rehabiliteringen. Berørte departementer vurderer mulighetene for en slik samordning.

Et styrket kulturtilbud vil være med på å utvikle alternative metoder innen forebyggende og rehabiliterende arbeid som kan supplere det arbeidet som allerede gjøres i kriminalomsorgen. Kulturaktiviteter bygger nettverk, og fungerer som gode overgangstiltak ved løslatelse. Kultur som metode fungerer imidlertid ikke i et vakuum. For at kulturtiltak skal virke forebyggende og mestringsfremmende, må den øvrige forvaltningen, som for eksempel helsetjenester og rusomsorg, utøve sine pålagte tjenester slik at kulturaktivitetene ses som en del av en helhetlig tilbakeføringsplan.

Nedenfor er nevnt en del eksempler på aktuelle kulturtiltak.

### Boks 9.5 Fritidslederen

Det opplagte utgangspunktet er at fysisk velvære og mental helse henger sammen. Dette kan være fotball, bandy eller trening i vektrommet. Men vel så mye arbeider jeg med å engasjere innsatte med for eksempel dugnadsarbeid og turer i friluft.

Vi har en direkte tone. Jeg sier til de innsatte: Du har vel aldri hatt så mye tid i ditt liv til deg selv som i fengselet. Den får du pinadø bruke til å utvikle hjerne eller kroppen! Mange som kommer hit er i kroppslig forfall, og det bidrar ikke til et godt selvbilde.

Jeg kan gi eksempler på våre aktiviteter. Sist søndag var jeg på tur på Kalvøya med en gruppe, for å kjenne på våren, og sette ord på det vi opplever.

Jeg arbeider med pappagruppa – et opplegg der innsatte har aktiviteter sammen med ungene sine. Vi har ikke råd til å dra til Tusenfryd, sier karene. Nei, men det er gratis inngang i skog og mark. Er det ikke slik at de enkle opplevelsene med et telt og en fiskestang er de beste minnene fra barndommen?

Dugnadsarbeid er resosialiserende. Vi drar til en leirskole på Golsfjellet, der vi får kost og

losji mot å gjøre dugnadsarbeid. Dit drar vi også med pappagruppene og barna.

Neste helg skal vi være funksjonærer på et stevne for funksjonshemmede. Våre karer har godt av å møte mennesker som må leve med å være annerledes hele livet, og som er hyggelige, lett å komme i kontakt med og ikke tar seg selv alvorlig. Karene er en ressurs og bidrar til å avmystifisere bildet av den kriminelle. Jeg vil nevne at betjentene også er en stor ressurs. De er alltid med på turer.

Idrettskonsulentene kom inn i fengslene på 1980-tallet. I dag er vi fritidsledere. Selv er jeg utdannet fra Idrettshøgskolen. En del fritidsledere er tilsatt med fengselsfaglig bakgrunn. På landsbasis er vi 27–28 stykker.

Ute på gata kan jeg treffe igjen dem det har gått bra med. Ikke så sjelden sier de at det var på *den* fjellturen at de fikk et litt annet perspektiv. De kan ha opplevd i slalåmbakken at det faktisk er mulig å få et skikkelig adrenalinkick, helt uten rus.

Ola Udengen,  
fritidsleder på Ullersmo fengsel

### Boks 9.6 Bibliotekaren

Mange av de innsatte leser mye, både faglitteratur og skjønnlitteratur. De låner også mye musikk, som de ikke har mulighet til å ha med seg inn i fengselet.

Kriminallitteratur ligger på utlånstoppen, slik som ellers i samfunnet. Men faglitteratur spredt på mange emner er likevel mest brukt. Tidsskrifter er viktig lesestoff for mange. Og tegneserier.

Ringerike er et fengsel med et strengt regime, og det er noen barrierer som gjør det vanskelig for de innsatte på skoleavdelingen å komme til biblioteket i skoletida. Derfor har vi nå ordnet med en liten «filial», slik at vi er mer tilgjengelige i skoleavdelingen.

I fengselet er det en god del utenlandske statsborgere, som verken leser eller forstår norsk eller engelsk. Vi skriver ut nettaviser fra de respektive land én gang i uka, noe de setter svært stor pris på. I tillegg låner vi inn depoter fra fremmedspråkavdelingen på Deichmann på de språk vi ikke har noe utvalg av selv.

Biblioteket blir sett på som et fristed. De innsatte har såkalte G-bygg-kvelder én gang i uka. Da kan de trene, handle og gå på biblioteket. Vi vil at biblioteket også skal fungere som et sted der de kan prate og treffe andre, spille spill og lese aviser og tidsskrifter. Vi opplever så å si aldri noe krangel eller bråk. Derfor trives vi og derfor trives de innsatte her.

Bibliotektjenesten ved Ringerike fengsel er en del av fritidstilbudet. Vi er en såkalt importert tjeneste. Det vil si at Ringerike kommune har arbeidsgiveransvaret. Statstilskuddet går til å lønne bibliotekar og til innkjøp av medier. Fengselet holder lokaler og kontorutstyr. Takket være økte statlige tilskudd de siste tre årene har tjenesten fått gode og romsligere forhold.

Kitty Aasvestad,  
bibliotekar Ringerike fengsel

- «Musikk i fengsel og frihet» bygger på et samarbeid mellom Bredtveit fengsel, forvarings- og sikringsanstalt og Musikkens studieforbund. Prosjektet befinner seg i grenselandet mellom skoletilbud og fritidstilbud. Hovedmålet er å gjøre den innsatte bedre rustet til å mestre fritiden etter løslatelse og dermed være med på å forhindre tilbakefall til rus og kriminalitet. De viktigste virkemidlene består i musikkgrupper for nybegynnere og viderekommende, både inne i fengselet og utenfor.
- Teaterprosjektet «Hjelp, jeg er fri!», er et prosjekt som retter seg mot personer som snart skal løslates, eller som nettopp er løslatt fra fengsel. Deltakerne i prosjektet er selv med på å skape og produsere forestillingene, som baserer seg på egne erfaringer. Prosjektet ledes og administreres av Vardeteatret AS, som også samarbeider nært med hjelpetjenester, blant annet NAV.
- «Lyden av lesing» er et prosjekt der innsatte får hjelp til å lese inn barnebøker på CD slik at barna deres kan lytte til dem.

### Boks 9.7 Pedagogene

#### *Drama for mestring*

Det er viktig at elevene oppdager at de faktisk har iboende evner! Mange av de straffedømte har kunstneriske anlegg. Det er et tankekors: Hadde disse unge menneskene fått utviklet sine evner – slik ungdom fra ressurssterke miljøer ofte får – så ville de kanskje ha vært på et bedre spor.

Siden 2000 har vi hatt store oppsetninger som *Lés Miserables* og *Othello*. Men som oftest setter vi opp mindre stykker som vi skriver selv. Dette er jo et sted hvor nye elever kommer og andre løslates i stort tempo. Jeg sier på spøk at jeg ikke er glad i prøveløslatelser midt i teaterarbeidet!

Jeg underviser 15 timer i uka. Jeg skal ikke undergå at det krever mye av meg å holde disse ungdommene engasjert. De fleste er nettopp unge, de er menn, mange har innvandrerbakgrunn, de har masse energi. Mange bærer på tapsopplevelser fra skole og oppvekst. Men de er positive til meg og det vi driver med. Det er en takknemlig gjeng å jobbe med.

Med drama kan jeg bevisstgjøre elevene på seg selv og sitt kroppsspråk og hvordan de kommuniserer på det personlige plan. Når jeg skryter av positive egenskaper – som at én har en praktfull stemme – kan de se ut som om jeg har fiket til dem. De er ikke vant med å få komplimenter.

Elin Barth, dramapedagog ved Grønland voksenopplæringscenter, Oslo fengsel

#### *Teater i streng regi*

De siste fire årene har skoleavdelingen tilbudt elevene teaterfag. Teaterarbeidet er en skoleakti-

vit, og vi samarbeider med Ila fengsel bare når vi skal avvikle forestillingene. Teaterfaget innebærer deltakelse i en teatergruppe som viser en forestilling om våren. I år skrev vi en revy selv om global oppvarming. Vi spiller for innsatte, tilsatte, pårørende, venner, skoleklasser, teaterinteresserte og mennesker som arbeider i andre deler av kriminalomsorgen.

Hva motiverer en forvaringsdømt til å spille teater? Han får ingen formell kompetanse. Teaterarbeid har ingen prestisje på fengselet. Dommeren som en gang skal avgjøre om han kan løslates, spør om han har gjennomført program, eventuelt om han har skaffet seg en utdanning. Ingen etterspør teaterfordypelse. Likevel: kanskje er det et ønske om å gjøre et godt inntrykk på publikum som motiverer? Teater er den beste «PR» vi kan få, har jeg hørt oppegående innsatte si. Teater gir selvfølelse.

Ila er et høysikkerhetsfengsel. Det innebærer vakthold og tungvinte følgerutiner til og fra øvingsrom og pauserom. Teatergruppa har ved flere anledninger søkt om ekstra øvingstid i forbindelse med opptredener. Men fengselet kan ikke stille med betjening. For meg er dette et tankekors: Forvaringsanstalten er pålagt å gi de innsatte et variert kulturtilbud, teateraktiviteten er betalt og drevet av skolen, forestillingene er med å gi Ila et positivt ansikt utad. Så kan ikke fengselet avsette litt ekstra vakthold når det trengs?

Teater har kommet for å bli. Tiden er moden for utvidet samarbeid. Til nå har skolen fått tillatelse til å sette opp forestillinger, nå ville noe mer tilrettelegging rundt teaterarbeidet lette et arbeid som er tungt nok i seg selv.

Erle Skaar,  
lærer ved Rud videregående skole, avdeling Ila

- «Poesi i prisonen» handler om at innsatte skal kunne frigjøre evner og ressurser gjennom kreativt skrivarbeid og på den måten gjøre

seg bedre rustet til å velge et loyldig liv etter løslatelse fra fengsel.

### Boks 9.8 Musikk i fengsel og frihet

Det startet med at jeg spilte på Bredtveit. Jeg studerte musikkterapi, og denne kvelden fikk jeg nesten en kallsfølelse. Ja, her vil jeg jobbe, med innsatte og med musikk!

Dette var et pionérarbeid, og veien er blitt til mens vi har gått. Det gjelder ikke minst organisering og finansiering. Musikk i fengsel og frihet er etter hvert blitt et tilbud på 12 soningssteder.

Min misjon er at de innsatte skal stå bedre rustet til å mestre fritiden etter løslatelse. Derfor har vi både nybegynnergrupper og videregående grupper i og utenfor fengselet. Inngangsbilletten er å være med i en gitargruppe, nybegynner eller litt øvet. De som møter opp og har et visst grep på instrumentet, kan bli med i en bandgruppe.

Musikken skal bygge bro mellom soning og tiden etterpå. Når vi klarer å gjøre musikken til en fritidsinteresse, har vi nådd langt. Jeg er selv

sagt stolt av gruppa «Venjas harem». Nettopp i dag har de en spillejobb på et seminar hvor de også fortalte om sin bakgrunn og historie.

Øvingene er et av ukas lyspunkter, særlig for de som sitter på lange dommer og har lite besøk. Deltakerne utvikler både musikalske og sosiale ferdigheter. De føler tilhørighet og tillit. Vi ser også at øvinger og opptredener skaper en samhörighet mellom innsatte og betjenter som ikke er vanlig på andre arenaer.

Dette er et skoletilbud, men har beholdt stilen som et fritidstilbud med øvingstid på kvelden utenfor fengselet. Da tenker man mer på det som et fristed. En evaluering fra NIBR for to år siden var meget positiv og anbefaler at Musikk i fengsel og frihet gis stabile rammer for videre virksomhet.

Venja Ruud Nilsen  
Musikkterapeut, Musikkens studieforbund

### Boks 9.9 Pilegrimsvandring

32 dager til fots var en fysisk og til tider psykisk påkjenning. Men det er ikke minnet om såre tær og tung oppakning jeg sitter tilbake med. Jeg tenker på dette som en vandring i meg sjøl, der man har god tid til å tenke over livets høydepunkter og dype daler.

Vi var syv innsatte som vandret pilegrimsleden til Nidaros i august/september 2007. Vi startet i Tønsberg og gikk via Oslo til Trondheim. Etapper på to-tre mil om dagen. 820 km til sammen. 15 kilo på ryggen. 1,2 million skritt. Med i turlaget var en betjent, og vandringsleder Eivind Luthen fra Pilegrimsstiftelsen St. Jakob. Vandringen er et samarbeid mellom stiftelsen og Bastøy fengsel. Til nå har to grupper gått pilegrimsleden. Jeg mener dette er bra rehabilitering og at det gjerne kan bli et fast tilbud på Bastøy og i andre fengsler.

Jeg har et alminnelig forhold til kirke og kristendom. Jeg vil likevel kalle en slik lang vandring en menneskelig renselse. Det blir lite tid til radio, TV og aviser. Desto mer tid med seg sjøl. Man kan ikke la være å tenke på hva man vil med livet, og at det er viktig å ta vare på hverandre og dem man står nær. Slike tanker er det bra å ta med seg på veien tilbake i det vanlige samfunnet.

Vandringsleder Eivind Luthen har stor kunnskap og fortalte mye om stedene vi kom til. Framme i Trondheim ble vi møtt av biskop Finn Wagle som vi hadde en fin samtale med.

HS,  
tidligere innsatt på Bastøy



Figur 9.3

## 9.10 Livssyn

Tros- og livssynsfriheten er en grunnleggende verdi i det norske samfunn. Prinsippet om tros- og livssynsfrihet er også en universell rettighet, forankret i norsk rett og internasjonale konvensjoner.

Alle innsatte skal ha like muligheter for praktisering av sin tro eller sitt livssyn. Denne rettigheten er, i tråd med internasjonale konvensjoner, nedfelt i straffegjennomføringsloven § 23 om religion og livssyn. Det heter her at innsatte som ønsker å delta i gudstjenester, søker sjelesorg eller ønsker andre religiøse eller livssynsmessige tjenester, så langt det er praktisk mulig og forenlig med sikkerheten skal få anledning til dette. Ved fengsler hvor det tjenestegjør fengselsprest, utfører denne tjenestene for innsatte som er medlem i Den norske kirke, og andre som selv etterspør geistlig tjeneste fra fengselspresten. Innsatte fra andre trossamfunn, religioner eller livssyn skal imidlertid, på lik linje med medlemmer av Den norske kirke, ha anledning til å motta prest eller sjelesørger fra vedkommendes religiøse eller livssynsmessige menighet eller organisasjon.

Fengselsprestetjenesten er en importert tjeneste, og prestene blir lønnet av staten gjennom bispedømmerådene. Fengslene legger til rette for fengselsprestens arbeid. Andre tros- og livssynsamfunn får tilskudd av staten beregnet ut fra hvor mange medlemmer de har. Dette tilskuddet skal i utgangspunktet kunne brukes til alle sider av virksomheten i tros- og livssynsamfunnene. Dersom de enkelte tros- eller livssynsamfunnene ønsker å prioritere religiøs eller livssynsrelevant betjening av innsatte i fengsel, er lønn til prester eller andre ledere ett av formålene som de offentlige tilskuddene er ment å skulle dekke.

Ulike minoritetsgrupper kan kreve de samme mulighetene som majoriteten til å praktisere sin kultur (Beckford and Gilliat, 1998, i Inger Furseth, 2006). Med et økende tros- og livssynsmangfold blir kravet om at staten innarbeider hensynet til ulike minoriteter tydelig i stadig flere sammenhenger. Justisdepartementet og Kultur- og kirkedepartementet vil utgi et felles rundskriv om tros- og livssynstjenester i fengslene. De to departementer har begge et ansvar for at innsatte får tilgang til tjenester som ytes av andre trossamfunn. Rundskrivet skal klargjøre ansvarsforhold og mulig samarbeid mellom kriminalomsorgen, Den norske kirke og andre trossamfunn.

Enkelte fengsler gir tilbud om filosofiske samtaler, både i grupper og som individuelle samtaler. I den filosofiske samtalen utforskes nye måter å forstå virkeligheten på, og å bevisstgjøre seg sine meninger, verdier og valgmuligheter. Samtalene legger vekt på erkjennelse og selvinnsett. I informasjonen til innsatte i Bjørgvin fengsel heter det:

«Filosofen er en samtalepartner du kan oppsøke om du trenger å snakke om ting som er vanskelig eller forvirrende. Om du har rusproblemer eller ønsker et nytt innhold i hverdagen når du kommer ut, er filosofen en god veileder. Hun tilbyr også individuelle samtaler og ulike gruppesamtaler.»

Et mindre homogent samfunn fører til et større mangfold i fengslene. Det gir seg ulike utslag i hverdagen. For eksempel skal innsatte som av livssynsgrunner har behov for særlige kostholdstilbud, få det så langt det er praktisk mulig.

### Boks 9.10 Fengselspresten

Alle innsatte skal ha et geistlig tilbud. Det hender jeg forretter ved vielse eller dåp i fengselet. Men fengselsprester er først og fremst sjelesørgere. Vi møter mennesker i krise med stort behov for å snakke om livet.

Behovet er likt om man er troende kristen eller muslim, ateist eller agnostiker. Det arbeides for å trekke imamer mer systematisk med. Humanetisk forbund har bedt om å få arbeide i fengslene. Det er helt uproblematisk for meg. Alt som kan bidra til refleksjon under soningen, er av det gode.

Mye av arbeidet består i å samtale med en og en. Vi har også samtalegrupper hver uke. Det kalles prestens time. Det er samtaler om livssituasjonen som soningsfange. De innsatte tørster etter respekt. De vil snakke om menneskerettigheter, isolasjon og soningsudyktighet. Jeg er åpen for alle tema. Noen ganger har vi behov for simpelthen å tulle og fleipe.

De innsatte er opptatt av sin situasjon. Det er ikke uvanlig at soningsfangen har mange å bebreide. Andre har skylda. Som prest er jeg ikke den som bare skal jatte med. Har jeg opp-

nådd tillit, kan jeg også yte motstand. Hva er din del av skylda? Hvordan kan du bli sjef i ditt eget liv hvis du bare skylder på andre?

Tillit er en grunnstein. Og tillit er mangelvare i fengsel. Som prest kan jeg oppnå tillit, først og fremst fordi jeg ikke er en del av «blåskjortene».

Vi har gudstjenester. Når mennesker er i en krise, så blir man mer troende. Det er ikke mindre ærlig eller mindre ekte av den grunn. Å sitte i fengsel er en stressituasjon. Noen har kalkulert med at det ville skje, andre føler seg inderlig urettferdig behandlet.

Er det anger å spore? Jeg pleier å si at vi har forskjellige ansikter. Det ene ansiktet er det den tiltalte kan vise i en rettssak. Vi kan få inntrykk av en som er kald og kynisk og intet angrer. Noe annet er hva han sier til meg på tomannshånd: Jeg er kriminell, men jeg ønsker ikke å være det. Angrer oppriktig på det jeg har gjort. Begge ansiktene er like reelle.

Odd Gjøn,  
fengselsprest på Ullersmo fengsel

## 9.11 Programvirksomhet

### 9.11.1 Generelt om programvirksomheten

Programmer er en benevnelse på tiltak i form av undervisning, ferdighetstrening og strukturerte samtaler. Programmenes plass i dagens straffegjennomføring er omtalt i kapittel 6.7.1, og deres rolle i rehabiliteringsarbeidet er grundig drøftet i kapittel 7. Programmer kan gjennomføres i grupper eller individuelt. Programmer kan tilbys de som soner en fengselsstraff, varetektsinnsatte dersom de har behov for det og det er innenfor rammen av fengslingskjennelsen, og som en del av en samfunnsstraff eller møteplikt.

Formålet med programvirksomheten er å gi domfelte ny kunnskap og motivasjon til endring, og å stimulere hans ressurser og kompetanse til å mestre et liv uten kriminalitet.

Deltakelse i program er frivillig, så lenge det ikke klart framgår at det er en del av innholdet i straffen – som for eksempel promilleprogrammet. I enkelte fengselsavdelinger er deltakelse i programmer en forutsetning for inntak. I slike tilfeller

skal domfelte informeres om innholdet i programmet før innsettelse.

Kriminalomsorgen skal i samarbeid med den domfelte eller innsatte, og ved behov også med samarbeidende etater, kartlegge hvilke aktiviteter som vil være best egnet, derunder også hvilket program som kan være aktuelt. Kartleggingen skal ta utgangspunkt i opplysninger fra lovbrøyteren, saksdokumenter i den aktuelle dommen og eventuelt dokumenter fra tidligere dommer.

Før en domfelt eller varetektsinnsatt tilbys å delta i et program, skal det vurderes om programmet er et egnet tilbud for ham ut fra hans risiko- og behovsprofil, og om tilbudet gis på et riktig tidspunkt. Det har vært reist kritikk mot programvirksomheten, blant annet om graden av frivillighet i deltakelsen. Fordi deltakelse i program tolkes som et tegn på vilje til å komme bort fra et liv i kriminalitet, hevdes det fra enkelte domfelte at frivilligheten er illusorisk. Hvis de ikke deltar, får de ikke den progresjon i straffegjennomføringen som de ellers ville ha fått. Dette er en alvorlig innvending som må føre til en løpende debatt i kriminalomsorgen om etiske retningslinjer både for programvirksom-

heten og for andre tilbud. Det har også vært hevdet at fengslene gjerne tar ut programdeltakere som er særlig ressurssterke eller allerede har vist lovende tegn til rehabilitering, for å kunne vise til positive resultater. På den annen side tas det hensyn til at gruppen skal fungere godt, og det kan medføre at innsatte som ønsker å delta og vil ha nytte av det, ikke får delta. Bedre kartleggingsverktøy både om hvilke behov domfelte har og hvor store problemene er, skal gi et mer objektivt grunnlag for å kunne tilby rett tiltak til rett person.

Et annet tema er hvem som bør være programinstruktører. Mange innsatte synes det er vanskelig at fengselsbetjentene kombinerer rollen som kontrollør og som programinstruktør, og ønsker at programmene skal drives av andre enn fengselsbetjenter. De programmene kriminalomsorgen selv tilbyr, er ikke behandling, og hører ikke naturlig inn under helseavdelingene eller andre forvaltningssamarbeidsetater.

Et alternativ er å ansette egne programinstruktører som ikke samtidig har kontrolloppgaver i fengselet. Så lenge disse er ansatt i kriminalomsorgen, gjelder imidlertid de samme regler om taushetsplikten begrensning som for fengselsbetjentene. Disse begrensningene har ikke helsepersonellet eller presten. En programinstruktør vil ha den samme plikten som betjentene til å melde fra til sin overordnede i fengselet om begåtte eller planlagte lovbrudd han måtte få kjennskap til i samtaler med de innsatte. Selv om det styrker grunnlaget for tillit om koblingen mellom kontroll og programledelse brytes, vil ikke dette alternativet imøtekomme de innsattes behov for full konfidensialitet ved deltakelse i program. En forutsetning uansett løsning er at det er åpenhet om hvilke regler den tilsatte er bundet av. Prinsippet om frivillig deltakelse må også innebære at det er frivillig hvor stor åpenhet den innsatte deltar med i programmet.

Et annet spørsmål er om fengselsbetjenter har tilstrekkelig kompetanse til å fungere som programinstruktører. Kriminalomsorgen skal til enhver tid sørge for god opplæring av alle som skal arbeide med programmer, og fortløpende veiledning av instruktørene.

### 9.11.2 Nærmere om enkelte programmer

Tabell 6.9 i kapittel 6 viste fordelingen på de ulike programmene. Det klart største bidraget leveres av programmet «Trafikk og rus», som gjennomføres i fengsel og er utviklet for innsatte som har en forhistorie med ruspåvirket kjøring. En annen stor kategori er rettet mot aggressiv atferd, med 12 %

for samtalemotodikken utviklet av stiftelsen «Alternativ til Vold» (ATV) og 17,5 % for Sinnemestringsprogrammet. Begge programmene søker akkreditering i 2008. Se Boks 9.11 om akkreditering.

Det tilbys også et program spesielt rettet mot fartsovertredere, «Trafikk og fart». Andre programmer som ikke er med i oversikten, men som blir brukt, er «ADHD-selvhjelp», Aggression Replacement Therapy og diverse varianter av sedelighets- og voldsprogrammer.

Bergen fengsel har tatt i bruk et voldsprogram som er basert på kognitiv metode og tar sikte på å skape bevisstgjøring og endring av tanker som fører til vold. Programmet drives i et samarbeid mellom Helse Bergen og Bergen fengsel. Det har en gjennomføringstid på 9–12 måneder, med tre til fire samlinger pr. uke. Målet for programmet er blant annet å redusere risikoen for nye alvorlige voldshandlinger, lære den voldsdømte til å observere sine tanker, følelser, holdninger og verdier, og å legge merke til når disse leder til voldelig atferd. Programmet er betydelig influert av tenkingen omkring «The Good Life Model» (Ward, 2002). Høyrisikosituasjoner for vold kartlegges, og deltakeren utarbeider en plan for å unngå tilbakefall i de ulike risikosituasjonene som identifiseres.

Siden 1998 har Bergen fengsel og Kompetansesenter for sikkerhets-, retts- og fengselspsykiatri ved Sandviken sykehus drevet et behandlingsopplegg for seksualforbrytere. Behandlingsopplegget er en tilrettelagt og tilpasset versjon av Sex Offender Treatment Programme (SOTP), utviklet av HM Prison Service i England og Wales. Programmet bygger på prinsipper som er blant de mest undersøkte og utprøvde metoder for behandling av seksualovergrepere (Marshall et al, 1999, Hall, 1995). Det er avsatt en egen boenhet for deltagerne i fengselet, med plass til inntil 16 personer. Programmet består av to deler. For å delta må den domfelte ha erkjent i alle fall deler av forholdet. Inntil nå har over 100 innsatte gjennomført tiltaket. De siste par årene har innsatte som har gjennomført tiltaket, fått tilbud om poliklinisk oppfølging av psykolog etter løslatelse for å kunne integrere nye ferdigheter i sitt møte med samfunnet. Omkring halvparten av de som har deltatt, ønsker slik oppfølging.

Departementet ønsker å kvalitetssikre og begrense antallet programmer i kriminalomsorgen og satse på det man har forskningsmessig belegg for at virker, det vil si at tilbakefall til ny kriminalitet reduseres. Kunnskap og forskning skal danne grunnlaget for en målrettet og effektiv programvirksomhet. Programmer som ikke kan vise til dokumenterte resultater og en solid teoretisk basis, skal ikke akkrediteres men avvikles.



### 9.11.3 Akkreditering

I 2005 begynte arbeidet med å begrense antallet programmer ved å kvalitetssikre de programmene kriminalomsorgen ønsker å benytte. Det ble opprettet et rådgivningspanel for akkreditering. Panelet består av seks uavhengige eksperter som skal kvalitetssikre programmer. Panelet vurderer en søknad om akkreditering av et bestemt program etter åtte strenge kriterier og gir råd til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, som tar den endelige beslutningen om å akkreditere eller ikke.

Rusprogrammet National Substance Abuse Programme (NSAP) har vært forhåndsvurdert av rådgivningspanelet for programmer i kriminalomsorgen. Etter anbefaling fra panelet ble det våren 2007 besluttet at programmet skulle prøves ut i form av et pilotprosjekt, og at det skal knyttes evaluering til prosjektet. NSAP vil etter utprøvningsperioden erstatte RIF (Rus i fengsel) og «Mitt valg» som gjennomføres i noen fengsler i dag. Målet er å tilby utprøvde og forskningsbaserte rusprogrammer i alle fengsler som har som mål å tilrettelegge for tiltak som rusmisbrukere har behov for.

Mye av det faglige ansvaret for programvirksomheten ligger ved Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS), selv om mange fengsler og andre aktører har vært aktive i utvikling av tiltak. KRUS har produsert et antall håndbøker i løpet av årene, blant annet for programmene Trafikk og rus (2003 og 2007), Promilleprogram (2003), Samtalegrupper for volds- og sedelighetsdømte (2003), Brotts-Brytet (2004), Studiegrupper om vold (2006) og Bygging av mestringstillit (2005).

#### Boks 9.11 Akkreditering

En søknad om å få akkreditert et program skal:

- Vise at programmet er basert på en tydelig og teoretisk forsvarlig endringsmodell
- Gi en godt begrunnet beskrivelse av delta-gerutvalg
- Beskrive hvordan det sikter mot et flertall av dynamiske risikofaktorer
- Vise at det benyttes effektive metoder
- Vise at det er ferdighetsorientert
- Beskrive en del nærmere detaljerte pedagogiske aspekter
- Beskrive hvordan programintegritet og kvalitetssikring er ivaretatt
- Beskrive metodene for regelmessig evaluering

Det er foreløpig to programmer som er akkreditert. Relasjon og samspill (ROS) er et kognitiv-dynamisk program for sedelighetsdømte. Det benyttes i dag på Ila fengsel, forvarings- og sikringsanstalt. ROS bygger på ikke-konfrontativ behandling i grupper hvor innsatsen rettes mot deltakernes risikofaktorer for tilbakefall. Temaene er blant annet angst, depresjon, skyld og skam. Deltakerne har i tillegg individuell terapi med psykolog én gang per uke. ROS-programmet er svært fleksibelt. Det kan tilpasses deltakernes behov for læring, forståelse og personlig utvikling. En kan også øke antall samlinger etter gruppens behov.

Det andre akkrediterte programmet er oppfølgingsprogrammet Motivator. Målgruppen er innsatte som tidligere har deltatt i andre kognitive programmer. Motivator skal vedlikeholde og videreutvikle ferdighetene som deltakerne har tilegnet seg i disse programmene, og integrere kontaktbetjentes arbeid i programdriften.

### 9.12 Riktig sikkerhetsnivå

Det overordnede prinsipp i straffegjennomføringen er at domfelte ikke skal sone under strengere regimer enn det som er nødvendig.

Noen domfelte skal ha et høyt sikkerhetsnivå for å hindre dem i å unndra seg straffen og begå ny kriminalitet. Andre kan gjennomføre straff under mindre restriktive forhold.

Dagens regel (straffegjennomføringsloven § 11) er at soningen starter i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, men at kriminalomsorgen skal vurdere direkte innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå hvis dommen er under to år. I fire av ti dommer under to år starter soningen i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Årsaken er at svært mange domfelte i denne gruppen har rusproblemer, og at dagens fengsler med lavere sikkerhetsnivå ikke er godt nok tilrettelagt for å håndtere dette.

Statistikken viser at det er svært få unnvikelser og ellers lite svikt fra fengsler med lavere sikkerhetsnivå. Departementet mener det er sikkerhetsmessig forsvarlig å la en større andel dømte starte soningen i fengsler med lavere sikkerhetsnivå, med bakgrunn i individuell kartlegging og vurdering.

Enkelte fengsler med lavere sikkerhetsnivå har gjennomgående få tilsatte og mange innsatte, og tilbudene er ofte ikke tilstrekkelig rettet mot å tilrettelegge for et normalt hverdagsliv og tilbakeføring til samfunnet. Fravær av gode fellesskapsarenaer, varierte arbeidsplasser, programmer og planlegging av løslatelse reduserer muligheten for

kriminalitetsforebyggende arbeid. Mange av disse fengslene må rustes opp, men vil da kunne tilby soning med god kvalitet til en noe lavere pris enn gjennomsnittet for lukkede fengsler.

I fengsel med lavere sikkerhetsnivå har innsatte større mulighet for kontakt med familie, nettverk, andre etater som bidrar til rehabiliteringen og samfunnet for øvrig. Innsettelse i fengsel med høyt sikkerhetsnivå i noen måneder kan vanskelig begrunnes med behov for samfunnsbeskyttelse. Inntil nylig har svært mange i denne gruppen stått i soningskø og beveget seg fritt rundt i samfunnet. Det er vanskelig å arbeide med tilbakeføring til samfunnet i et lukket soningsregime når tiden er begrenset.

Svært mange av de som i dag soner korte dommer, er gjengangere og rusmisbrukere som er dømt for vinningskriminalitet og rusrelatert kriminalitet (Friestad & Skog Hansen, 2004). Gjentatte fengselsopphold over mange år kan redusere deres sosiale ferdigheter og bidra til institusjonalisering. Av den grunn er det særlig viktig at denne gruppen gis gode muligheter for rehabilitering og tilbakeføring til samfunnet. Mulighetene for rehabilitering vil være langt større i fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Innsatte med rus- og vinningskriminalitet, som ikke er dømt for grov vold, bør kunne gjennomføre hele straffen i fengsel med lavere sikkerhetsnivå når disse fengslene har blitt rustet opp.

I den danske kriminalomsorgen er hovedregelen at innsatte med dommer inntil fem år settes direkte inn i fengsel med lavere sikkerhetsnivå. I Sverige er hovedregelen at domfelte skal plasseres i fengsel med lavere sikkerhetsnivå, uavhengig av domslengde, når det ansees som sikkerhetsmessig forsvarlig - det vil si at det er liten risiko for svikt i form av rømninger eller nye straffbare handlinger.

Danmark og Sverige gir uttrykk for at man har positive erfaringer med denne praksis, selv om antall unnvikelser er noe høyere enn i Norge.

Departementet vil foreslå å endre straffegjennomføringsloven slik at hovedregelen er at domfelte med dommer opp til fire år settes direkte inn i fengsel med lavere sikkerhetsnivå, men etter en individuell vurdering.

Å forandre hovedregelen – det vil si at innsettelse i fengsel med høyt sikkerhetsnivå blir unntaket – vil kunne endre praksis også om man fastholder dagens grense på to år. Å måtte begrunne hvorfor man velger å følge unntaksregelen vil føre til en mer kritisk vurdering av et stort antall saker. Det er bare omkring 300 nyinnsatte pr. år som har dommer mellom to og fire år, og som derved omfattes av en heving av grensen når det gjelder doms-

lengde. Som i dag skal det være en individuell vurdering av behovet for sikkerhetstiltak ved innsettelse, slik at dommer for sedelighet, grov vold og andre alvorlige lovbrudd kan settes i fengsel med høyt sikkerhetsnivå fra begynnelsen av.

### 9.13 Bedre progresjon i straffegjennomføringen gir bedre rehabilitering

Mot slutten av 1990-tallet ble det i straffegjennomføringen lagt større vekt på den domfeltes ansvar for egen rehabilitering og innsattes egeninnsats for å endre sin livssituasjon. Prinsippet om progresjonssoning ble framhevet i Stortingsmelding nr. 27 (1997–98) om kriminalomsorgen:

«For innsatte som er motivert til å arbeide med seg selv for å bryte sin kriminelle karriere foreslår departementet at man utvikler en såkalt progresjonssoning med fokus på systematisk kvalifisering og muligheter for gradvis «utslusing» mot mer åpen soning».

Prinsippet om bedre progresjon i straffegjennomføringen videreføres og forsterkes i denne stortingsmeldingen. For å ta ansvar, må de domfelte få muligheter til å vise at de er tilliten verdig. Progresjon i soningen innebærer både et godt planlagt og strukturert innhold, og gradvis mulighet for stadig større frihet til å prøve ut nye sosiale ferdigheter i kontrollerte omgivelser. Individuelle sikkerhetsmessige vurderinger skal ligge til grunn for all progresjon. Regjeringen legger vekt på tiltak som har som mål å gi flere innsatte muligheten til å leve et liv uten kriminalitet etter løslatelse. De innsatte er ikke en ensartet gruppe, men har ulike behov, motivasjon og ressurser. Kriminalomsorgen skal gi et kvalitativt godt tilbud til alle grupper av innsatte. I et solidarisk perspektiv er det viktig at også de svake gruppene, de fattige med omfattende levekårsproblemer, får et tilbud om hjelp til et framtidig liv med fravær av kriminalitet.

Kriminalomsorgen skal særlig legge vekt på å fange opp de svakere gruppene blant de innsatte.

#### 9.13.1 Permisjoner

Jevnlige utganger fra fengsel gir innsatte muligheter til å opprettholde familienettverk, ha kontakt med barn, gjøre nødvendige ærend på offentlige kontorer mv. Aktiv og systematisk bruk av permisjoner er derfor av sentral betydning for å forberede innsatte til et liv i frihet og derved lette reintegreringen.

Innsatte kan etter straffegjennomføringsloven innvilges ordinær permisjon fra fengsel når særlige og vektige grunner tilsier det eller det anses formålstjenlig for den videre gjennomføring av straffen. Velferdspermisjon kan innvilges når særlige og vektige grunner tilsier det. Permisjon skal bare innvilges når det anses som sikkerhetsmessig forsvarlig. Ordinær permisjonstid oppnås når domfelte har gjennomført minst fire måneder av straffen og utholdt minimum 1/3 av straffetiden. Dette innebærer at innsatte med dommer på inntil 120 dager ikke kan innvilges ordinær permisjon. Denne gruppen kan imidlertid innvilges korttidspermisjon eller velferdspermisjon ved behov. Kvoten for ordinær permisjon er inntil 18 døgn i året. Etter nærmere retningslinjer kan innsatte innvilges en utvidet permisjonskvote som ikke kan overstige 30 døgn i året. Utvidet permisjonskvote kan innvilges av hensyn til innsattes barn eller andre særlige grunner, som hensyn til behandling eller rehabilitering.

Korttidspermisjoner, som er permisjoner av noen timers varighet, kan innvilges uavhengig av domslengde. Dette vil ofte være aktivitetspermisjoner, permisjoner til behandling, rehabiliteringstiltak mv. Korttidspermisjoner beregnes ikke som en del av kvoten for ordinær permisjon. Innsatte som kvalifiserer til det, kan derfor innvilges både ordinære permisjoner og korttidspermisjoner på samme tid.

Innenfor regelverkets rammer blir i praksis alle søknader om permisjon innvilget hvis det anses som sikkerhetsmessig forsvarlig. Mange innsatte forberedes på å mestre utgang fra fengselet ved at man starter forsiktig i form av korttidspermisjon og permisjon uten overnatting. Dette er spesielt hensiktsmessig i forhold til innsatte med lange dommer.

Gjennomføring av permisjon fra fengsel for å opprettholde kontakten med samfunnet er i tråd med normalitetsprinsippet. I stedet for at familien kommer inn i fengsel, kommer de innsatte ut, og kan ha en tilnærmet normal tilværelse i permisjonsperioden. Dette er spesielt viktig for å opprettholde kontakt med familie og øvrig nettverk, og særlig kontakt med eventuelle barn.

Domfelte som representerer en fare for andre mennesker, skal være i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, og sikkerhetsnivået ved permisjoner må vurderes grundig. Når det gjelder innsatte i fengsler med lavere sikkerhetsnivå, vil det være gunstig med tanke på tilbakeføringen med en utvidelse av adgangen til permisjoner. Dersom innsatte skal ha mulighet til å leve et normalt hverdagsliv etter løslatelse, må de også gis større ansvar for å kunne

trene på risikosituasjoner under permisjon fra fengsel.

Konsekvensen vil kunne bli noen flere unnvikelser, men det understrekes at det her er snakk om personer som ikke utgjør noen stor risiko for sine omgivelser. Samfunnet bør derfor kunne leve med noe høyere sviktfare enn i dag, hvor svikten er svært lav sammenliknet med de fleste andre europeiske land.

Det kreves i dag særlige grunner for å få innvilget en permisjonskvote på 30 døgn, blant annet omsorgsansvar for barn eller særlige rehabiliteringsbehov. Også andre grupper innsatte enn de som i dag kvalifiserer til utvidet permisjonskvote, vil kunne ha nytte av en tettere kontakt med samfunnet utenfor fengsel. For alle som er kommet så langt i sin progresjon at de kan få permisjoner, vil departementet øke rammen for ordinær permisjonskvote til 30 døgn i året.

Etter flere år i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, vil innsattes sosiale ferdigheter og evnen til å kunne klare seg på egen hånd i hverdagslivet, ofte være redusert. Institusjonalisering i et strengt kontrollregime hvor valgmulighetene er begrenset, vil sette sitt preg på innsatte. I slike situasjoner er det viktig å redusere skadevirkningene av fengselsoppholdet og tilrettelegge for gradvis mer kontakt med samfunnet.

I dag er det slik at de som gjennomfører de lengste dommene, dommer som overstiger 12 år, ikke får permisjon før etter fire år i fengsel med høyt sikkerhetsnivå (jf. forskriften til straffegjennomføringsloven § 33). Departementet mener det må være mulig å gi korte permisjoner før den tid, og at permisjonene må økes gradvis parallelt med at risikoen for nye lovbrudd reduseres. Friheten må imidlertid planlegges nøye.

Departementet vil derfor foreslå at domfelte med lange dommer kan innvilges permisjon etter tre år, basert på grundig individuell vurdering av risiko og med hensiktsmessige vilkår knyttet til permisjonsoppholdet.

### 9.13.2 Frigang

Ved gjennomføring av fengselsstraff kan innsatte innvilges frigang til skole, arbeid eller andre kriminalitetsforebyggende tiltak på dagtid, samtidig som de resten av døgnet er underlagt fengselets vanlige restriksjoner. Frigang kan først påbegynnes etter en sammenhengende frihetsberøvelse på minst fire måneder, og domfelte må i tillegg ha gjennomført minst 1/3 av straffetiden. Frigang skal som hovedregel ikke tilståes for en lengre tidsperiode enn ett år. Frigang til undervisning kan

likevel gis i inntil to år dersom undervisningen er ledd i en samlet utdanningsplan. Som hovedregel skal frigang innvilges på dagtid i ukens hverdager, eller begrenses til noen timer et par kvelder i uken.

Frigang forutsetter at domfelte enten tar en utdanning, eller får verdifull arbeidstrening å bygge videre på. Det er derved et meget godt virkemiddel for tilbakeføring til samfunnet, fordi domfelte får adgang til å prøve seg på egen hånd ute i samfunnet samtidig som kriminalomsorgen har gode kontrollmuligheter.

Departementet vurderer om frigang kan innvilges allerede fra første dag av straffegjennomføringen dersom det anses sikkerhetsmessig forsvarlig. Spesielt unge innsatte skal vurderes for frigang så tidlig som mulig.

### 9.13.3 Utvidet bruk av overgangsbolig

Som nevnt i kapittel 7.5.1, kan fengselsstraffen føre til institusjonalisering. Med det menes at den innsatte taper initiativ og følelsen av ansvar for sitt eget liv. Særlig etter lange fengselsstraffer kan overgangen til frihet være krevende. Levekårsundersøkelsene indikerer dessuten at mange innsatte – også de med korte dommer – kan ha behov for botrening for at tilbakeføringen til samfunnet skal gå bra.

Departementet ønsker derfor en betydelig utvidet bruk av overgangsboliger. Overgangsbolig er et fengsel med lav statistisk sikkerhet, samtidig som innsatte fortsatt er underlagt et kontrollregime som kan hindre ny kriminalitet. Flere av de dagligdagse gjøremål er overlatt til den innsatte selv. Utvidet bruk av overgangsbolig er i samsvar med normalitetsprinsippet og selvforvaltningsprinsippet slik det er beskrevet i kapittel 9.4.

Arbeid og utdanning skal som hovedregel foregå utenfor overgangsboligen, slik at innsatte får en normal hverdag på dagtid, men må tilbringe store deler av døgnet i overgangsboligen. På ettermiddagen kan innsatte delta i programmer og planlegge løslatelsen i samarbeid med tilsatte. I overgangsbolig gis det større mulighet for permisjoner enn i ordinært fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Innsatte i overgangsbolig får som hovedregel 30 døgn permisjon i året. Denne kvoten kan økes til inntil 50 døgn i året, hvis særlige grunner tilsier det. I tillegg kan det gis inntil ti timers korttidspermisjon pr. uke. Det gjør det enklere å opprettholde kontakt med familie, barn og øvrig nettverk. En overgangsbolig har tilsatt både fengselsfaglig og sosialfaglig personale, har et sivilt preg og likner en ordinær bolig.

En slik form for straffegjennomføring vil være egnet for innsatte som har en del arbeidstrening, kan tilpasse seg arbeid og utdanning, men trenger botrening og faste rammer rundt seg. Innsattelse i overgangsbolig forutsetter at risikoen for tilbakefall er lav og at innsatte selv kan ta mye ansvar for sin livssituasjon. På lengre sikt bør det etableres overgangsboliger i større byer flere steder i landet.

Departementet ønsker at det etableres et tilbud til innsatte under 18 år i overgangsboliger, som i noen tilfeller vil trenge særlige sikkerhetstiltak ut over det vanlige for denne type fengsel. Se kapittel 11.6.

Kriminalforsorgen i Danmark har etablert spesielt tilrettelagte Pensjoner eller overgangsboliger. Her plasseres både domfelte under tilsyn og domfelte i den siste delen av en ubetinget fengselsstraff. Oppholdet på en slik pensjon er frivillig, slik at enhver beboer kan velge å flytte fra pensjonen. For domfelte som fortsatt soner en fengselsstraff, betyr det at de må tilbake i et vanlig fengsel. Alle pensjonene mottar både menn og kvinner. På fire av pensjonene kan beboerne på særlige vilkår ha med seg sine barn. Bemanningen i pensjonene er forsterket med pedagoger, psykologer, sosialarbeidere og ruskonsulenter.

Pensjonen Engelsborg i Lyngby nord for København tar imot domfelte som har behov for en overgang mellom fengsel og samfunn, slik at de kan øve seg på å leve et normalt liv uten kriminalitet. Pensjonen har plass til 25 beboere av begge kjønn i alderen fra 15 år. Pensjonen er også en familieinstitusjon, hvor det er mulig å holde familien samlet: den er utvidet med et familiehus hvor det finnes leiligheter der den innsatte kan bo sammen med egen familie de siste månedene før løslatelse.

Ved Pensjonen Skejby på Jylland bor prøveløslatte sammen med «vanlige folk», både studenter og folk i arbeid. Den ligger i utkanten av Århus med gode bussforbindelser inn til byen. Formålet er å gi en bomulighet til kriminalomsorgens domfelte på en slik måte at det i tillegg til å motvirke kriminalitet, motvirker samfunnets utstøtning av mennesker og skaper grunnlag for kulturell og personlig utvikling. Pensjonen arbeider ut fra prinsippene om ansvarlighet, åpenhet og medinnflytelse. Pensjonen har 26 beboere av begge kjønn, hvorav omtrent 16 personer er domfelt og de øvrige ikke er domfelt. Aktivitetstilbudet omfatter kunstatelier, musikkverksted, keramikk- og lærverksted, foto- og videoverksted, metallverksted og en fiskebåt. Det holdes også en rekke kurs. To ganger i året holdes et fire måneder langt kurs, «Know-how», som omfatter et kognitivt ferdighets-

### Boks 9.12 Overgangsbolig

«Jeg trengte oppfølging»

*En overgangsbolig er et fengsel. Men sikkerhetsnivået er lavt. Det vil si: sikkerheten ligger ikke i murer, gjerder, låser og elektronikk. Hvis de innsatte vil forsvinne, kan de meget enkelt komme seg ut. Likevel, selv om muligheten for rømming er maksimal, benytter bare et minimalt antall innsatte seg av den. I en overgangsbolig er den største sikkerhetsfaktoren tillit. De innsatte blir vist tillit og gitt hjelp og muligheter til å få orden på eget liv. Helt i tråd med kriminalomsorgens hovedmål.*

Han så ikke faren sin før han var 14 år. Da var det seks år siden moren hadde overlatt ham til bestemoren. Bortsett fra det hun ga ham, var hans opplevelse av barndommen en grunnleggende følelse av å være forlatt. Tidlig førte det til at han flyktet fra det hele ved hjelp av rus i form av amfetamin og rohypnol. Amfetaminen ga ham mestringfølelse. Han kjente seg tøff, sterk, pen og kompetent. Uten rus kom realitetene imot ham: alene, mislykket, foraktet, fryktet. Veien tilbake til selvrespekt gikk via rohypnol. Rusen hjalp ham ut av elendigheten – så lenge det varte – for så førte den ham inn i fengselet. Runddansen var i gang.

Før den dommen han nå, i en alder av 40 år, sonet i en overgangsbolig, hadde han vært kriminalitetsfri i tre år. De første to av dem hadde han også vært stoff-fri. Men så hadde det skåret seg med samboeren, noe som også førte til tap av samvær med den lille sønnen. Så tok han i

bruk den gamle fluktveien, rus. Ett år etter smekket fengselsporten nok en gang igjen bak ham.

For andre gang tok han nå fatt på siste del av dommen i overgangsboligen i byen. Seks måneder hadde han til rådighet. Dem skulle han bruke til å få seg bolig og arbeid. Edru var han en god arbeidskar, det hadde han papirer på. Han skulle også få orden på forholdet til sønnen med besøksrett og det hele.

– *Hvorfor gikk det så galt etter siste overgangsboligopphold?*

– Det gikk jo bra en lang stund med jobb og bolig og samboer og barn. Men så røyk, som sagt, samboerforholdet og da røyk alt det andre også. Jeg skulle hatt noen til å følge meg opp når problemene begynte å komme. Men det hadde jeg ikke. Visste ikke hvem jeg skulle gå til. Merkelig nok har jeg aldri vært til behandling for stoffproblemer mine. Det kunne jeg trengt.

– *Nå har du muligheten igjen?*

– Ja, men seks måneder er ganske kort tid på å få ordna med jobb og bolig. Fra fengselet er det ikke mulig å få ordna med noen ting. Her i overgangsboligen har jeg alle muligheter.

– *Og nå tror du at du skal greie deg?*

– Ja, men jeg greier meg ikke uten oppfølging. Så det MÅ jeg ha nå når disse seks månedene er over.

Egentlig er det det han har savnet hele livet: Å bli sett, hørt og fulgt opp. På overgangsboligen ble han det.

program og forskjellige andre aktiviteter. Beboerne må søke spesielt for å få delta på dette kurset.

Departementet vil vurdere å etablere overgangsboliger i Norge etter modell av de danske pensionene hvor domfelte når det er hensiktsmessig kan bo sammen med sine barn. Basert på de danske erfaringene mener man at denne modellen er hensiktsmessig både for domfelte og for barna.

Departementet vil også vurdere om overgangsbolig kan kombineres med særlige tiltak for reintegrering i gode sosiale miljøer.

### 9.14 «Landsbyfengsel»

I tråd med normalitetsprinsippet ønsker departementet å prøve ut ideen om «landsbyfengsel». «Landsbyfengsel» er en metafor for et fengsel som har likhetstrekk med noen av de fengslene vi har i dag, for eksempel Bastøy og Hassel, og fengselsavdelingene Leira og Osterøy. Det faglige grunnlaget er konsekvenspedagogikken og det terapeutiske samfunn. «Landsbyfengselet» skal være en treningsarena for livsmestring. Det skal gi et helhetlig perspektiv på straffegjennomføringen og ansvarliggjøre de innsatte i større grad ved å gi dem mer innflytelse over viktige beslutninger i eget liv. Dette skal oppnås ved å gi de straffedømte mulighet til:

- å leve mest mulig virkelighetsnært under opplæring, veiledning og kontroll
- arbeidstrening på en mer samfunnsrealistisk måte
- normal lønn for normalt arbeid
- å betale regninger og kjøpe mat
- botrening
- å delta i stormøter og konfliktmeglning

Et slikt fengsel vil i større grad enn tradisjonelle fengsler kunne minimalisere skadevirkningene av straffegjennomføringen. Institusjonspreget er erstattet med gode, naturlige bomiljøer, arbeidsplasser, servicekontorer og alt som ellers skal til for å administrere eget liv. «Landsbyfengselet» har tjenestetorg, egen skole og legekantor. Fengselet har også en arbeidsdrift som driver kommersielle virksomheter rettet mot kunder i og utenfor «landsbyen». Arbeidsdriften samarbeider med bedrifter på utsiden for på denne måten å styrke jobbmulighetene etter løslatelsen. Eksempler på dette kan være bilverksted, kafé, restaurant, skomaker, frisørsalong, matbutikk osv. «Landsbyen» vil også inneholde en rusmestringsenhet, og tilby programmer.

Fengselet bør være en integrert del av en by eller et større tettsted. Den store forskjellen fra dagens fengsler med lavere sikkerhetsnivå vil i hovedsak være den bygningstekniske utformingen, mulighetene for tilpasning til samfunnet utenfor, graden av medbestemmelse og tettere forvaltningssamarbeid.

Alle innsatte som i dag gjennomfører straff i fengsler med lavere sikkerhetsnivå, vil kunne gjennomføre straffen i et «landsbyfengsel». Som en del av progresjonen kan også straffedømte som har gjennomført en del av straffen i fengsel med høyt sikkerhetsnivå etter hvert overføres til «landsbyfengselet». Par, og i særlige tilfeller også barn, kan være sammen over tid. Oppholdet vil i slike tilfeller gjennomføres i nært samarbeid med og med veiledning fra barnevernet.

«Landsbyen» vil legge vekt på brukermedvirkning. Det skal sikres gjennom et «råd» som består av innsatte, tilsatte og forvaltningssamarbeidspartnere. Frivillige organisasjoner knyttes også til «landsbyen» med sikte på nettverksbygging og konstruktiv tilbakeføring til samfunnet.

En forutsetning for å lykkes med denne type fengsel er et særdeles motivert og kompetent personale. Sammensettingen av fagpersoner vil være annerledes enn i et tradisjonelt fengsel, med større vekt på tverrfaglighet og spesialisering. Det vil også kunne være aktuelt at Kriminalomsorgens utdanningssenter har en egen avdeling i «lands-

byen» der studentene kan spesialisere seg i miljøarbeid, programmer og forvaltningssamarbeid og der det også drives forsknings- og utviklingsarbeid.

Departementet ønsker å etablere ett til to prøveprosjekter med et «landsbyfengsel». Opprettelse av «landsbyfengsel» kan erstatte et av dagens fengsler med lavere sikkerhetsnivå som ikke har en standard og et innhold som tilfredsstillende kravene til morgendagens kriminalomsorg.

## 9.15 Gjennomføring av ubetinget fengselsstraff utenfor fengsel

Straffegjennomføringsloven gir ulike muligheter for å gjennomføre ubetinget fengselsstraff utenfor fengsel. For enkelte grupper kan denne type straffegjennomføring ha en særlig god rehabiliterende effekt. Nedenfor blir disse mulighetene omtalt.

### 9.15.1 Straffegjennomføringsloven § 12

Målgruppen for soning etter straffegjennomføringsloven § 12 er domfelte og innsatte med rusproblemer, lettere psykiske problemer, atferdsforstyrrelser, tilpasningsproblemer eller særlig omsorgsbehov. Straffen gjennomføres i behandlings- eller omsorgsinstitusjoner for rusmisbrukere, og i noen tilfeller i ettervernshjem eller sykehjem. Behandling av rusmisbrukere tar tak i grunnproblemet ved at man forsøker å fjerne en viktig årsak til kriminaliteten. Departementet mener derfor at mer rehabilitering og behandling i institusjoner kan hindre tilbakefall til ny kriminalitet. Hovedmålgruppen for økning av straffegjennomføring i behandling sin institusjon i framtiden bør være stoffmisbrukere og gjengangere, fordi behandling sin institusjonene vil kunne hjelpe dem med rusavhengigheten og problemer som opprettholder kriminalitetsmønstrene. Ved vurderingen av om straffegjennomføring i institusjon skal innvilges, tar kriminalomsorgen utgangspunkt i domfeltes behov, kriminalomsorgens sikkerhetsvurdering, og helsetjenestens eller sosialtjenestens vurdering.

Det finnes to ulike måter å gjennomføre slik straff på:

Innsatte kan gjennom fengselslegen, annen lege eller sosialtjenesten i sin hjemkommune, henvises for vurdering av rett til nødvendig helsehjelp, for tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengighet og psykiske problemer. Dersom slik rett til nødvendig helsehjelp blir gitt, har spesialisthelsetjenesten, ved det regionale helseforeta-

ket der innsatte har bopel, plikt til å gi behandling innen en fastsatt frist, og til å finansiere oppholdet.

I de tilfeller hvor innsatte ikke har pasientrettigheter, forsøker kriminalomsorgen å inngå finansieringssamarbeid med sosialtjenesten i ansvarlig kommune. Kriminalomsorgen kan ikke pålegge kommunen å delta i finansieringen. Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvor stor andel av finansieringen de vil ta ansvar for. I mange tilfeller aksepterer hjemkommunen å finansiere deler av oppholdet. I andre tilfeller vurderer hjemkommunen det slik at kostnadene blir så høye at de ikke har mulighet til å prioritere soning etter straffegjennomføringsloven § 12. En del kommuner avslår også delfinansiering, fordi de mener at alternativer til fengsel er et statlig og ikke et kommunalt ansvar.

Justisdepartementet samarbeider nært med Helse- og omsorgsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet for å finne en hensiktsmessig ordning som skal kunne løse finansieringsproblemene. Målet er at betydelig flere domfelte skal kunne gjennomføre straff etter denne bestemmelsen. Det er et mål å øke både direkte innsettelser i institusjon og innsettelser som ledd i en planlagt progresjon fra fengsel. Soning etter straffegjennomføringsloven § 12-ordningen byr på en svært god mulighet til å følge opp de innsatte etter opphold i rusmestringsenhet i fengselet. De som får soning i institusjon innvilget, er motivert for videre behandling og kan søke soning i institusjon for å gjennomføre resten av behandlingen utenfor fengselet.

Økning av straffegjennomføring i institusjon er omtalt i regjeringens opptrappingsplan for rusfeltet og i fellesrundskrivet fra Helse- og omsorgsdepartementet og Justisdepartementet om samarbeidet mellom kriminalomsorgen, helsetjenesten og sosialtjenesten. Dette omtaler ansvaret for innsatte og domfelte som er rusmiddelavhengige. Økning av straffegjennomføring i institusjoner er også en sentral del av kriminalomsorgens strategi for å motvirke rusmisbruk.

Flere forhold kan gjøre det vanskelig å øke denne soningsformen. For det første er det et stort press på institusjonsplassene i helseforetakene. Kapasitetsproblemer fører til relativt lang ventetid for vurdering av og tilbud om behandlingsplasser. Det betyr i praksis at det har vært vanskelig å få overført innsatte med dommer inntil tre måneder til institusjonsopphold. En mulighet som bør benyttes i større grad, er at innsatte søker om institusjonsopphold så snart de får innkalling til soning og ikke venter til de har påbegynt fengselsstraffen.

Innsatte må sikres bedre informasjon om dette tilbudet. Kriminalomsorgens rutiner omkring dette er drøftet i kapittel 7.5.3.

### **9.15.2 Straffegjennomføringsloven § 13**

Innsatte skal ha tilgang til medisinsk behandling etter behov. Ved sykdom som ikke kan behandles i fengselet, overføres den innsatte til vanlig sykehus. Ved slike akutte innleggelse i somatisk sykehus kan det oppstå sikkerhetsmessige utfordringer. Om nødvendig må politiet eller kriminalomsorgen sørge for vakt hold under oppholdet.

### **9.15.3 Straffegjennomføringsloven § 16**

Selv med en variert fengselsstruktur vil det forekomme at behovet for særlige rehabiliteringstiltak ikke lar seg gjennomføre under fengslingen. For å unngå uheldige avbrudd i rehabiliteringen, kan derfor straffegjennomføringen fortsette utenfor fengsel eller institusjon, uten at det dermed innvilges prøveløslatelse. Når bestemmelsen brukes, er det ofte i forbindelse med fortsatt utdanning.

Departementet ønsker å øke bruken av denne straffegjennomføringsformen. Med tett oppfølging fra kriminalomsorgen er dette en god overgang mellom fengsel og samfunn. I denne perioden ligger det også godt til rette for å kombinere tiltak fra kriminalomsorgen med tiltak fra andre offentlige instanser. Muligheten for å gjennomføre straff i hjemmet med elektronisk kontroll er en vesentlig styrking av adgang til å sone fengselsstraff utenfor fengsel.

## **9.16 Straffegjennomføring med elektronisk kontroll**

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll ble lovfestet ved lov av 29. juni 2007 nr 83 om endringer i straffegjennomføringsloven, som trådte i kraft 1. august 2008. Justisdepartementet etablerte 1. september 2008 en forsøksordning med elektronisk kontroll som en ny straffegjennomføringsform utenfor fengsel. Domfelte som skal fullbyrde opp til fire måneder ubetinget fengselsstraff eller har fire måneder igjen til forventet prøveløslatelse, kan søke om straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Det er i statsbudsjettet for 2008 bevilget 40 millioner kroner til å etablere forsøksvirksomhet i seks fylker. Det er kjøpt inn 160 «fotlenker» som vil innebære at man har en kapasitet på 130 plasser til enhver tid.

### 9.16.1 Etablering av prøveordningen i Norge

Justisdepartementet har bestemt at kriminalomsorgen skal ha ansvar for alle sider av driften ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Dette innebærer at kriminalomsorgen skal ha ansvar for både den faglige og tekniske gjennomføringen. I praksis vil det være det lokale friomsorgskontoret som har det faglige ansvar for straffegjennomføringen, mens KITT (Kriminalomsorgens IT-tjeneste) vil ha det tekniske ansvaret, herunder ansvaret for det tekniske overvåkningsutstyret.

Det er valgt ut seks pilotenheter knyttet til hvert sitt friomsorgskontor. Forsøksstedene er valgt ut med tanke på å prøve ut elektronisk kontroll under ulike geografiske og demografiske forhold:

- Vestfold (Vestfold friomsorgskontor),
- Rogaland (Rogaland friomsorgskontor),
- Sogn og Fjordane (Sogn og Fjordane friomsorgskontor),
- Troms (Troms friomsorgskontor),
- Hedmark (Hedmark og Oppland friomsorgskontor) og
- Oslo (Oslo friomsorgskontor).

Det er en forutsetning at forsøksvirksomheten skal gjennomføres i nært samarbeid mellom friomsorgskontorene og fengslene i fylkene for forsøksvirksomheten. Det vil bli etablert en døgnkontinuerlig faglig oppfølging av de domfelte fra kriminalomsorgen. De enkelte friomsorgsenheter vil få omkring syv medarbeidere, og staben skal ha både fengselsfaglig og sosialfaglig kompetanse.

Det er en utfordring å organisere virksomheten slik at man får tilgang til fagtjeneste om natten. I Danmark har man etablert en passiv hjemmevaktjeneste hvor teamet som arbeider med straffegjen-



Figur 9.4

nomføring med elektronisk kontroll, kan kontaktes per telefon dersom kontrollsentralen ønsker en faglig vurdering av situasjonen utenom normal arbeidstid. I Norge vil det bli forsøkt en mer omfattende ordning med aktiv nattevakt som kan vurdere alle henvendelser og alarmer. Friomsorgskontoret i Vestfold vil derfor bli etablert med en døgnkontinuerlig bemanning som om natten vil ha ansvaret for virksomheten i hele landet.

Den som gjennomfører straff med elektronisk kontroll, fullbyrder ubetinget fengselsstraff, og det skal etableres et kontrollregime som ivaretar nettopp dette. Kontrollen må være så omfattende at uregelmessigheter blir oppdaget og nødvendige restriktive beslutninger treffes døgnet rundt, alle dager i uken.

Den elektroniske kontrollen i straffegjennomføringen foregår ved at senderen (fotlenken) som festes til domfeltes ankel, er i kontakt med en mottaker (basestasjon) som er plassert i domfeltes hjem. Mottakeren sender beskjed via telenettet til en kontrollsentral. Senderen registrerer om domfelte oppholder seg hjemme eller ikke. Sentralen vil sammenlikne data fra domfeltes hjem med et på forhånd oppsatt skjema over når denne domfelte har tillatelse til å oppholde seg utenfor hjemmet.

Kriminalomsorgens IT-tjeneste (KITT) skal ha ansvaret for den tekniske kontrollen og driften av kontrollsentralen som skal overvåke alle de domfelte. Kontrollsentralen skal være døgnbemannet slik at alle avvik fra skjemaet registreres.

Den viktigste delen av kontrollen vil være det elektroniske utstyret, men kontroll vil også bli gjennomført ved:

- oppmøter hos kriminalomsorgen
- arbeidsplasskontroller
- pålegg om urin- og utåndingsprøver, og
- avtalte og uanmeldte hjemmebesøk

Omfanget av de ulike kontrolltiltakene vil bli vurdert individuelt i hver enkelt sak. Det vil være et totalforbud mot inntak av rusmidler i enhver form. Brudd på gjennomføringen må håndteres effektivt, om nødvendig ved umiddelbar innsettelse i fengsel.

En viktig del av straffegjennomføring med elektronisk kontroll er at den domfelte kan opprettholde arbeid eller skole eller annen aktivisering under straffegjennomføringen. Det legges derfor opp til at de domfelte på dagtid skal være aktivisert i et minimum antall timer per uke. Dette kan innebære arbeid, skolegang, studier, behandling, kursvirksomhet og lignende.

I tillegg til denne aktiviseringen vil domfelte også få en faglig oppfølging fra kriminalomsor-



gen, og de domfelte vil bli pålagt oppmøter på friomsorgskontorene for samtaler eller deltakelse i faglig virksomhet gjennom hele straffegjennomføringen. For hver domfelt vil det bli utarbeidet et skjema med en oversikt over alle domfeltes aktiviteter.

Det er fastsatt forskrifter om ordningen. Forskriftene gir nærmere regler for målgruppen, forutsetninger og krav til domfelte, forholdet til permisjoner og annet fravær fra hjemmet og saksbehandling.

I forskriftene er det bestemt at enkelte grupper ikke vil være aktuelle for elektronisk kontroll. Det kan være domfelte som er siktet for nye straffbare forhold eller domfelte som er besluttet utvist fra landet. Disse gruppene skal ikke innvilges straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Bøtesonere vil også falle utenfor ordningen. Det samme gjelder for sikrings- og forvaringsdømte.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal i utgangspunktet ikke innvilges hvis det dreier seg om kriminalitet begått i eget hjem, om alvorlig volds- eller sedelighetslovbrudd eller dersom en slik straffegjennomføring vil framstå som uforsvarlig eller støtende. Det er fastsatt krav til bolig og muligheter for telefon. Det er også satt krav om skriftlig samtykke fra eventuelle samboere.

Det er også anbefalt at de domfelte må møte ved friomsorgskontoret to ganger i uken. Ellers er det planlagt minst to kontrollbesøk i uken hjemme hos domfelte, eller på arbeidsstedet eller der hvor domfelte går på skole eller studerer. Domfelte vil måtte ta en utåndingsprøve ved hver kontroll, eventuelt urinprøve ved behov.

Prøveprosjektet er operativt fra 1. september 2008. Det er kjøpt inn utstyr til i alt 160 sett (basestasjon + fotlenke), som etter danske erfaringer er det som er nødvendig for å holde en maksimal drift på i alt 130 sett. Prøveprosjektet skal vare i to år, etter planen fram til høsten 2010. Prosjektet skal evalueres underveis, og det er ikke tatt stilling til hvordan ordningen skal videreføres når prosjektperioden er over, herunder mulighetene for at straffegjennomføring med elektronisk kontroll utvides til alle fylker. Ved en slik utvidelse kan antallet som gjennomfører straff med elektronisk kontroll økes betydelig, trolig opp til mellom 400 og 500 domfelte til enhver tid.

### 9.16.2 Erfaringer fra andre land

De fleste land i Vest-Europa bruker i dag elektronisk kontroll i en eller annen form som ledd i strafferettspleien. Løsningene som er valgt varierer. I enkelte land kan lovovertredere som er idømt

fengselsstraff, søke om å gjennomføre hele straffen med «fotlenke» utenfor fengsel eller som utslusingstiltak på slutten av soningen ved lengre fengselsstraffer. Andre steder er elektronisk kontroll tatt i bruk som en alternativ reaksjonsform. Enkelte land benytter også elektronisk kontroll i fengsler.

Det er for øvrig store forskjeller mellom de ulike land knyttet til hvilke forpliktelser den domfelte har i tillegg til den elektroniske kontrollen. Enkelte land har krav om aktivisering med jobb eller skole på dagtid, i tillegg til deltakelse i ulike tiltak i kriminalomsorgens regi, mens det i andre land er etablert ordninger der domfeltes forpliktelser er begrenset til å overholde de grenser elektronikken setter for bevegelsesfriheten. Mange land benytter uanmeldte hjemmebesøk og hyppige rusmiddelkontroller. Det er også store variasjoner mellom landene i forhold til i hvilken grad gjennomføringen av hele eller deler av kontrollen er overlatt til private vaktsselskaper.

Sverige har benyttet elektronisk kontroll siden 1994 og er dermed et av de fremste landene i Europa på dette området. Der kan man nå søke om elektronisk kontroll på slutten av lengre dommer i tillegg til at dommer opp til seks måneder kan gjennomføres i sin helhet gjennom elektronisk kontroll. Det er til enhver tid mellom 580 og 600 domfelte som gjennomfører fengselsstraff med elektronisk kontroll i Sverige, og resultatene er gode. Se kapittel 7.5.2.

Elektronisk kontroll i de land som har tatt det i bruk, fungerer i hovedsak etter to prinsipper. Det ene er ved hjelp av GPS-teknologi, hvor man med satellittovervåking i prinsippet skal vite hvor den kontrollerte personen til enhver tid befinner seg. En slik kontroll kan også foregå til fastsatte tider eller i ettertid. Den mest brukte teknologien innenfor strafferettspleien er imidlertid elektronisk kontroll av hvorvidt en person befinner seg innenfor et gitt område eller ikke. Kontrollen går ut på å registrere om domfelte er på rett sted til rett tid, men gir ikke informasjon om hvor domfelte befinner seg dersom vedkommende beveger seg utenfor kontrollsonen. Det er denne teknologien som blant annet benyttes i Sverige og Danmark, og som vil bli benyttet i Norge.

### 9.16.3 Etablering og lovfesting av elektronisk kontroll i Norge

Etablering av elektronisk kontroll ble diskutert i Norge på slutten av 1990-tallet. I St.meld. nr. 27 (1997–98) Om kriminalomsorgen ble det foreslått å vurdere en forsøksordning med tilsyn med elek-

tronisk kontroll. Forslaget var at straffen skulle kunne fullbyrdes utenfor fengsel med tilsyn fra kriminalomsorgen og et elektronisk kontrollsystem. Det ble vist til erfaringer fra blant annet Sverige. Departementet understreket at ordningen innebar en tydelig og omfattende frihetsbegrensning. I Innst. S. nr. 6 (1998–1999) foreslo Justiskomiteens flertall at Stortinget skulle be regjeringen fremme et forslag om en forsøksordning med tilsyn med elektronisk kontroll. Forslaget om etablering av elektronisk kontroll ble imidlertid ikke fulgt opp videre.

I handlingsplanen for å avvikle soningskøen (Rask reaksjon – tiltak mot soningskø og for bedre innhold i soningen, mai 2006) ble det fremmet forslag om å etablere et forsøk med elektronisk kontroll som straffegjennomføringsform. Det ble vist til at elektronisk kontroll kan bidra til en kvalitetsheving av selve straffegjennomføringen og være et nytt virkemiddel i overgangen mellom straffegjennomføring i fengsel og straffegjennomføring ute i samfunnet.

Det ble også vist til at det er viktig å etablere ordninger i kriminalomsorgen med stor grad av kapasitetsmessig fleksibilitet. Elektronisk kontroll gir helt andre muligheter enn fengselsinstitusjoner som i liten grad er geografisk eller kvantitativt fleksible. Utstyret og dermed kapasiteten kan flyttes dit det er behov, samtidig som det er enkelt å utvide kapasiteten gjennom innkjøp av flere sett av fotlenker.

Regjeringen mente at elektronisk kontroll burde etableres som en straffegjennomføringsform og ikke som en ny straffereaksjon. Tanken om en progresjonsrettet soning som innebærer en gradvis utslusing av den domfelte mot en stadig mer normalisert tilværelse, er helt sentral. En ordning hvor elektronisk kontroll innføres som gjennomføringsform, ville legge til rette for dette.

I høringsrunden for regjeringens handlingsplan ga et klart flertall av høringsinstansene i det alt vesentligste sin tilslutning til forslaget om et prøveprosjekt med elektronisk kontroll, enten som straffealternativ eller som straffegjennomføringsform. De fleste som uttalte seg, gikk inn for elektronisk kontroll som straffegjennomføringsform.

Den norske dommerforening tok i sin høringsuttalelse ikke standpunkt til forslaget om elektronisk kontroll, men uttalte:

«Om det bør innføres en forsøksordning om adgang til soning av fengselsdommer på denne måten, er et rettspolitisk spørsmål det kan herske ulike oppfatninger om blant Dommerforeningens medlemmer, og vi tar

ikke noe bestemt standpunkt til det. Vi er iallfall enig med departementet i at ordningen i tilfelle bør gjennomføres som straffegjennomføringsform etter beslutning av kriminalomsorgen og ikke som en straffereaksjon etter domstolsbeslutning.»

Riksadvokaten på sin side utalte:

«Riksadvokaten er usikker på om man bør gå videre med forslaget om elektronisk overvåking (...). Dersom det gjøres, bør det være en form for straffegjennomføring, ikke en ny straffereaksjon.»

I Ot.prp. nr. 31 (2006–2007) ble det foreslått å lovfeste en ordning med elektronisk kontroll. Det ble foreslått endringer i straffegjennomføringsloven § 16 som innebærer bruk av elektronisk kontroll i straffegjennomføringen. Det ble foreslått at elektronisk kontroll kan besluttes når den idømte fengselsstraff eller resterende tid fram til forventet prøveløslatelse er inntil fire måneder, og det er hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet.

Justisdepartementet viste i proposisjonen til at en ved elektronisk kontroll ville kunne forbedre progresjonssystemet ut av fengsel og øke domfeltes muligheter for å opprettholde sosiale relasjoner til samfunnet under soningen. Det ble vist til at fengsel kan føre til store påkjenninger for den enkelte domfelte, blant annet i form av tapt kontakt med familie, tapt arbeidsfortjeneste, tapt skolegang og tap av normal sosial omgang.

Justisdepartementet framhevet i proposisjonen at det er viktig å sikre at den eller de personene som deler husvære med en domfelt, i minst mulig grad blir utsatt for belastninger som følge av at hjemmet åpnes for straffegjennomføring. Dette gjelder ikke minst dersom det er barn i boligen. Hjemmet skal i prinsippet være et fristed. Spesielt varsomhet må derfor utvises overfor barnefamilier. Fra Sverige vet vi at om lag 20 % av de domfelte som sonet straffen med elektronisk kontroll, har barn eller ungdommer under 18 år boende sammen med seg.

Det ble vist til at elektronisk kontroll i et hjem vil involvere samboende. Svenske studier peker imidlertid på at de fleste samboende opplever elektronisk kontroll som mindre inngripende enn det ville ha vært å ha samboeren i fengsel. Barn ser også ut til å ha positive erfaringer med at en av foreldrene er hjemme med elektronisk kontroll. Det antas at avholdenhet fra rusmidler er en av de positive faktorene i den sammenheng.

Proposisjonen peker også på at det er viktig å ta hensyn til innvendingen om at ordningen med

elektronisk kontroll kan skape sosial forskjellsbehandling, siden den forutsetter en egnet bolig. Kriminalomsorgen må derfor legge til rette for at ordningen også kan tilbys ressursvake grupper i samfunnet.

I proposisjonen ble det foreslått lovfestet at elektronisk kontroll skal være «hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet» for at det skal kunne innvilges. Det er viktig at elektronisk kontroll benyttes i de sakene der man faktisk mener at dette vil gi bedre mulighet for rehabilitering.

### **Boks 9.13 Oversikt over forslag som regjeringen vil arbeide videre med.**

#### **Kapittel 9**

- Utvide rammene for bruk av samfunnsstraff og deldom
- Åpne for bruk av frigang fra første dag av straffegjennomføringen når det anses sikkerhetsmessig forsvarlig
- Vurdere å foreslå endring av bestemmelsen om minstestraft for fengsel for enkelte sakstyper
- Normalitetsprinsippet skal være et bærende prinsipp for straffegjennomføringspolitikken
- Innsatte i fengsel skal gis et sysselsettingstilbud
- Innføre prinsippet om selvforvaltning i norske fengsler
- Sikre at innsatte kommer til orde i spørsmål som gjelder deres soning og rehabilitering
- Starte forsøk med markedslønn for arbeid i fengsel
- Videreføre forsøk med internett-tilgang i undervisningen i lukket fengsel
- Legge til rette for tilgang til internett for innsatte i fengsler med lavere sikkerhetsnivå og i overgangsboliger
- Etablere flere rusmestringsenheter
- Legge til rette for soning i rusbehandlingsinstitusjon for flere innsatte
- Sikre at programmene som brukes er basert på dokumenterte resultater

## 10 Straffegjennomføring i samfunnet og rehabilitering

Målet er straff som virker. Ut fra kunnskapen om at fengsel kan vanskeliggjøre domfeltes sosiale rehabilitering, vil departementet i størst mulig utstrekning bruke alternative reaksjons- og straffegjennomføringsformer. Det er en forutsetning at samfunnets sikkerhet til enhver tid skal være ivaretatt.

En forskyvning av straffepraksis mot mer straffegjennomføring i samfunnet kan skje ved flere virkemidler. Før det første kan adgangen til å avsi fengselsstraff begrenses ved lovgivning, slik det er drøftet i kapitlene 9.1 og 9.2. For det andre må det lovfestes gode alternativer til fengselsstraff, og domstolen må i de enkelte sakene velge den alternative reaksjonsformen framfor fengsel når det ligger til rette for det. Videre i kapitlet drøftes derfor hva slags alternative reaksjonsformer som på en god måte kan bidra til at formålet med straffen nås, og hvordan disse alternativene kan utvikles videre i tråd med lovgivers intensjoner etter hvert som man høster erfaring.

Større vekt på individuelt tilpasset straff vil kunne kreve at personundersøkelser brukes langt oftere enn i dag. Et av fortrinnene ved straffegjennomføring i samfunnet er at det ikke forårsaker noe oppbrudd i den domfeltes liv. Skolegang og yrkesaktivitet kan fortsette som før. Det krever til gjengjeld at kriminalomsorgen kan løse sine oppgaver på en smidig måte – ikke begrenset til ordinær kontortid.

### 10.1 Samfunnsstraff

Da samfunnsstraffen ble innført i 2002, hadde bruken av samfunnstjeneste som alternativ til ubetinget fengsel avtatt betraktelig de siste årene. Man søkte et alternativ som ville få tillit hos både påtalemyndighet og domstol. Samtidig ønsket man å gi kriminalomsorgen mulighet og myndighet til å påvirke innholdet i straffen. Utgangspunktet skulle være den domfeltes kriminalitet, sosiale behov og motivasjon, og kriminalomsorgens rolle var å legge til rette for at den domfelte selv skulle ta større ansvar for sitt liv og sin atferd.

Samfunnsstraff kan i prinsippet idømmes for alle typer lovbrudd, men skal ikke brukes dersom lovbruddet ville innebære en ubetinget fengsels-

straff på mer enn ett år. Det er i lovens forarbeider ikke anbefalt å bruke samfunnsstraff for alvorlige volds- eller sedelighetsforbrytelser. Lovbryteren må samtykke og må være bosatt i Norge. Domstolen kan uttale seg om det skal inkluderes bestemte vilkår.

Kriminalomsorgen er i straffegjennomføringsloven gitt myndighet til å fastsette innholdet i samfunnsstraffen. Det er forholdsvis unikt i europeisk sammenheng at kriminalomsorgen gis en så omfattende myndighet under gjennomføring av straffer i samfunnet. Det er kriminalomsorgen som, etter kartleggingssamtaler og i samråd med den domfelte, beslutter innholdet og har mulighet til å endre dette underveis. Tiltakene skal velges ut fra den domfeltes kriminalitet, problemer og behov. Innholdet i samfunnsstraffen kan bestå av flere ulike deler:

- kartleggingssamtaler for blant annet å avdekke forhold av betydning for vedkommendes kriminalitet
- samfunnsnyttig arbeid
- deltakelse i programmer som er rettet mot atferdsendring i forhold til kriminalitet
- individuelle samtaler med sikte på forebygging av kriminalitet
- megling i konfliktråd
- behandling
- andre strukturerte tiltak

Under gjennomføring av samfunnsstraff er den domfelte forpliktet til å følge de pålegg som blir gitt av kriminalomsorgen, overholde avtaler og avstå fra rusmiddelbruk under gjennomføringen.

Gjennomføringen av samfunnsstraff bygger på en forutsetning om innsettelse i fengsel dersom gjennomføringen ikke fungerer som forutsatt. En gjennomføring av samfunnsstraff kan derfor bli avbrutt hvis den domfelte ikke oppfyller kravene eller vilkårene knyttet til gjennomføringen, eller begår ny kriminalitet. Ved mindre alvorlige brudd er kriminalomsorgen i straffegjennomføringsloven gitt adgang til å treffe ulike restriktive tiltak. Domfelte kan for eksempel pålegges meldeplikt i en periode eller det kan gjennomføres en innskjerpingssamtale. Hvis den domfelte på nytt bryter vilkårene knyttet til gjennomføringen, vil saken i de

fleste tilfeller bli fremmet for domstolen med sikte på en omgjøring fra samfunnsstraff til ubetinget fengselsstraff. Det er for øvrig kriminalomsorgen selv som er gitt myndighet til å fremme denne type saker for domstolen. Dette er en ordning som fungerer meget godt og som lovgiver senere har utvidet til andre typer straff som gjennomføres i samfunnet (promilleprogram og narkotikaprogram med domstolskontroll).

Det er en positiv utvikling av bruken av samfunnsstraff. Straffereaksjonen har fått tillit og støtte hos påtalemyndighet og domstolene. Bruddprosenten er lav, og det bekrefter at både kriminalomsorgens kontroll og de reaksjoner som er til rådighet ved brudd, virker tilfredsstillende. En undersøkelse som er gjort i forhold til ny kriminalitet etter at straffen er gjennomført (Højdahl & Kristoffersen, 2006) viser det samme. Resultatene viser også at domfelte i stor grad er svært fornøyd med måten straffen ble gjennomført på. Etter tre år hadde 79 % av de som fikk en samfunnsstraff i 2002, ikke fått en ny ubetinget dom på fengselsstraff eller samfunnsstraff.

Innholdet i den gamle samfunnstjenesten var begrenset til samfunnsnyttig arbeid. Kriminalomsorgen hadde ikke mulighet til å pålegge annen type aktivitet selv om dette ville være bedre i forhold til en rehabilitering. Dette ble endret ved samfunnsstraffen. Nå kan kriminalomsorgen benytte en rekke ulike tiltak og aktiviteter. Samfunnsnyttig

arbeid utgjør fremdeles en høy andel av de timene straff som blir gjennomført. Kriminalomsorgen har imidlertid ønsket å øke bruken av andre typer aktiviteter. Det er et derfor fastsatt et mål om at ikke mer enn 70 % av innholdet i samfunnsstraffen skal bestå av samfunnsnyttig arbeid. Den resterende del skal ha et innhold som skal medvirke til å forebygge ny kriminalitet. I 2007 oppfylte kriminalomsorgen kvalitetskravet om maksimum 70 % samfunnsnyttig arbeid i samfunnsstraffen. Se også tabell 6.10.

Det er ikke bare valg av tiltak som har betydning. Et godt nettverk, meningsfulle arbeidsoppgaver og et positivt arbeidsmiljø vil i mange tilfeller være like viktig for den domfelte som tiltakene i samfunnsstraffen. Det er eksempler på at domfelte har opprettholdt sin kontakt med oppdragsgiveren lenge etter at antall timer og samfunnsstraffen var avtjent, og den domfelte har funnet seg til rette i organisasjonen eller hos arbeidsgiveren. For mange lovbrøtere vil dette være viktig for å kunne klare å bryte med sitt kriminelle miljø og sin kriminelle atferd. Å finne det riktige tilbudet til hver enkelt forutsetter god kartlegging og planlegging fra kriminalomsorgens side. Når det gjelder det samfunnsnyttige arbeidet i samfunnsstraffen må det tas hensyn til den domfeltes interesser når det gjelder arbeidsoppgaver og miljø.

Individuelle samtaler, deltakelse i program, behandling, deltakelse i arbeidsgrupper og

### Boks 10.1 Hundehold og rehabilitering

Hedmark og Oppland friomsorgskontor startet i 2005 et hundeprojekt for samfunnsstraffdømte. Utgangspunktet var at de kriminalomsorgstilsatte i samtaler med domfelte erfarte at mange hadde planer eller ønske om å skaffe en hund. Hvor gjennomtenkt var dette? Hvilke behov lå bak ønsket om å skaffe seg en hund – og var de innforstått med hvilket ansvar man påtar seg når man blir hundeeier? Man bestemte seg for å ta dette som utgangspunktet i rehabiliteringsarbeidet. En hund har et tydelig språk for dem som har lært å lese det. Samhandling mellom hund og eier er viktig, og hunden kan fortelle oss hvorvidt vi oppleves å være truende eller vennlige. Dette kan gjøre at de domfelte får økt bevissthet om egen atferd og hvordan denne påvirker omgivelsene.

Et annet mål for prosjektet er å motivere og veilede de som er interesserte, i hvordan de kan komme inn i et hundemiljø. Hundens språk og

samhandling, informasjon om hundeloven, valg av rase, lydighet, hundekjøring og hundeutstillinger er noen av temaene i prosjektet. Samlingene foregår delvis i kurslokalene ved friomsorgskontoret og delvis ute i hundeklubber og treningsarenaer i byen.

Gjennom prosjektet fikk deltakerne kontakter i ulike hundeklubber. Der kunne de tilby seg å hjelpe til under hundeutstillinger, trene hunder i hundekjøring og søk. Det er mange oppgaver for frivillige som ønsker å gjøre en dugnadsinnsats. I tillegg til å dyrke hundeeierens interesse, får de muligheten til å etablere nye bekjentskaper.

«Det er lett å komme i kontakt med folk når du har hund. Alle hundeeiere hilser og småprater når de er ute og lufter hundene sine. Som hundeeier har man en felles interesse, og vi har alltid noe å snakke om», sier én av de domfelte som deltar i prosjektet.

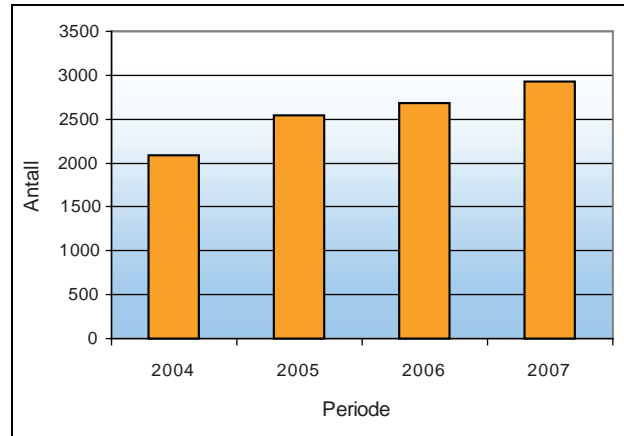
megling i konfliktråd er andre tiltak. De bidrar også til rehabilitering og redusert tilbakefall til kriminalitet, og det er nettopp disse virkemidlene som gjør målet om en individuelt tilpasset straff til en realitet. De utgjør imidlertid bare til sammen 12 % av timene i samfunnsstraffen. Det er derfor viktig at disse tiltakene får en bredere plass innenfor samfunnsstraffen.

Det er mange ulike organisasjoner som tar imot samfunnsstraffdømte for å gjennomføre samfunnsnyttig arbeid. Noen av disse har spesielle opplegg for de domfelte og kombinerer samfunnsnyttig arbeid med annet innhold. Et eksempel på dette er Ungdom mot Narkotika (UMN) som har bred erfaring som arbeidsplass for samfunnsstraffdømte. De tar utgangspunkt i den enkelte straffedømtes behov og interesser og tilbyr et miljø som vektlegger motivasjon, støtte og nettverksarbeid. Hensikten er å skape gode relasjoner og gi de domfelte tiltro til samfunnet og familien. UMN iverkset-

### Boks 10.2 Ungdom mot Vold

Ungdom mot Vold er en uavhengig stiftelse som driver forebyggende arbeid rettet mot barn og ungdom mellom 12 og 25 år. Selv om utvalget av klienter er uavhengig av sosial og etnisk bakgrunn, har organisasjonen vært en særlig god brobygger til barn med bakgrunn fra ulike kulturer.

Ungdom mot Vold har meget lav bruddprosent på samfunnsstraff. Den ligger langt under 5 %, mens det nasjonale gjennomsnittet ligger på 15 %. Stiftelsen har utarbeidet en arbeidsmetodikk og et påvirkningsprogram med høy faglig standard (Kognitiv Atferdsmestring i Praksis – KAMP) som er blitt positivt evaluert når det gjelder prosess og samarbeid. I tillegg har de utviklet et opplegg for juridisk rådgivning for ungdom (JURU) og et spesielt tiltak i samarbeid med Oslo friomsorgskontor og Etterstad videregående skole om motivasjon til teoretisk opplæring (MOTTO). Ungdom mot Vold har utviklet en form for ettervern etter endt soning for unge domfelte som innebærer stabilitetsoppfølging. Dette er unikt for Norge. Det er nylig inngått et samarbeid med Oslo friomsorgskontor om en lignende form for oppfølging av unge prøveløslatte. Stiftelsen arbeider også gjennom samarbeidsavtaler med forebyggende arbeid i et stort og stadig voksende antall videregående skoler i Oslo-området.



Figur 10.1 Utviklingen av samfunnsstraffdommer.

Kilde: KSF

ter målrettede tiltak som kan reduserer tilbakefall til ny kriminalitet, for eksempel bistand til gjeldsordninger, bolig- og arbeidstiltak.

Et annet eksempel er stiftelsen «Ungdom mot Vold» i Oslo, som er en av de største arbeidsplasser for samfunnsstraff i landet. Det er et av svært få tiltak som har etablert kontakt med ungdommer fra innvandrermiljøet og jobber med en målgruppe som i gjennomsnitt har høy risiko for tilbakefall.

## 10.2 Kombinasjon av fengsel og samfunnsstraff

Det har også tidligere vært adgang til å kombinere ubetinget fengselsstraff og samfunnsstraff ved deldom. Denne adgangen ble nylig utvidet ved Ot.prp.nr.31 (2006–2007) «Om lov om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (tiltak for å avvikle soningskøen og bedre innholdet i soningen mv.)» og innebærer at domstolen kan kombinere samfunnsstraff med inntil 60 dager ubetinget fengselsstraff.

De gode resultatene med den norske ordningen med samfunnsstraff (Højdahl & Kristoffersen, 2006) tyder på at det fungerer godt å la kriminalomsorgen tilpasse straffegjennomføringen til omstendighetene rundt den domfelte som trenger mest oppmerksomhet fra en kriminalitetsforebyggende synsvinkel. Fortløpende kartlegging under straffegjennomføringen kan dessuten gi grunn til endringer underveis. Dette medfører at det blir mulig å utnytte kriminalomsorgens kompetanse til å ta de mest relevante og effektive tiltak i bruk – for å oppnå den best mulige form for rehabilitering.

Etter hvert som styrkingen av tilbakeføringsarbeidet gir resultater, vil departementet vurdere om

det er grunn til å utvide adgangen til å benytte del-dom ytterligere. Et styrket forvaltningssamarbeid skal bedre kriminalomsorgens evne til å gjennomføre straff i samfunnet på betryggende måte. Ut fra de effektmålinger og evalueringer som etter hvert foretas, kan det være aktuelt med en justering av straffeloven for å utvide rammene for bruk av samfunnsstraff ytterligere. Departementet mener at en periode med samfunnsstraff i etterkant av en ubetinget fengselsstraff kan utvikles til å bli et meget godt rehabiliteringstiltak. Det tas derfor sikte på å gi adgang til deldom i ulike kombinasjoner mellom fengselsstraff og samfunnsstraff.

### 10.3 Bot som ikke betales

I Ot.prp.nr.90 (2003–2004) Om lov om straff gikk departementet inn for at det fortsatt skal fastsettes en obligatorisk subsidiær fengselsstraff ved bruk av bøtestraff, men slik at straffen bare bør fullbyrdes dersom boten faktisk kan betales eller allmenne hensyn ikke taler mot fengsling. Departementet foreslo også en maksimal lengde for den subsidiære fengselsstraffen på 120 dager. Stortinget sluttet seg til dette forslaget, og understreket at formålet med den subsidiære fengselsstraffen først og fremst bør være å gi den siktede et tilstrekkelig motiv til å betale boten.

Spørsmålet om subsidiær fengselsstraff kom opp igjen i forbindelse med Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 31 (2006–2007) som gjaldt tiltak for å avvike soningskøen og bedre innholdet i straffegjennomføringen. I justiskomiteens Innst.O. nr. 82 (2006–2007) uttaler en samlet komité:

«Komiteen er også oppteken av at det bør skje ei endring vedrørende bøtesoning. Komiteen er samd i at lukka fengselsplassar ikkje bør nyttast i slike høve, og ber og om at regjeringen kjem attende til Stortinget på eigna måte med ei utgreiing vedrørende bøtesoning der det subsidiert også kan vera samfunnsstraff og ikkje berre fengselsstraff.»

Departementet ser betenkelighetene ved dagens ordning og vil i stedet utrede en ordning hvor subsidiær fengselsstraff erstattes med subsidiær samfunnsstraff.

En endring med bruk av samfunnsstraff innebærer en betydelig økning i bruk av denne type straff, og vil derved være en avlastning for fengsle. Se kapittel 17.5.1.

### 10.4 Promilleprogram

Bakgrunnen for etableringen av promilleprogrammet var Friomsorgsutvalgets innstilling NOU 1993 – Nytt fundament for friomsorgen. Erfaringene den gang var at fengselsstraff ikke fungerte effektivt for enkelte grupper promillekjørere. Det var behov for en ny alternativ reaksjon som kunne bedre trafikksikkerheten og bidra til færre promillekjørere. Det skulle satses mer på et lovbruddsrelatert program som inneholdt undervisning, kontroll, behandling og tilsyn. Friomsorgsutvalget hentet erfaringer fra Nederland, som hadde forsket på promilleprogram i friomsorgen, og evaluert det med gode resultater. Sveriges erfaringer med å utvikle sitt «rattfylleriprogram» lå også til grunn for den nye ordningen.

Forslaget om etablering av promilleprogram ble vedtatt ved lov av 23. juni 1995 nr. 35. Lovendringen innebar at domstolen i en prøveperiode, i stedet for bot og ubetinget fengsel, kunne idømme bot og betinget fengsel med vilkår om promilleprogram for motorvognførere. Kriminalomsorgen fikk ansvaret for å følge opp de domfelte i promilleprogrammet, jf straffeloven § 53 nr. 6.

Promilleprogrammet ble etablert som en prøveordning i 1996 i fem fylker. Målgruppen var promillekjørere med et erkjent alkoholproblem, som hadde kjørt med promille over 1,5, eller som var tiltalt for gjentatt promillekjøring. Formålet var å motvirke promillekjøring, skape et tryggere trafikkmiljø og minske antallet trafikkulykker. Innholdet i programmet består av undervisning, individuelle samtaler, kontroll og kartlegging av behandlingsbehov. Målet er ikke å få domfelte til å slutte å drikke, men å få ham til å avstå fra bruk av alkohol ved bilkjøring. Oppfølgingen fra kriminalomsorgen varer i ett år og gir mulighet til arbeid med holdningsskapende arbeid med domfelte over tid.

Etter en gradvis utvidelse over flere år ble promilleprogrammet landsdekkende fra 2003. Antall dommer er mer enn fordoblet etter at programmet ble landsdekkende. Det er imidlertid fortsatt geografiske forskjeller som ikke lar seg forklare ved forskjeller i antall tiltaler om promillekjøring. Region øst (som omfatter Oslo) mottok i 2007 bare 60 dommer til fullbyrding, mens Region nord mottok 129 dommer. Departementet mener det er behov for mer informasjon til politi, påtalemyndighet og domstoler om de gode erfaringene med promilleprogrammet, for å sikre at denne reaksjonsmåten brukes når det ligger til rette for det. Departementet vurderer i kap. 9.2 å foreslå å endre reglene for minstestraft for enkelte typer kriminalitet. Det vurderes å foreslå at det ikke lenger skal

være mulig å idømme ubetinget fengselsstraff under 30 dager for denne type kriminalitet. Dette innebærer at de domfelte som i dag idømmes ubetinget fengsel for promillekjøring mellom 14 dager og 30 dager, i framtiden kan idømmes rusprogram.

#### **10.4.1 Utvidelse til andre rusmidler enn alkohol**

En arbeidsgruppe nedsatt av Justisdepartementet anbefalte i 2004 at ordningen med promilleprogram burde utvides til å gjelde all ruspåvirket kjøring. Forslaget ble sendt på høring til relevante instanser og fikk stor støtte. Justisdepartementet foreslo derfor i handlingsplanen mot soningskø – «Rask reaksjon – tiltak mot soningskø og for bedre innhold i soningen» at også de som kjører bil under påvirkning av diverse legemidler eller narkotiske stoffer, skal kunne idømmes et program mot ruspåvirket kjøring. Forslaget fikk bred støtte blant høringsinstansene. Det er en utbredt oppfatning at alternativ oppfølging av friomsorgskontorene, på en bedre måte enn fengselsstraff, vil kunne hjelpe denne gruppen til å avstå fra kjøring i ruspåvirket tilstand. Lovendringen ble fremmet i Ot.prp.nr. 31 (2006–2007) Om lov om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (tiltak for å avvikle soningskøen og bedre innholdet i soningen mv.).

Å utvide målgruppen for promilleprogrammet til andre typer rusmidler enn alkohol, vil også kunne øke omfanget av ordningen og bidra til å redusere muligheten for at det igjen bygges opp en soningskø. Av cirka 1900 ubetingede dommer for ruspåvirket kjøring de siste årene, dreier cirka 800 av disse seg om annen ruspåvirket kjøring enn alkohol. Dette motsvarer omkring 70 fengselsplasser årlig.

Ved lov av 29. juni 2007 nr. 84 ble ordningen med promilleprogram gjort permanent og utvidet til å gjelde personer som er dømt for overtredelse av vegtrafikkloven § 31 jf. § 22 første ledd, og som har problemer med alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel. Lovendringen vil bli satt i verk i løpet av 2008. Det nye programmet mot ruspåvirket kjøring vil kunne idømmes som et alternativ til fengselsstraff for personer som har ført motorvogn påvirket både av alkohol og av andre rusmidler.

Departementet ønsker at det nye, utvidede programmet skal videreføre tanken om å ikke være et enkelt og lettvent alternativ til fengselsstraff. Oppfølgingen fra kriminalomsorgen skal vare over tid, ha et rehabiliterende innhold og følges opp restriktivt med jevnlig kontrolltiltak. Departementet vil at flere som dømmes for ruspåvirket kjøring skal få

en slik langvarig oppfølging av kriminalomsorgen. Innholdet i programmet utvides nå til å omfatte all ruspåvirket kjøring, og det arbeides med forskrift og retningslinjer for det nye programmet.

#### **10.4.2 Nytt virkemiddel i kampen for færre trafikkulykker og reduksjon i antall førere med promille**

Alkolås er en teknisk anordning som kobles til bilens tenningsystem. For å få startet kjøretøyet, må bilføreren blåse i et munnstykke der utåndingsluft kontrolleres. Alkolås ble tatt i bruk i USA på midten av 1980-tallet, og det måler alkoholinnholdet i førerens utåndingsluft og forhindrer at kjøretøyet starter ved utslag av promille. Det er også mulig å teste føreren mens han kjører bil.

Samferdselsdepartementet har nedsatt en arbeidsgruppe som skal vurdere alkolås som et alternativ til inndraging av førerkort, en ordning som brukes i flere land.

Alkolås vil bli vurdert lagt inn som et tiltak i promilleprogrammet.

### **10.5 Trafikk og fart – risikoatferd i trafikken**

Friomsorgskontorene i Rogaland, Nordland og Finnmark har etablert et tiltak i samfunnsstraffen for personer som er dømt for grove fartsovertredelser. Hovedmålgruppen er lovbrutere i alderen 18–30 år som er idømt samfunnsstraff for alvorlige fartsovertredelser. Initiativtakeren til utviklingen av programmet har vært Statens vegvesen, som ønsket å utvikle et tiltak som kan påvirke trafikkatferd og ha større læringseffekt hos unge «råkjørere».

Det overordnede målet for tiltaket er å motvirke og forhindre grove fartsovertredelser, skape et tryggere trafikkmiljø og redusere antall trafikkulykker. Hensikten er å gi økt kunnskap om sammenhengen mellom trafikkatferd og risiko, egne kjøreferdigheter og viktigheten av samspill i trafikken. Tiltaket drives i hovedsak som samtalegrupper og skal gi deltakerne kunnskaper, holdninger, ferdigheter og hjelp til bedre innsikt i egen kjøreatferd. Kriminalomsorgen samarbeider med Statens vegvesen, politiet og Trygg Trafikk om gjennomføringen av fartstiltaket.

I kapittel 9.2 vurderes det å foreslå å heve minstestrafen for fartsovertredelser fra 14 dager ubetinget fengsel til 30 dager ubetinget fengsel. Departementet mener at mange av de som i dag idømmes ubetinget fengselsstraff under 30 dager for



fartsovertredelser, i framtiden bør idømmes samfunnsstraff, og kriminalomsorgen må påse at programmet Trafikk og fart blir gitt som en del av innholdet i straffegjennomføringen.

## 10.6 Narkotikaprogram med domstolskontroll

I Ot.prp. nr. 81 (2004–2005) «Om lov om endringer i straffeloven» ble prøveordning med narkotikaprogram med domstolskontroll introdusert. Lovforslaget ble vedtatt av Stortinget 17. juni 2005 og fikk bred tverrpolitisk støtte. 1. januar 2006 ble det etablert en treårig prøveordning med Narkotikaprogram med domstolskontroll. Prøveprosjektene ble etablert i Oslo og Bergen. Ordningen er forlenget til 2011.

En bredt sammensatt arbeidsgruppe nedsatt av Justisdepartementet i august 2003 foreslo en prøveordning med dommerledet narkotikaprogram (DN) som en alternativ straffereaksjon til ubetinget fengsel. Ideen var hentet fra Drug Courts i USA, som senere er innført og videreutviklet i andre land som Irland og Skottland. I disse landene kan rusmisbrukere dømmes til behandling istedenfor fengsel. Målet med programmet i Norge var både å forbedre de praktiske hjelpe- og behandlingstilbudene for tungt belastede rusmiddelmissbrukere og å forebygge ny kriminalitet. Narkotikaprogrammet tok sikte på å styrke den samlede innsatsen for behandling og hjelp til rusmiddelmissbrukere som vil ut av sitt misbruk. Derfor ble det ansett som nødvendig med et forpliktende tverretattlig og tverrfaglig samarbeid. Bekjempelse av kriminalitet er ikke et aleneansvar for etatene i justissektoren, men et samfunnssansvar som forutsetter medvirkning fra ulike forvaltningsnivåer og sektorer.

Departementet støttet arbeidsgruppens intensjon, men justerte modellen i lovforslaget slik at den ikke kom i konflikt med norsk rett om domstolenes uavhengighet overfor forvaltningen. Man gikk inn for en modell der dommeren som utgangspunkt ikke fikk andre roller enn de som allerede var lagt til domstolen. Dommeren får straffesaken til behandling etter de alminnelige regler om saksfordeling, og fastsetter eventuelt narkotikaprogram som vilkår i betinget dom. Dommeren deltar ikke i teamet og teamets oppfølging av domfelte. Under straffegjennomføringen tar dommeren kun beslutning om endring av vilkår dersom kriminalomsorgen framsetter begjæring om dette. Siden domstolen fikk en mindre aktiv rolle enn det som var foreslått av arbeidsgruppen, foreslo depar-

tementet å endre navnet på ordningen til narkotikaprogram med domstolskontroll (ND).

Formålet med prøveordningen er å forebygge ny kriminalitet og fremme domfeltes rehabilitering. Den skal også bidra til å forbedre de praktiske hjelpe- og behandlingstilbudene til rusmiddelmissbrukere som omfattes av ordningen. Målgruppen for narkotikaprogrammet er rusmiddelmissbrukere som er dømt for narkotikarelatert kriminalitet. Med narkotikarelatert kriminalitet menes overtreddelser av straffeloven § 162 og legemiddeloven, lovbrudd begått under påvirkning av illegale rusmidler og lovbrudd begått for å finansiere eget misbruk. De aktuelle rusmiddelmissbrukerne må være bosatt i en av prøvekommunene og ha narkotika som hovedmisbruk. Det er bare domstoler som har domsmyndighet i prøvekommunene, som kan sette vilkår om narkotikaprogram. Gjennomføringen av narkotikaprogrammet krever en felles innsats og et forpliktende samarbeid mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer.

Retten kan bare fastsette vilkår om å gjennomføre narkotikaprogram hvis domfelte samtykker. Det skal alltid foreligge personundersøkelse forut for dom hvor det kan være aktuelt å fastsette vilkår om narkotikaprogram. Kriminalomsorgen har ansvaret for å utarbeide personundersøkelsen. Personundersøkelsen gjennomføres av kriminalomsorgens representant i teamet i samarbeid med de øvrige teammedlemmene. I forbindelse med personundersøkelsen skal siktede gis utførlig informasjon om ordningen med narkotikaprogram, herunder om konsekvensene ved eventuelle brudd på vilkår som er satt for programmet og om at samtykke til å delta i programmet kan trekkes tilbake.

Narkotikaprogrammet er et individuelt tilpasset rehabiliteringsopplegg og vilkår i en betinget strafferettslig reaksjon. Programmet kan inneholde individuelt tilpassede behandlingsopplegg, henvisning til tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelmissbrukere, behandling i kommunehelsetjenesten, opplærings-/utdannings- og arbeidstiltak, booppfølging, fritidsopplegg, oppfølging av sosialtjenesten og andre tiltak som er viktige for den enkeltes rehabilitering og integrering i samfunnet.

Innholdet for den enkelte domfelte skal være et resultat av teamets faglige vurderinger i samarbeid med domfelte, og de vilkår domstolen har satt om bosted, oppholdssted, arbeid, opplæring eller behandling. Teamet skal tilrettelegge for et intensivt program med faste og hyppige avtaler, kontinuitet og arbeid med henblikk på integrering i samfunnet.

Narkotikaprogrammet skal nedfelles i en individuell gjennomføringsplan. Planen skal inneholde obligatoriske tiltak, jevnlig urinprøver, som er felles for alle domfelte, og individuelle tiltak skal planlegges i samarbeid med den enkelte. Gjennomføringsplanen skal utformes slik at den gir domfelte klarhet og forutsigbarhet om hva som er vilkårene for å delta i programmet. Dersom det foreligger en individuell plan for domfelte etter kommunehelseloven § 6–2 a, spesialisthelsetjenesteloven § 2–5, psykisk helsevernloven § 4–1 eller sosialtjenesteloven § 4–3, skal teamet søke å samordne gjennomføringsplanen med denne.

Narkotikaprogrammet gjennomføres i fire faser. Fasene kalles iverksettelsesfasen, stabiliseringsfasen, ansvarsfasen og videreføringsfasen. Fasene fastsettes etter en individuell vurdering og en realistisk progresjon. Fasene, innholdet i disse og vilkårene for forflytning mellom de ulike fasene, skal fremgå av gjennomføringsplanen.

Hvis domfelte ved alvorlige eller gjentatte handlinger bryter fastsatte vilkår, eller samtykke til å delta i programmet trekkes tilbake, kan retten etter begjæring fra kriminalomsorgen ved dom bestemme at straffen helt eller delvis skal gjennomføres i fengsel. Ved brudd som ikke regnes som alvorlig, kan kriminalomsorgen gi advarsel eller etablere tettere kontroll av domfelte.

Tilknyttet dagsentrene i Oslo og Bergen er det opprettet lokale tverrfaglige team som står for den praktiske gjennomføringen av narkotikaprogrammene. Senteret er utgangspunktet for teamets virksomhet og fast oppmøtested for domfelte når ikke annet er avtalt. Teamet skal bidra til et helhetlig behandlings- og rehabiliteringstilbud for den enkelte domfelte. Teamene består av representanter fra kriminalomsorgen, den kommunale sosialtjenesten, opplæringssektoren og spesialisthelsetjenesten. Teamkoordinator er tilsatt i kriminalomsorgen og administrativ leder av senteret, organiserer teamets arbeid, leder teammøter og legger til rette for samarbeid i teamet.

Prøveordningen med narkotikaprogram med domstolskontroll er et utfordrende prøveprosjekt fordi det forplikter så mange etater. Her har man

fått til en systematisk og tverrfaglig innsats med tanke på å etablere helhetlige behandlings- og rehabiliteringstilbud for den enkelte domfelte.

Regjeringen vil på bakgrunn av den foreløpige evalueringen av narkotikaprogram med domstolskontroll vurdere å utvide ordningen til resten av landet tilpasset lokale forhold. Regjeringen vil da vurdere å utvide ordningen til å omfatte yngre lovovertrедere med rehabiliteringsbehov. Dette vil gi flere unge en tverrfaglig, helhetlig rehabilitering under sikkerhetsmessige forsvarlige rammer.

## 10.7 Inndragning av utbytte fra kriminalitet

---

Det følger av Soria Moria-erklæringen at regjeringen vil ha en aktiv og helhetlig kriminalitetsbekjempelse. Departementet mener inndragning av utbytte vil ha en preventiv virkning og skal derfor brukes aktivt i kampen mot alle typer kriminalitet. Inndragning er ikke straff, men kommer i tillegg til straff. At kriminalitet ikke skal lønne seg, er også viktig for tilliten til rettsvesenet og den alminnelige rettsoppfatning. Inndragning av utbytte fra straffbare handlinger er derfor et satsningsområde. Se også kapittel 6.6.6.

Mye kriminalitet er motivert av vinning for den kriminelle selv eller for andre. Profittmotivet er et typisk trekk ved mye av den mer samfunnsskadelige kriminaliteten, slik som organisert kriminalitet, økonomisk kriminalitet, miljøkriminalitet og grov vinningskriminalitet. Profitten kan ta mange former. Eksempler kan være fangst fra ulovlig fiske, utbytte fra ulovlig innsidehandel innenfor verdipapirmarkedet, utbytte vunnet ved korrupsjon, utbytte fra narkotikahandel, eller heleri med mer. Skal man i disse sakene gjøre sanksjonssystemet mest mulig effektivt, og oppnå best mulig preventiv effekt av reaksjonene, er det viktig å ramme selve motivasjonen for kriminaliteten. Regjeringen vil derfor at en adekvat reaksjon skal innebære at lovbrysterne, i tillegg til straff, fratras utbyttet av kriminaliteten.

**Boks 10.3 Oversikt over forslag som regjeringen vil arbeide videre med.****Kapittel 10**

- Legge til rette for økt bruk av fengsler med lavere sikkerhetsnivå
- Øke bruken av personundersøkelse før domsavsigelse
- Legge til rette for økt bruk av permisjoner
- Gi mulighet for frigang fra første dag
- Etablere overgangsboliger i flere større byer
- Etablere prøveprosjekt med et «landsbyfengsel»
- Legge til rette for soning utenfor fengsel eller institusjon, blant annet med elektronisk kontroll
- Bedre innholdet i samfunnsstraffen
- Vurdere økt adgang til bruk av deldom fengsel/samfunnsstraff
- Erstatte fengsel med samfunnsstraff når boten ikke kan betales
- Tilby program for de som dømmes for risikoførelse i trafikken
- Vurdere Alkolås som en del av program mot ruspåvirket kjøring
- Vurdere å utvide Narkotikaprogram med domstolskontroll til hele landet
- Forsterke innsatsen for inndragning av utbytte fra kriminelle handlinger

## 11 Grupper med behov for særlig tilrettelegging

### 11.1 Varetekt

Varetekt er et tvangsmiddel som politi og påtalemyndighet kan benytte i forbindelse med etterforskning av alvorlig kriminalitet. Varetektsfengsling er ikke straff; det foreligger ingen dom for de forhold som saken gjelder. Den varetektsinnsatte er derfor å betrakte som uskyldig. Reglene om varetekt gjelder også når den innsatte har tilstått de faktiske forhold. Varetekt er hjemlet i straffeprosesslovens kapittel 14. Riksadvokaten har i rundskriv gitt detaljerte instruksjoner om bruk av varetekt.

Kriminalomsorgen stiller fengselsplasser til disposisjon for politi og påtalemyndighet for gjennomføring av varetekt. Bruk av varetekt kan bare besluttes av retten innenfor de regler som straffeprosessloven setter, og det er retten som fastsetter hvilke vilkår som skal gjelde under fengslingen.

Gjennomføring av varetekt reguleres av straffegjennomføringsloven med forskrift og retningslinjer. Kapittel 4 i loven er viet varetekt spesielt.

Varetektsfengsling er en stor belastning, og det personlige presset er ofte større enn ved frihetsberøvelse etter at dommen er falt. At varetektsinnsatte er sterkt overrepresentert i selvmordsstatistikken, er et uttrykk for dette. Opplevelsen av en personlig krise er uavhengig av varigheten av varetektsfengslingen. Ved innsettelse i varetekt er det både behov for god informasjon fra politiet om hva som har skjedd før og etter pågripelsen, og stor årvåkenhet fra fengselspersonalet.

Kriminalomsorgens viktigste utfordring når det gjelder innsatte som blir sittende en tid i varetekt, er å forebygge og avhjelpe skadelige virkninger av isolasjon. Dette skjer først og fremst gjennom menneskelig kontakt og meningsfulle aktiviteter.

Statsadvokat Johan Øydegaard ved Riksadvokatembetet skriver følgende i en artikkel i «Kvalitet i varetektsarbeidet», del 3 (Danielsen & Karlsson, 2008):

«Varetekt er et nødvendig onde. Frihetsberøvelse ved innesperring er samfunnets mest innegripende tiltak i bekjempelsen av kriminalitet. Det er neppe særlig uenighet om at varetektsfengsling, som benyttes før spørsmålet om

straffeskyld er endelig avgjort av domstolene, er et onde, men altså i en del tilfeller et nødvendig onde. Varetekt er et onde særlig fordi:

Frihetsberøvelsen finner sted uten at det er konstatert at den varetektsinnsatte er skyldig i et straffbart forhold – vedkommende er bare mistenkt. Det vil etter omstendighetene kunne foreligge ikke ubetydelig risiko for at den varetektsfengslede er uskyldig. Dersom grunnlaget for mistanken senere faller bort, vil varetekten naturligvis kunne oppleves som et urettferdig og personlig belastende inngrep.»

Internasjonale standarder slår fast at varetektsinnsatte skal holdes atskilt fra domsinnsatte, for eksempel pkt. 8 i FNs prinsipper for fangebehandling (FN-resolusjon 43/173 fra 1988). I Europarådets anbefalinger (De europeiske fengselsregler, 2006) er utgangspunktet det samme, men det kan gjøres unntak etter ønske fra den varetektsinnsatte og hvis det er til den innsattes beste (pkt. 18.8 og 18.9). I Norge plasseres varetektsinnsatte i samme fengsler som domsinnsatte. Det har vært drøftet, blant annet i St.meld. nr. 27 (1997–98) Om kriminalomsorgen, om det vil være hensiktsmessig å opprette egne varetektsfengsler i nærheten av politikamrene. En ordning med fengsler øremerket til varetekt ville være i tråd med praksis i de fleste andre land hvor varetektsinnsatte ikke blir blandet med domsinnsatte.

Det kan reises innvendinger mot rene varetektsfengsler. Erfaringene fra Sverige, hvor man har et slikt system, er blant annet at rene varetektsfengsler får et passivt miljø uten sysselsettingstilbud, utdanningstilbud og andre rehabiliteringstilbud. Det er imidlertid først og fremst et spørsmål om prioritering og tilrettelegging. Det er en utfordring å gi et aktivitetstilbud til innsatte som har restriksjoner på kommunikasjon med andre innsatte. Å skille ut egne varetektsfengsler, som for å lette politiets arbeid under etterforskningen ikke bør sentraliseres, vil i Norge føre til svært mange små fengsler. Det gjør det enda vanskeligere enn i dag å kunne gi et bredt aktivitetstilbud, og å skape fagmiljøer med tilstrekkelig kompetanse. Med den geografi og det befolkningsmønster vi har i Norge, anses derfor dagens blandingsmodell fortsatt å være den beste løsningen for varetektsfengslede.

Egne varetektsfengsler vil også være en lite hensiktsmessig ordning ut fra ressurs hensyn. Svært små driftsenheter er uforholdsmessig dyre i drift blant annet fordi turnustjeneste krever en viss minimumsbemanning selv om kapasiteten er liten. Det antas derfor at den beste kapasitetsutnyttelse og ressursbruk oppnås hvis man fortsatt kan balansere mellom doms- og varetektsbehov i samme fengsler.

FN har tatt opp med Norge ordningen med felles fengsler for varetekts- og domsinnsatte i et rettsikkerhetsperspektiv. Varetektsinnsatte er ikke dømt og skal derfor ikke pålegges de samme forpliktelser og måtte delta i fellesskap med domsinnsatte hvis de ikke ønsker det. Dette prinsippet er nedfelt i straffegjennomføringsloven ved at varetektsinnsatte ikke har aktivitetsplikt og bare deltar i fellesskap med domsinnsatte i den grad de ønsker det. Den norske ordningen har derved vært akseptert.

Departementet legger vekt på at varetektsinnsatte skal ha de samme tilbud om støtte og aktivisering som domsinnsatte. Varetektsinnsatte som selv ønsker det, bør også ha det samme tilbud om kartlegging av behandlingsbehov og andre rehabiliteringsbehov.

På grunn av de skadevirkninger som fengselsoppholdet kan medføre for denne gruppen, framheves følgende utfordringer:

- Rettsstillingen til de varetektsinnsatte er ofte komplisert og uavklart. Straffesaken er under etterforskning. De innsatte skal forberede seg på rettsaken, kanskje den viktigste prosess i den innsattes liv.
- Situasjonen kan føre til betydelig usikkerhet. Den fengslede skal samtidig forholde seg til å være siktet i en straffesak, til fengselets regime, til problemer i forhold til jobb, økonomi og andre praktiske problemer. I tillegg kommer problemer som mange opplever i forhold til pårørende og annet sosialt nettverk.
- Varetekt oppleves i praksis ofte som en straff av de innsatte og deres familier.
- Personer som varetektsfengsles, opplever i mange tilfeller at de betraktes som skyldige av omgivelsene, med påfølgende stigmatisering.
- På grunn av varetektsinnsattes særstilling har de spesielle rettigheter etter loven. Det gjelder retten til å bruke egne klær, bruk av egen lege eller tannlege og bruk av egne penger. I tillegg har de altså ikke aktivitetsplikt.

KRUS og Oslo fengsel samarbeidet gjennom flere år om prosjektet «Kvalitet i varetektsarbeidet». Bakgrunnen var kritikk fra Europarådets torturo-

vervåkningskomite (CPT), og en erkjennelse av at varetektsfengsling oppleves som særlig belastende for innsatte. I tillegg var dette et område som hadde fått liten oppmerksomhet innen kriminalomsorgen, og det forelå derfor et ønske om å utvikle varetekt som et eget fagområde. Dette resulterte i brukerundersøkelser for innsatte (2001/2002) og en håndbok i varetektsarbeid (2007).

Prosjektet «Kvalitet i varetektsarbeidet» har hatt en brukerorientering. Utviklingen startet derfor med intervjuer av innsatte og tilsatte, som fortalte hvilke behov varetektsinnsatte har i de ulike fasene av oppholdet. Det ble deretter utviklet spørreundersøkelser, der de innsatte (brukerne) ga uttrykk for hva de mener om kvaliteten på fengselets tjenestetilbud, relatert til viktige arbeidsområder (indikatorer). Hva som er viktige arbeidsområder, avgjøres av brukernes egne behov, i tillegg til faglige krav, lov og regelverk.

Undersøkelsene har vært en suksess, og metodikken er senere også brukt i utvikling av kontaktbetjentarbeidet over hele landet. Da denne type undersøkelser kom i 2002, var mange skeptisk til at innsatte skulle evaluere fengselets tilsatte. Det hadde aldri vært foretatt slike undersøkelser noe sted tidligere. I dag er disse undersøkelsene innarbeidet som en fast rutine flere steder, og det er et av de viktigste verktøy i kvalitetsforbedringsarbeidet i kriminalomsorgen. Det viste seg etter hvert at det i tillegg til brukerundersøkelser også var behov for en ytterligere konkretisering av feltet; en skriftliggjøring av varetekt som fagområde. Det ble derfor besluttet å utvikle en håndbok, og prosjektet fikk følgende mandat:

- Håndboken skal være et verktøy i arbeidet med varetektsinnsatte i norske fengsler
- Håndboken skal være et utgangspunkt for undervisningsopplegg i grunn- og videreopplæring på KRUS
- Håndboken skal gi en systematisk oversikt over området
- Håndboken skal være en informasjonskilde for aktørene innen strafferettspleien og andre samarbeidspartnere

I håndbokens del 1 er det gitt beskrivelser av viktige arbeidsoppgaver som bør utføres gjennom varetektsens ulike faser. Disse beskrivelsene er hva man kan regne som god varetektspraksis i kriminalomsorgen. Den praksis som er anbefalt i varetektshåndboken, er egnet til standard for varetektsarbeidet i alle fengsler i Norge. Dette vil blant annet innebære at mottak og registrering av innsatte skal gjennomføres på en måte som ivaretar både sikkerhets- og rettsikkerhetsmessige behov.

Spørsmål angående helse, medisinerer etc. formidles uten opphold til helsepersonell. Alle varetektsinnsatte skal få utlevert skriftlig informasjon som forteller hva varetekt er, om rettigheter og plikter, om kriminalomsorgens rolle og hvilke tilbud innsatte kan få i det aktuelle fengselet.

Alle varetektsinnsatte som ønsker det, skal få en kontaktbetjent. Kontaktbetjentens funksjoner overfor varetektsinnsatte er:

1. Å knytte personlig kontakt, slik at den innsatte har en bestemt betjent å forholde seg til når det gjelder personlige og praktiske problemer
2. Å kvalitetssikre at innsatte får den oppfølging vedkommende skal ha
3. Å ha et hovedansvar for koordinering og være et bindeledd i forhold til oppgaver som involverer flere aktører

For de innsatte som ønsker det, vil det i tillegg være hensiktsmessig å informere dem om kriminalomsorgens tilbud under straffegjennomføring og veilede dem i framtidsplanlegging.

Alle fengsler må sørge for at det settes inn relevante tiltak overfor innsatte som er isolert eller isolerer seg, og de må ha et system for kvalitetskontroll på dette området. I tillegg er det viktig at varetektsinnsatte gis anledning til å holde kontakt med familie og venner, dersom fengslingsvilkårene ikke er til hinder for dette. For utenlandske statsborgere vil dette kunne by på spesielle problemer. I slike tilfeller er det viktig at fengselets tilsatte veileder de innsatte om hvilke muligheter som finnes og tilrettelegger for slik kontakt så langt det er praktisk mulig. Se også kapittel 13.4.

Tiden i varetekt blir av mange innsatte beskrevet som den verste delen av fengselsoppholdet, særlig på grunn av usikkerhet med hensyn til hvor lenge det vil vare. Mange sitter bare og venter på at saken skal få en avgjørelse, og de gjør lite eller ikke noe for å planlegge eller tilrettelegge det som skal skje senere. Uten å foregripe avgjørelsen i de strafferettslige spørsmål, er det viktig at både innsatte og tilsatte tenker på at den innsatte skal videre til noe annet etter varetektsoppholdet. I mange tilfeller er det mulig å starte prosesser med planlegging og tilrettelegging for dette. Unge innsatte er særlig sårbare under varetektsfengsling. Gjengangere er en annen gruppe, særlig der disse fengsles for mindre alvorlige forbrytelser, og der straffen i sin helhet gjennomføres i varetekt. Dersom disse ønsker å begynne eller fortsette en rehabiliteringsprosess, må man starte mens de sitter i varetekt.

Departementet legger til grunn at den praksis som er beskrevet i håndboken om varetekt, blir rutine i alle fengsler. Det innebærer blant annet flere tiltak som sikrer alle varetektsinnsatte aktiviserings tilbud.

En utfordring ved behandling av varetektsinnsatte har vært å begrense opphold i politiets arres-ter. Det er et uttalt mål for både kriminalomsorgen og politiet at varetektsinnsatte skal oppholde seg i politiarrest kortest mulig. Også Europarådets Torturovervåkningskomite har vært opptatt av bruk av politiarrest i forbindelse med varetektsfengsling. Dette er ett av temaene som har vært berørt i komiteens rapporter etter besøk i Norge. Grensen på to døgn er et ambisiøst mål sammenlignet med mange andre land, men ut fra den store belastningen opphold i politiarresten innebærer, har det vært bred enighet om denne begrensningen av oppholdet.

Kriminalomsorgens mål er at varetektsinnsatte skal overføres fra politiarrest til fengsel innen to døgn etter pågripelsen, med mindre dette ikke er mulig av praktiske grunner. Denne regelen er nedfelt både i politiets og kriminalomsorgens regelverk og ble innført som følge av en endring i straffeprosessloven. Endringen i straffeprosessloven, som trådte i kraft 1. juli 2006, åpnet opp for at politiet kan holde pågrepne personer i arrest inntil tre dager før vedkommende må framstilles for varetektsfengsling. Ordningen med utvidet framstillingsfrist er for tiden under evaluering. Av hensyn til de varetektsinnsatte ble det derfor fastslått at innsatte i politiarrest kan overføres til fengsel, uten at det foreligger kjennelse fra forhørsretten.

Plassering av varetektsinnsatte fra politiarrest har prioritet foran innsettelse av personer med rettskraftig dom. Fordi behovet for varetektsplasser varierer mye, oppstår det likevel tilfeller hvor det lokale fengsel er fullt når politiet etterspør ledige plasser. Til tross for at utnyttelsen av fengselskapasiteten har vært svært høy for å få ned soningskøen, har kriminalomsorgen greid å redusere antall saker hvor den pågrepne må vente i politiarresten. I 2007 var det 3 127 varetektsinnsettelser i fengsel. Av disse ble det tilbud plass samme dag eller påfølgende dag i 91 % av sakene.

Kriminalomsorgen har til nå ikke registrert tidspunktet for pågripelse, bare tidspunktet for når henvendelsen er mottatt fra politiet. For å få et riktig bilde av den samlede tiden i politiarrest, skal både politi og kriminalomsorg endre sine registreringsrutiner.

## 11.2 Forvaringsdømte

### 11.2.1 Nærmere om de forvaringsdømte

Forvaringsstraffen, som er en tidsbestemt straff som kan idømmes særlig farlige lovbrøttere, er nærmere omtalt i kapittel 6.6. I dette kapitlet blir de lovbrøtterne som blir idømt forvaring, nærmere beskrevet.

I en undersøkelse fra Ila fengsel, forvarings- og sikringsanstalt som omfattet 105 forvaringsdømte menn, fant man at pr. 11. januar 2008 var 34 løslatt, 7 sonet i andre fengsler og 3 var døde. 61 forvaringsdømte sonet på det tidspunktet på Ila. Av disse 105 hadde 78,1 % én eller flere diagnoser på psykiske lidelser. Nesten halvparten av disse hadde diagnosen dyssosial personlighetsforstyrrelse. 9,5 % hadde vært tidligere psykotiske og 77,1 % hadde eller har hatt et rusproblem. 85,7 % var tidligere domfelt og gjennomsnittlig alder ved første domfellelse var 21,7 år. Kun 29,5 % av disse forvaringsdømte hadde noen gang vært i stabilt arbeid. Hver tiende forvaringsdømt i undersøkelsen hadde ikke fullført grunnskolen og hele 63,8 % hadde grunnskole som høyeste fullførte skolegang (meddelelse fra fengselsleder ved Ila). Undersøkelsen viser at forvaringsdømte har en enda mye større problem og symptombelastning enn andre innsatte.

For tiden har kriminalomsorgen en forvaring for menn på Ila fengsel, forvarings- og sikringsanstalt, og en avdeling for forvaringsdømte menn er etablert i Trondheim fengsel. Forvaringsdømte kvinner mottas på Bredtveit fengsel, forvarings- og sikringsanstalt. Det er så få kvinner som er forvaringsdømt, at det ikke er egen avdeling for dem. De skal likevel ha tilbud som er likeverdige med det de mannlige forvaringsdømte får på de spesielt tilrettelagte avdelingene.

Noen forvaringsdømte gjennomfører deler av forvaringsstraffen i andre fengsler enn forvaringsanstaltene. Det gjelder særlig Bergen fengsel og Trondheim fengsel før forvaringsavdelingen der ble etablert, fordi disse fengslene i samarbeid med psykiatrisk ekspertise ved de samarbeidende sykehusene har særlige tilbud til seksualovergripere. Det er viktig at disse forvaringsdømte også får det brede innholdsmessige tilbudet som forvaringsstraffen krever.

De forvaringsdømte innsatte er ulike og krever at man i forvaringsavdelingene arbeider med ulike metoder. Forvaringsavdelingene ved Ila kjennetegnes ved at de bruker strukturert miljøarbeid i den daglige driften. I avdelingene er det tilsatt en viss andel miljøarbeidere som deltar i driften på lik linje med fengselsbetjentene. Strukturert miljøarbeid

er også en metode som brukes overfor kvinnelige forvaringsdømte ved Bredtveit. Ved Ila har man forsøkt å innføre samtalemotodikken «motive-rende samtale» (MI), og ansvarsgrupper og tverrfaglighet anses som viktig og sentralt. Andre viktige tiltak i forvaringsavdelingene er arbeid og skole. En høy andel av de forvaringsdømte har avbrutt skolegang. Det å gå på skole eller stå i arbeid er krevende for mange forvaringsdømte, som derfor har behov for sosial trening, herunder arbeidstrening.

Behandlingsrettede tiltak er også viktig i forvaringsavdelinger. På den ene siden er det kriminalomsorgens egne tiltak, som er programmer og samtalegrupper. På den annen side er det som defineres som behandling eller terapeutiske tiltak, som utføres av psykologer og psykiatere, enten som individualterapi eller i grupper. Ila har også grupper som ledes av en fengselsbetjent og en psykolog sammen. ROS (Relasjon og samspill), som er tiltak for seksualovergripere, er eksempler på dette.

Det er ikke bare når det gjelder generelle livsproblemer de forvaringsdømte er forskjellige, det gjelder også type kriminalitet. Ofte dreier det seg om multifaktorelle forhold, dvs. flere faktorer som er involvert i forhold til diagnostikk, symptomer og type kriminalitet. Derfor har forvaringsdømte behov for et bredt tilbud på innholdssiden.

Enkelte forvaringsdømte representerer spesielle sikkerhetsmessige utfordringer. Utviklingen av rettspraksis har vist at forvaring har blitt idømt personer som er straffet for overtredelse av straffeloven § 60a, som sier at den straffbare handlingen er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe. Disse forvaringsdømte stiller kriminalomsorgen overfor sikkerhetsmessige utfordringer som må utredes nærmere. Spesielt må søkelyset rettes mot hvordan man skal kombinere de sikkerhetsmessige tiltakene med de innholdsmessige kravene som forvaringen setter. Det forhold at forvaringsdømte er en så lite ensartet gruppe, er en av årsakene til at Justisdepartementet nå etablerer forvaringsavdelinger i flere fengsler.

Forvaringsdømte, sammen med andre høyrisikoinnsatte og domfelte dømt for alvorlige kriminelle handlinger, stiller kriminalomsorgen overfor spesielle utfordringer når det gjelder tilbakefø-ringsarbeidet, både ressursmessig og sikkerhetsmessig. Dette er grupper som på grunn av sikkerhetsmessige forhold ofte vil måtte gjennomføre store deler av straffen i fengsel med høyt eller særlig høyt sikkerhetsnivå. Det innebærer mindre muligheter for en normalisert tilværelse og mindre

muligheter for kontakt med pårørende, nettverk og samfunnet for øvrig. Sistnevnte forhold er en betydelig hindring for et konstruktivt tilbakeføringsarbeid, og kriminalomsorgen må legge stor vekt på å finne virkemidler og tiltak som kompenserer for dette. Også grupper av innsatte som representerer en betydelig sikkerhetsrisiko for samfunnet, skal ut en gang. Et godt tilbakeføringsarbeid, også i forhold til disse gruppene, vil være med å trygge samfunnet på lang sikt.

Under et straffegjennomføringsforløp som starter i fengsel med særlig høyt sikkerhetsnivå, er det ønskelig med en progresjon i straffegjennomføringen for å gradvis tilvenne den domfelte et liv i frihet. Denne progresjonen er i dag vanskelig å få til for forvaringsdømte menn. Ila har prøvd å få overført forvaringsdømte til fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Disse fengslene har ikke ønsket å ta i mot forvaringsdømte fordi de mener de ikke har den nødvendige kompetansen som forvaringsordningen krever. For å sikre at de forvaringsdømte får det samme tilbudet om progresjon i straffegjennomføringen som andre domfelte, skal kriminalomsorgen sørge for at ett eller flere fengsler med lavere sikkerhetsnivå opprustes til å kunne ta imot forvaringsdømte i forbindelse med progresjon.

Forvaltningssamarbeidspartnerne spiller en større rolle enn ellers når det gjelder å tilrettelegge fengselsoppholdet for forvaringsdømte. Forvaringsdømte har spesielle behov, blant annet større behov for både helse- og sosialtjenester enn andre innsatte. Det er svært viktig at arbeidet med tilbakeføring til samfunnet starter fra dag én, også for forvaringsdømte. Selv om mange forvaringsdømte må se langt fram mot forventet løslatelse, er dette en gruppe som krever store ressurser for å få til endring. Endringsarbeidet er en svært viktig nøkkel til løslatelse, og det er påkrevet med en gradvis progresjon fra avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå og over til lavere sikkerhetsnivå og mer ansvarskrevende regimer for denne gruppen innsatte.

Departementet ser det som en stor utfordring å bedre mulighetene for utslusing av forvaringsdømte. Dette er av helt avgjørende betydning for at mange forvaringsdømte skal kunne løslates på en sikkerhetsmessig forsvarlig og human måte. Selv om alle forvaringsdømte er dømt for meget alvorlig kriminalitet, er de en svært uensartet gruppe med til dels ulike behov. Gruppen forvaringsdømte består av alt fra ressurssterke personer som har begått lovbrudd knyttet til organisert kriminalitet, til ressursvake innsatte, herunder lettere psykisk utviklingshemmede. For å ivareta denne gruppen er det etablert et tett samarbeid mellom kriminal-

omsorgen og helse- og omsorgsmyndighetene, hvor også domfeltes hjemkommune er involvert. I hovedsak blir det skreddersydd et tett oppfølgingsopplegg rundt forvaringsdømte i hjemkommunen, finansiert av statlige midler.

Pr. 31. desember 2007 var 15 utenlandske statsborgere blitt dømt til forvaring. Departementet ser en spesiell utfordring i å finne gode løsninger for forvaringsdømte med utvisningsbeslutning eller forvaringsdømte som søker overføring til videre straffegjennomføring i hjemlandet.

### 11.2.2 Etterkontroll av reglene om forvaring mv.

Da Stortinget vedtok nye regler om strafferettslig utilregnelighet, særreaksjoner og forvaring, ble det understreket at reglene burde etterkontrolleres etter en viss tid. Justis- og politidepartementet oppnevnte i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet 18. mai 2006 en utredningsgruppe som skulle forestå denne etterkontrollen. Utredningsgruppen, som ble ledet av psykiater Øystein Mæland, la frem sin utredning 30. april 2008.

Utredningsgruppen kommer med en rekke forslag og anbefalinger i sin rapport – dels forslag til lovendringer, dels forslag til andre endringer eller videre utredninger. Departementet arbeider for tiden – i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet – med oppfølgingen av rapporten. Den skal etter planen sendes på høring høsten 2008.

En del av utredningsgruppens forslag og anbefalinger gjelder forvaringsordningen. Utredningsgruppen peker blant annet på at en liten gruppe lettere psykisk utviklingshemmede synes å komme uheldig ut. Gruppen ser ut til å bli langvarig prøveløslatt til kommunal bolig. Utredningsgruppen finner det betenkelig at personer holdes innenfor strafferettssystemet som prøveløslatt i årevis fordi den kommunale helse- og sosialtjenesten ikke kan framskaffe et godt nok tilbud som kan ivareta personen på en god og trygg måte både for vedkommende selv og samfunnet.

I utredningsgruppens mandat inngikk å vurdere om virkeområdet for særreaksjoner for utilregnelige burde utvides, slik at utilregnelige personer som begår vedvarende, klart samfunnsskadelig, men ikke farlig kriminalitet, i visse tilfeller skal kunne idømmes en særreaksjon. Utredningsgruppen foreslår slik skisse (rapporten side 214-215):

«I saker der en utilregnelig person begår særlig omfattende og plagsom kriminalitet, og der det er overveiende sannsynlig at lovbruddene vil fortsette, og der virkemidler i psykisk helse-



vernloven har vært forsøkt uten ønsket effekt på den plagsomme atferden, kan domstolen vurdere følgende alternativer:

1. Innleggelse på psykiatrisk institusjon for en periode på inntil to måneder der formålet er utredning, eventuell avrusning, behandling og stabilisering. Vurdering av utskrivning skjer på ordinært faglig grunnlag, men med det vilkår at det er etablert en plan for poliklinisk/ambulant oppfølging. I tråd med prinsippene for Individuell plan, jf. pasientrettighetsloven og psykisk helsevernloven, skal koordineringsansvaret være tydelig avklart, og alle instanser som er nødvendige for å gi personen sammensatte og koordinerte tjenester, skal delta i en ansvarsgruppe. Eksempler på deltakere er den kommunale helse- og sosialtjeneste, rusomsorg, psykiatri og andre instanser som, basert på individuelle behov, er nødvendige for å sikre et godt nettverk rundt den enkelte. Friomsorgen (kriminalomsorg i frihet) er obligatorisk deltaker.

Det kan besluttet særlige vilkår for oppfølgingen, for eksempel pålegg om ruskontroll og oppfølging av medikasjon, og friomsorgen skal ha fullmakter til å følge opp slike vilkår i samarbeid med berørt faginstans.

2. Direkte etablering av en nettverksgruppe med koordinator og plan som beskrevet ovenfor.»

En slik ordning bryter med prinsippet om at kriminalomsorgen, som er en straffegjennomføringsetat, skal ha ansvar for utilregnelige personer som ellers er helsevesenets ansvar. Det er imidlertid viktig å understreke at dette er en gruppe utilregnelige lovbrøttere som i dag ikke fanges opp av lovverket, og regjeringen vil sørge for at også denne type kriminell atferd blir omfattet av lovverket.

### 11.3 Samiskspråklige innsatte og domfelte

Kriminalomsorgen har ikke statistikk over hvor mange samer som domfelles. Det er ikke adgang til å registrere etnisk tilhørighet for personer som skal sone en straff.

Etter Grunnloven § 110 a skal norske myndigheter legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Samtidig heter det i ILO-konvensjon 169 artikkel 10 at når det fastsettes straff med hjemmel i generell lovgivning overfor medlemmer av urfolk, skal det tas hensyn til folke-

gruppens økonomiske, sosiale og kulturelle særtrekk. Sameloven ivaretar rettigheter til samisktalende som skal gjennomføre straff. Bestemmelsene i loven innebærer at den som ønsker å bruke samisk for å ivareta egne interesser overfor kriminalomsorgen i forvaltningsområdet for samisk språk, har rett til å bli betjent på samisk.

ILO-konvensjonens bestemmelse om behandling av urfolk i strafferettssystemet retter seg først og fremst til domstolenes valg av hensiktsmessige straffereaksjoner. Bestemmelsen gir også et signal om at kulturelle, økonomiske og språklige særtrekk er relevant i forbindelse med gjennomføring av straffen. Når det gjelder Grunnloven § 110 a, retter den seg mot statens virksomhet generelt. Dette innebærer at den omfatter hvordan straffegjennomføringsloven med underliggende regelverk praktiseres overfor samiske innsatte.

I kriminalomsorgens fengsler i Troms og Finnmark har innsatte rett til å bruke samisk overfor hverandre og overfor sine pårørende. Retten til å bruke samisk språk gjelder også ved gjennomføring av samfunnsstraff og deltakelse i promilleprogram. Innsatte og domfelte har også rett til å bruke samisk språk ved muntlige henvendelser til kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen må derfor ha tilsatte som behersker samisk og som har kunnskap om samisk kultur.

Samisktalende tilsatte er viktig både i fengsel og friomsorg. I fengslene kan det også brukes tolketjeneste, selv om dette ikke er noen ideell løsning. Å gjennomføre alle samtaler mellom friomsorgskontorene og domfelte ved bruk av tolk vil gå utover kvaliteten på kommunikasjonen i den grad at det ikke ansees som forsvarlig.

Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS), som utdanner fengselsbetjenter, skal rekruttere samisktalende. Målet er at det hvert år tas opp et visst antall aspiranter som behersker samisk språk. Dersom to søkere vurderes å ha like kvalifikasjoner, skal den søker som behersker samisk språk, ha fortrinnsrett til opptak. Av aspirantkullet som ble uteksaminert høsten 2007, var det én samisktalende.

Det er to fengsler i Troms og Finnmark. Tromsø fengsel har én samisktalende ansatt, mens sju andre ansatte nå går på samisk språkkurs. Vadsø fengsel har to ansatte som behersker samisk, mens friomsorgskontoret i Finnmark har én samisktalende medarbeider. Ut over dette har Bodø fengsel, Ila fengsel, forvarings- og sikringsanstalt og Ringerike fengsel én samisktalende medarbeider hver.

Det er for tiden en utfordring å rekruttere nok betjenter til de to fengslene i Troms og Finnmark.

Departementet har derfor tilrettelagt for at fengselsbetjentutdanningen kan gjennomføres desentralisert. Fra mai 2008 er det omtrent 15 aspiranter som gjennomfører utdanningen i tilknytning til fengslene i Tromsø og Vadsø, og det har vært lagt vekt på å rekruttere samisktalende aspiranter. Det er et friomsorgs-underkontor i Karasjok, men det er ikke permanent bemannet med fagpersonale.

Når det gjelder samiske domfelte, har kriminalomsorgens oppmerksomhet i hovedsak vært rettet mot tiltak for å ivareta muligheten til å benytte og bevare samisk språk. Grunnloven § 110 a må imidlertid fortolkes slik at det påhviler myndighetene å tilrettelegge soningsforholdene slik at det, hvis det er praktisk mulig, tas hensyn til samisk kultur og

samfunnsliv i videre forstand. Departementet vil derfor ta initiativ til en gjennomgang av soningsforholdene for samiske innsatte og domfelte. Hensikten med en slik gjennomgang vil være å kartlegge behovet for ressurser eller spesielle tiltak for samiske domfelte utover tilrettelegging for bruk av eget språk.

Det er også viktig å foreta en gjennomgang av praksis ved utarbeidelse av personundersøkelser hvor det er samer som kartlegges. Personundersøkelsene er et verktøy for å kartlegge individuelle behov. I mange situasjoner vil personundersøkelsen også være med på å tilrettelegge for eller være bestemmende for hvilken straffereaksjon som velges. Dette gjelder for eksempel ved kartlegging av

### Boks 11.1 Ansatt og same

Inga Smuk er same og sisteårs-aspirant på Kriminalomsorgens utdanningssenter. Hun har tross sin unge alder, bred erfaring. Hun har blant annet reist og kommet tett på aboriginerne i Australia og hun har vært sammen med urfolk i Afrika. Sett folk og kulturer på nært hold. Med sin samiske bakgrunn var det en inspirerende opplevelse som også ga henne ekstra kompetanse til å møte representanter for andre kulturer enn den norske.

Inga Smuk begynte som ferievikar i Vadsø fengsel. Siden har hun hatt praksis flere steder. I praksisperioden ble hun sendt til Stavanger.

– Fikk du bruk for din kulturkompetanse der?

– Ja, faktisk. Ikke det samiske språket, men den forståelsen jeg har fått for andre kulturer enn den norske, fikk jeg god bruk for. Det var mange nasjoner representert der. I det hele tatt hadde jeg et flott år i Stavanger for min egen del. Inspirerende kollegafelleskap og mye å lære.

– Hva betyr det at du kan samisk for ditt daglige arbeid i møte med samisktalende innsatte?

– Svært mye, særlig i møte med varetektsinnsatte. De kjenner seg forstått og tatt imot og viser dermed tillit tilbake. Det blir en slags likevekt i forholdet. Følelsen av tilhørighet styrkes også. Det er et fortrinn å tilhøre en folkegruppe som har vært undertrykt i møte med mennesker fra tilsvarende folkegrupper. Det gir en dypere forståelse. Men selvfølgelig. Det er jo ikke bare språket og kulturen. Det kommer jo an på personen også. Det hjelper ikke så mye bare i seg selv å være same.

– Er det verre for samer å komme i fengsel enn for andre?

– Ja og nei, det er selvfølgelig individuelt. Men for en same som er vant til å være alene på vidda med himmel og hav og rein og en gjeterhund, kan overgangen til en grå fengselscelle og tvungent fellesskap med 12 fremmede være en voldsom overgang. Er det da ikke samisktalende personale, kan det bli en ensom opplevelse. Noe av det samme er tilfelle for andre fremmedspråklige.

– Hvor skal du hen når du er ferdig på KRUS?

– Da skal jeg til Vadsø. Jeg setter pris på å kunne bruke morsmålet mitt i jobben. En må bruke språket for at det ikke skal bli borte. Jeg skulle jo gjerne sett litt mer av verden før jeg slår meg til ro, men foreløpig skal jeg i hvert fall nordover.

– Hva tenker du om at det er så få samisktalende ansatte i kriminalomsorgen?

– Jeg synes det er et stort skritt i riktig retning at KRUS nå virkelig jobber med å endre det å få et større mangfold av nasjoner inn i tjenestemannskorpset, også samisktalende. At det norske samfunnet anerkjenner og oppvurderer samisk språk og kultur på den måten, betyr en styrking av den samiske identiteten. Det kjennes bra.

– Hva med kulturforståelse som fag på KRUS?

– Jo, det er vel og bra. Men til syvende og sist er det i møte med mennesker at du kommer under huden og får virkelig forståelse for folk som er annerledes enn deg. Da setter det seg i ryggmargen. Boklig lærdom og teori kan være et supplement, men er ikke nok alene.

aktuelle personer for program mot ruspåvirket kjøring, Narkotikaprogram med domstolskontroll eller straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Personundersøkelse rekvireres også ofte i forbindelse med idømmelse av samfunnsstraff.

Ved gjennomgangen av kriminalomsorgens organisasjonsstruktur i Troms og Finnmark vil det bli vurdert å etablere et kriminalomsorgssenter med særlig kompetanse på samisk språk og kultur. Det kan også være aktuelt med en håndbok om samers straffegjennomføring. Den kan inneholde særlige spørsmål som skal vurderes ved utarbeidelse av personundersøkelse før dom, ved den første tverrfaglige kartleggingen når rettskraftig dom er mottatt i kriminalomsorgen, ved inntakssamtale i fengsel eller ved første samtale på friomsorgskontoret i samfunnsstraffen. I håndboken ville det være behov for en diskusjon om forståelsen av målet for rehabilitering og tilbakeføring til samiske lokalsamfunn. Aktuelle samarbeidspartnere i tilretteleggingen for samer kan være Sametinget og samiske institusjoner.

## 11.4 Innsatte med utenlandsk statsborgerskap

For statistikk om utenlandske statsborgere i norske fengsler vises til kapittel 6.5.

### 11.4.1 Særlige utfordringer under varetekt og straffegjennomføring i Norge

Det forhold at en stor andel av de innsatte kommer fra andre land enn Norge innebærer flere utfordringer for kriminalomsorgen. Utfordringene knytter seg blant annet til språk- og kulturforståelse i fengselshverdagen og i forbindelse med saksbehandlingen. For eksempel er det en forutsetning for å benytte seg av klageadgangen at innsatte forstår hva som er begrunnelsen for et vedtak og hvordan vedtaket kan påklages. Manglende språkforståelse gjør det videre vanskelig for innsatte å kommunisere med de tilsatte i kriminalomsorgen og dermed vanskelig for disse å finne ut hvilke problemer de innsatte sliter med. Det kan også være problematisk for kriminalomsorgen å foreta en reell risiko- og behovsvurdering. I noen tilfeller kan kulturelle forskjeller skape vanskelige situasjoner på grunn av forskjeller i verdier, holdninger og virkelighetsoppfatninger.

Utenlandske statsborgere som fengsles i Norge, har rett til å underrette sin ambassade.

Henvendelser fra ambassader om kontakt med navngitte statsborgere, eller om generell informasjon om innsatte som gjør at enkeltpersoner kan identifiseres, inøtekommes ikke på grunn av taushetsplikten. Det kan opplyses til den eller de innsatte det gjelder at det er kommet en slik henvendelse, slik at de som ønsker det, får anledning til å ta kontakt tilbake.

Mange utenlandske innsatte har lite besøk under varetektsopphold og straffegjennomføring i Norge. Avstand til familie og venner i hjemlandet kan bidra til at innsatte opplever situasjonen som ekstra belastende. Mulighetene til kontakt begrenses også av ringetiden på inntil 20 minutter pr. uke i fengsel med høyt sikkerhetsnivå.

Innsatte med utenlandsk statsborgerskap blir i mange tilfeller besluttet utvist på grunnlag av det straffbare forholdet de har begått. Disse er imidlertid ingen ensartet gruppe. I denne kategorien finnes det både personer som aldri har vært bosatt i Norge og personer med lang botid og familietilknytning til riket. Felles for alle i denne gruppen er imidlertid at de har plikt til å forlate riket etter endt straffegjennomføring og at et innreiseforbud – varig eller tidsbegrenset – er til hinder for senere innreise til Norge. Et vedtak om utvisning vil som regel ha betydning for den enkeltes soningsforhold. Blant annet er det et relevant moment ved spørsmål om utganger under straffegjennomføringen og overføring til fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Utvisningsvedtak har dessuten betydning for tidspunktet for løslatelse og adgangen til overføring til fortsatt straffegjennomføring i hjemlandet uten innsattes samtykke.

En rask avklaring av utvisningsspørsmålet er av stor betydning både for den enkelte innsatte og for kriminalomsorgen. Ved soningsplanleggingen vil det være relevant å ta hensyn til at innsatte ikke skal reintegreres i Norge. I den forbindelse kan det stilles spørsmål om hvor hensiktsmessig det er å tilby tiltak som sysselsetting og skole tilpasset norske forhold. Forberedelsesprosessen mot løslatelse vil også bli ulik avhengig av om innsatte skal løslates til et liv i Norge eller i et annet land. Dette gjelder blant annet ved spørsmål om bolig og inntektsgrunnlag. Samtidig har utenlandske innsatte den samme rett til et tilfredsstillende innhold i straffegjennomføringen som norske innsatte har. Innholdet i straffegjennomføringen er et viktig virkemiddel for å unngå skadelige virkninger av frihetsberøvelsen. Det er viktig at innholdet søkes tilpasset innsattes individuelle behov.

#### 11.4.2 Overføring til fortsatt straffegjennomføring i annet land

Utgangspunktet i internasjonal strafferett er at en domfelt gjennomfører straffen i den stat hvor dommen er avsagt og hvor det straffbare forholdet er begått. Imidlertid kan rehabiliteringshensyn og sosiale forhold gjøre det hensiktsmessig å overføre domfelte til straffegjennomføring i vedkommendes hjemland. Utenlandske innsatte med lange dommer representerer også en belastning på fengselskapasiteten. Innsatte med utenlandsk statsborgerskap skal derfor så langt det er hensiktsmessig overføres til hjemlandet for videre straffegjennomføring der.

Dagens regelverk gir flere muligheter for overføring til straffegjennomføring i et annet land. Norske myndigheter benytter seg av adgangen til å overføre innsatte med utenlandsk statsborgerskap til straffegjennomføring i hjemlandet med og uten samtykke fra domfelte selv. Departementet har intensivert dette arbeidet, og innsatsen vil videreføres.

Overføring til de nordiske land skjer i medhold av lov om fullbyrding av nordiske straffedommer av 15. november 1963. Overføring kan skje både før og etter at straffegjennomføring er påbegynt og er ikke betinget av domfeltes samtykke. Det er mange som blir overført innen Norden. De fleste sakene gjelder korte fengselsstraffer.

Overføring til land utenfor Norden skjer som hovedregel i medhold av den europeiske overføringskonvensjonen. Pr. i dag har 63 land ratifisert konvensjonen. Konvensjonen er basert på et frivillighetsprinsipp, slik at overføring som hovedregel forutsetter at den innsatte selv søker om dette. Konvensjonen krever i utgangspunktet at det må være minimum seks måneder gjenstående soningstid når anmodning om overføring mottas av mottakerstaten. Da den samlede saksbehandlingstiden i Norge og mottakerstaten kan være lang i slike saker, vil en overføring bare være aktuelt for dommer av en viss lengde. Mottakerstaten må samtykke i overføringen og har ikke plikt til å ta imot vedkommende.

En tilleggsprotokoll til overføringskonvensjonen gir mulighet for soningsoverføring uten innsattes samtykke. Pr. i dag er det 33 stater som har ratifisert tilleggsprotokollen. Det er en forutsetning for overføring etter tilleggsprotokollen at innsatte er borger av en stat som har ratifisert denne. Dette gjelder blant annet borgere fra Litauen, Polen og Nederland, som utgjør relativt store grupper utenlandske innsatte i norske fengsler. Forutsetningen for overføring etter tilleggsprotokollen

er at det foreligger et endelig utvisningsvedtak. Hvorvidt vilkårene for utvisning foreligger, avgjøres av utlendingsmyndighetene. I den forbindelse er det grunn til å være oppmerksom på at det stilles strengere krav til utvisning av personer som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen enn til tredjelandsborgere, noe som får betydning for anvendelsen av tilleggsprotokollen. Det er også her en forutsetning for overføring at mottakerlandet samtykker i å gjennomføre den idømte straffen.

Overføring til øvrige land forutsetter at det foreligger en bilateral avtale. Foreløpig har Norge bare inngått en overføringsavtale med Thailand. Denne avtalen baserer seg på frivillighet fra domfeltes side. Lov om overføring av domfelte åpner også opp for at overføring kan skje selv om det ikke foreligger noen generell avtale med landet innsatte ønsker overføring til. Dersom det foreligger særlige grunner, kan det derfor inngås en ad hoc-avtale om overføring av enkeltpersoner.

I løpet av 2007 ble til sammen 26 innsatte overført til fortsatt straffegjennomføring i land utenfor Norden. Av disse var 15 frivillige overføringer og 11 overføringer uten innsattes samtykke. De innsatte som ble overført etter søknad var borgere av Nederland, Tyskland og Serbia, mens overføringene uten samtykke gjaldt borgere av Litauen, Polen og Ungarn. Til sammenligning ble åtte innsatte overført til fortsatt straffegjennomføring i 2006. Av disse var seks overføringer basert på frivillighet, mens to innsatte ble overført uten samtykke.

Overføringen bør skje på et tidligst mulig tidspunkt i straffegjennomføringen. De fleste overføringene skjer på grunnlag av søknad fra innsatte. Kriminalomsorgen må sikre at innsatte på et tidlig tidspunkt i straffegjennomføringen gis informasjon om muligheten til å søke om overføring og legge til rette for en rask behandling av søknader.

Det er også ønskelig å overføre flere innsatte uten samtykke, når vilkårene for dette foreligger. For å kunne benytte denne adgangen mest mulig effektivt, må utvisningsspørsmålet avklares raskt etter at rettskraftig dom foreligger. En tverrdepartemental arbeidsgruppe med representanter fra kriminalomsorgen, utlendingsmyndighetene og politiet ble opprettet høsten 2006, med sikte på å øke effektiviteten i behandlingen av utvisningssaker til straffedømte utlendinger. Regjeringen er åpen for å inngå flere bilaterale avtaler og særlig overfor stater hvor ratifikasjon av allerede eksisterende konvensjoner ikke er hensiktsmessig. Regjeringen ønsker også et mer forpliktende sam-

arbeid med EU og vil arbeide for en tilslutning til EUs rammebeslutning om soningsoverføring.

### 11.4.3 Løslatelse

Problemer knyttet til språk og avstand til familie og sosialt nettverk kan medføre at utenlandske innsatte opplever straffegjennomføringen som tyngre enn mange norske innsatte. Byrdefull straffegjennomføring blir dels kompensert ved mulighet for avkorting i straffegjennomføringstiden i form av løslatelse ved 7/12 tid i stedet for 2/3 tid, som er normalordningen. Ordningen ble innført gjennom praksis etter tidligere fengselslov og er videreført i straffegjennomføringsloven. Etter dagens regelverk kan en utlending som gjennomfører straffedom i Norge på ett år eller mer, prøveløslates etter at 7/12 av straffen er gjennomført. Det er en forutsetning for prøveløslatelse på dette grunnlaget at innsatte er besluttet utvist fra riket og at utvisningsvedtaket effektueres ved løslatelsen. Hvorvidt innsatte har hatt en slik særlig tung gjennomføringssituasjon, vurderes konkret.

I praksis er løslatelse ved 7/12 tid blitt hovedregelen for løslatelse av innsatte med utenlandsk statsborgerskap, dersom det ikke foreligger klan- eller verdige forhold under straffegjennomføringen. Det forekommer imidlertid at innsatte med utenlandsk statsborgerskap ikke kan løslates ved 7/12 tid fordi utvisningsvedtaket ikke lar seg effektuere ved tidspunkt for forventet løslatelse. Dette kan skyldes at spørsmålet om utvisning først blir endelig avklart på et sent tidspunkt i straffegjennomføringen eller at innsatte skal til et land som det er problematisk å effektuere utvisningsvedtak til. Det forekommer også at det oppstår problemer knyttet til avklaring av innsattes identitet og framskaffelse av reisedokumenter. Manglende effektivering av utvisningsvedtak til enkelte land innebærer at disse innsatte ikke kan løslates ved 7/12 tid, men må sone 2/3 tid eller til endt tid, da de blir løslatt på ordinær måte.

I sak om overføring uten innsattes samtykke er det vanlig at innsatte motsetter seg overføring til hjemlandet med den begrunnelse at vedkommende heller vil sone i Norge og løslates ved 7/12 tid. Det forekommer videre at innsatte selv ikke ønsker gjennomført tiltak for å lette sin soningssituasjon, så som overføring til fengsel med lavere sikkerhetsnivå, av frykt for å få avslag på søknad om prøveløslatelse ved 7/12 tid.

Departementet ønsker å se nærmere på ordningen med løslatelse ved 7/12 tid og vil vurdere

hvorvidt denne bør videreføres, eventuelt med enkelte endringer. Det vises til at de forhold som gjør straffegjennomføring i Norge særlig tyngende, kan avhjelpest på annen måte, så som overføring til fortsatt straffegjennomføring i hjemlandet og bedre tilrettelegging av kontakt med familie i hjemlandet.

Innsatte som er besluttet utvist, vil ikke ha lovlig opphold eller tillatelse til å ta arbeid i Norge etter løslatelse. Videre opphold i Norge vil således kunne innebære overtredelse av utlendingslovens bestemmelser som kan medføre straff. Uten oppholds- og arbeidstillatelse er det kort vei til svart arbeid og ny kriminalitet. Det er viktig å ha et tett samarbeid med politi og utlendingsmyndigheter om løslatelse og gjennomføring av utvisningsvedtak. Tidligere asylsøkere uten oppholds- og arbeidstillatelse som blir løslatt fra norske fengsler har siden 2006 hatt tilbud om plass i ventemottak inntil vedkommende returnerer frivillig eller tvangsmessig retur kan gjennomføres.

Innsatte med utvisningsbeslutning, men som ikke kan returneres til sitt hjemland på løslatelsestidspunktet, representerer en spesiell utfordring. At en innsatt er ureturnerbar, innebærer at utvisningsvedtaket ikke kan tvangseffektueres. Dette kan for eksempel skyldes at hjemlandet ikke er villig til å motta vedkommende, eller at innsatte ikke kan tvangsreturneres på grunn av at det ikke er sikkerhetsmessig forsvarlig. Departementet vil ta et initiativ til samarbeid med utlendingsmyndighetene for å kartlegge hvilke utfordringer denne gruppen representerer i forberedelsene til løslatelse.

### 11.4.4 Tiltak overfor innsatte med utenlandsk statsborgerskap

For å møte noen av de utfordringer som er knyttet til innsatte med utenlandsk statsborgerskap vurderer departementet følgende tiltak:

- Øke innsattes tilgang til tolketjeneste
- Utarbeide relevant informasjonsmateriell på flere språk
- Legge til rette for økt kontakt med familie og øvrig nettverk ved utvidet telefontid og mulighet for kontakt gjennom internett

Videre vil departementet videreføre og intensivere arbeidet med å overføre flere innsatte til fortsatt straffegjennomføring i hjemlandet.

#### **11.4.5 Innsatte domfelt av Jugoslavia-domstolen og den internasjonale straffedomstolen (ICC)**

Det er av stor betydning for forsonings- og gjenopprettingsprosesser i post-konfliktområder at krigsforbrytere blir straffeforfulgt. I tråd med dette har Norge støttet opprettelsen av krigsforbryterdomstolen for det tidligere Jugoslavia (Jugoslavia-domstolen). Norge støtter også den internasjonale straffedomstolen i Haag (ICC). Den norske regjering avga i 1995 en erklæring om at Norge var villig til å ta imot et begrenset antall domfelte fra Jugoslavia-domstolen, på grunnlag av en individuell vurdering av hvert enkelt tilfelle. Det er ikke aktuelt å ta imot domfelte med livstidsstraff eller andre lengre fengselsstraffer enn det som kan idømmes etter norsk lov. I 1998 inngikk regjeringen en avtale med FN om den nærmere gjennomføringen av overføring av straffedømte. Hittil har Norge mottatt fem domfelte fra Jugoslavia-domstolen.

Lov om gjennomføring i norsk rett av den internasjonale straffedomstols vedtekter 17. juli 1998 (Roma-vedtektene) gir hjemmel for at Norge også kan ta imot domfelte fra ICC til soning i Norge. Justisministeren har overført ICC akseptert at Norge blir oppført på listen over land som er villige til å ta imot domfelte fra domstolen. Norge forbeholdt seg retten til å motta et begrenset antall domfelte basert på en konkret og individuell vurdering av omstendighetene i den enkelte sak. Det er pr. i dag ikke inngått noen soningsavtale mellom Norge og den internasjonale straffedomstolen ICC. Det foreligger et avtaleutkast fra straffedomstolen som har store likhetsstrekk med den avtalen som Norge har inngått med Jugoslavia-domstolen.

Norske myndigheter samarbeider med Jugoslavia-domstolen i alle saker som gjelder krigsforbryternes soning i Norge. Norge er bundet av den straff som er idømt av Jugoslavia-domstolen. Gjennomføringen av straffen i Norge skal skje i overensstemmelse med norsk lovgivning, men med særlige regler når det gjelder eventuell benådning eller prøveløslatelse. Hvis domfelte etter norske regler kan løslates før tiden, skal Jugoslavia-domstolen underrettes, og avgjørelser om prøveløslatelse eller benådning tas av Jugoslavia-domstolen.

Det kreves ikke oppholdstillatelse etter utlendingsloven for å gjennomføre straff ilagt av ICC i Norge.

Etter endt straffegjennomføring er utgangspunktet at domfelte utvises fra riket på grunnlag av straffen og returneres til sitt hjemland, eventuelt et tredjeland dersom vedkommende har oppholdstil-

latelse der. Spørsmål om eventuelt opphold i Norge etter endt straffegjennomføring avgjøres av norske utlendingsmyndigheter etter utlendingslovens alminnelige regler. Det kan oppstå tilfeller hvor domfelte på bakgrunn av en konkret vurdering ikke kan sendes ut av riket. Dette kan skje dersom det ikke er noen stat som aksepterer å ta imot vedkommende, en utsendelse vil være i strid med utlendingslovens bestemmelser om vern mot utsendelse, eller utsendelse for øvrig vil være i strid med EMK art. 3 om at ingen må bli utsatt for tortur, for umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Jugoslavia-domstolen har ikke avgjørelsesmyndighet i forhold til hvor domfelte skal oppholde seg etter endt straffegjennomføring.

Behandlingen av innsatte som er domfelt av internasjonale straffedomstoler, representerer spesielle utfordringer for kriminalomsorgen både sikkerhetsmessig og når det gjelder innholdet i soningen. Kriminalomsorgen har ansvar for alle forhold knyttet til straffegjennomføringen. Dette gjelder både rømmingssikkerhet og hensynet til den domfeltes sikkerhet i fengselet. Plasseringen av krigsforbrytere skjer på bakgrunn av en konkret sikkerhetsvurdering foretatt av kriminalomsorgen. Etter en samlet sikkerhetsvurdering er flere fengsler med høyt sikkerhetsnivå funnet egnet til å motta denne type innsatte.

Regjeringens oppfatning er at domfelte av internasjonale straffedomstoler skal behandles på lik linje med andre innsatte, og plasseres på egnet sikkerhetsnivå etter individuelle vurderinger. Som nevnt er utgangspunktet at innsatte som er domfelt av internasjonale straffedomstoler, skal returneres til hjemlandet etter endt straffegjennomføring. Det kan være vanskelig å gi den innsatte et innhold i straffegjennomføringen som han kan nyttiggjøre seg også etter løslatelsen. Departementet vil vurdere om ovennevnte gruppe innsatte krever spesielle tiltak sett i lys av at de skal returneres til hjemlandet etter løslatelsen.

## **11.5 Kvinnelige innsatte**

### **11.5.1 Hvordan bør tilbudet til kvinnelige innsatte utformes?**

Som vist i kapittel 7.2.1 har domfelte kvinner mange felles karakteristika. Mange av dem sliter med dårlig selvbilde som følge av vanskelige oppvekstvilkår, herunder alkoholisererte og voldelige hjem. Mange av de kvinnelige innsatte har dessuten traumatiske opplevelser som følge av seksuelle overgrep og prostitusjon.

Til tross for en del fellestrekk, har kvinnene ulike behov og rett til individuell tilrettelegging. Fordi de utgjør en liten andel av de innsatte, kan det være vanskelig å tilby den samme bredden i tjenestetilbudet som for menn, og samtidig gjennomføre straffen nær hjemstedet slik straffegjennomføringsloven forutsetter. Flere kvinnelige domfelte bør tilbys straffegjennomføring i fengsel med lavere sikkerhetsnivå eller i overgangsbolig, og større deler av straffen bør gjennomføres utenfor fengsel.

Det må legges bedre til rette for at kvinner tilbys variert arbeid og aktiviteter. Det er høstet gode erfaringer med ulike kulturtiltak som styrker den

enkelte innsattes selvbylde. Her kan særlig Musikk i fengsel og frihet (MIFF) trekkes fram. Mange kvinner har god erfaring med programmet VINN, og slike spesielt tilrettede tiltak må bli tilgjengelig for alle kvinnelige innsatte. Det må legges særlig vekt på hvordan grupper settes sammen og at tilbudene gis av kvalifisert personale som kvinnene har tillit til.

Det bør opprettes samtalegrupper for kvinnelige innsatte om seksualitet og voldsproblematikk. Slike grupper bør ledes av helsepersonell.

Det må vises varsomhet når det gjelder visasjon og urinprøvetaking av kvinner, og det må tilstrebes at dette utføres av kvinnelige betjenter.

### Boks 11.2 Proffparagrafen

Å bli dømt etter straffeloven § 162, den såkalte proffparagrafen, kan gi mange år i fengsel. Den anvendes når det er snakk om smugling av større mengder narkotika til landet. Å bli dømt etter § 162 3. ledd kan gi 21 år i fengsel, like mye som for drap – og altså lovens maksimum. Ikke noe annet land i Norden har så strenge bestemmelser.

Vi traff Francesca i et lukket fengsel. Hun kom fra et afrikansk land og hadde fått åtte år for smugling. Hun mente at stoffet var «plantet» på henne og at hun ikke ante at kofferten hennes hadde dobbel bunn. Uansett hva hun sa, retten ga henne 8 år i fengsel. Senere kom utvisningsvedtaket.

– Det verste var varetektstiden. Det var som å falle langt, langt ned i et sort hull. Jeg var redd. Visste ingenting. Forsto ingenting. Hjemme var familien min og barna mine. Jeg gråt og gråt. Etterpå ble jeg rasende. Så gråt jeg igjen. Jeg følte meg skikkelig lurt. Eneste lyspunktet var forsvareren min. En å snakke med. Jeg kunne ikke så mye engelsk da, men nå behersker jeg det bedre. Men det hjalp ikke hva advokaten sa, retten var ubønhørlig. Åtte år fikk jeg. Nå har jeg sittet her i fire.

– *Hvordan har de fire årene vært for deg?*

– Den første tida var forferdelig. Kom ingen vei. Kjente meg helt låst. Heldigvis fikk jeg besøk av presten og noen fra Frelsesarmeens fengselsarbeid. Det lettet litt å få snakke med dem. Etter at dommen var falt og jeg visste hva jeg hadde å forholde meg til, ble alt bedre. Da fikk jeg også en visitor fra Røde Kors. Han har kommet og besøkt meg fast hele tiden. Han er snill, men mye eldre enn meg, men det gjør ikke noe. Det har vært flott.

– *Hvordan fikk du tiden til å gå?*

– Jo, jeg fikk begynne på skolen og ta engelsk. Jeg har til og med lært meg litt norsk. Men de norske vil heller snakke engelsk. Senere har jeg fått jobb på kjøkkenet. Det liker jeg godt.

– *Fritiden da?*

– Jeg har deltatt på litt aerobic. Ellers så har jeg jo fellesskap på avdelingen. Det blir en del krangling, for det er alltid noen som vil være viktigere enn andre. Men stort sett så har vi det hyggelig og er til støtte for hverandre på avdelingen.

– *Hva tenker du om fremtiden?*

– Nei, den vil jeg helst ikke tenke på. Nå har jeg vært så lenge borte fra barna at jeg gruer meg til å komme hjem og kunne tenke meg å bli i Norge. Men hjem må jeg visst selv om jeg trenger legebehandling som jeg kan få her, men ikke hjemme.

Det banker på døren. Betjenten kommer for å minne om timen hun har fått hos sykepleieren.

– Hun er super – har hjulpet meg så mye, sier Francesca før vi skilles.

Departementet vil også som nevnt i kapittel 11.2 særlig vurdere tiltak for kvinner med forvaringsdom, i tråd med anbefalingene fra Møland-utvalget.

Det kan være forbundet med problemer at noen kvinnelige domfelte soner i et fengsel der det også befinner seg menn. Dette skaper problemer som ikke er så framtrødende i «rene» kvinnefengsler. For å sikre at kvinner har mulighet for å sone nær hjemstedet, vil det fortsatt tilbys plasser for kvinner i fengsler som ellers har mannlige innsatte. Kvinner som ønsker det, skal imidlertid tilbys soning i egne fengsler, eller på avdelinger som muliggjør skjerming fra mannlige innsatte.

### 11.5.2 Kvinner med små barn

Normalitetsprinsippet innebærer at innsattes kontakt med omverdenen ikke hindres mer enn det som er nødvendig av sikkerhetsgrunner. Kontakten med pårørende er derved et mål i seg selv. Dette er behandlet i kapittel 14. God kontakt med familien under straffegjennomføringen anses også viktig for en vellykket reintegrering. Særlige utfordringer knytter seg til innsatte med egne barn. Det er et mål at kvinnelige innsatte som har omsorgen for sine barn, beholder den på tross av fengslingen, og er egnet til å ta seg av barna etter løslatelse. Som hovedregel har mor og barn felles interesser – men ikke alltid. Der hvor det er tvil, skal hensynet til barna alltid gå foran hensynet til den innsattes rehabilitering.

Det er viktig å legge forholdene til rette for at mor kan få mest mulig kvalitetstid sammen med barna, der dette vurderes som gunstig for dem. Det bør gis utvidet besøkstid og telefontid. Det bør også gis anledning til barnebesøk i besøksleilighet. Det bør opprettes mor-barn grupper, der flere innsatte og deres barn kan møtes for å delta på aktiviteter både innenfor og utenfor fengselet. Flere fengsler har god erfaring med pappagrupper, se kapittel 13.2.

I Norge er det ikke adgang til at mor har barn med seg under straffegjennomføring i fengsel. Dette innebærer at det i enkelte tilfeller kan være vanskelig å skaffe et adekvat soningstilbud til mødre med helt små barn med utgangspunkt i hva som er best for barnet. De aller fleste land i Europa, de nordiske land medregnet, har lagt til rette for at kvinner kan ha barn inntil omkring to år med seg i fengselet hvis ikke nærstående familie kan ta seg av barnet. Inntil denne alderen mener

man barnet ikke har noen forståelse av sine omgivelser og heller ikke senere vil ha noen erindringer om å ha bodd i et fengsel.

I Norge løses problemet ved opphold på mødre-hjem etter § 12 for kvinner som føder under straffegjennomføringen. Mødre-hjem er også egnet for småbarnsmødre med korte straffer, ved at hele straffen kan gjennomføres i institusjon.

Omsorg for svært små barn vil også være en viktig grunn ved søknad om soningsutsettelse. Det kan imidlertid være andre grunner til at soning i institusjon eller soningsutsettelse likevel ikke gis, for eksempel at domfelte er utenlandsk statsborger, og det er risiko for at hun vil unndra seg straffen ved å forlate landet.

Det finnes ikke et hensiktsmessig tilbud om mor/barn-soning for mødre med lengre dommer. Uavhengig av barnets alder kan en mulig løsning være å utvide rammene for bruk av § 12 til også å kunne gjelde dommer av lengre varighet, forutsatt at det finnes egnede institusjoner som tar imot mødre med større barn. For noen kan det være en løsning å etablere et soningstilbud for mor og små barn i kriminalomsorgen. Departementet vil vurdere å innføre et soningstilbud for mor og små barn etter dansk modell.

Det vises ellers til kapittelet om overgangsboliger, hvor det skal legges til rette for at innsatte, både kvinner og menn, skal kunne ha barna hos seg den siste tiden før løslatelse for å styrke familiebåndene og kunne få tilgang til familierådgivning i trygge omgivelser. Se kapittel 9.13.3.

## 11.6 Barn og unge

I henhold til barneloven er en person et barn i lovens forstand inntil fylte 18 år. Den kriminelle lavalders i Norge er imidlertid 15 år. Over denne alder dømmes lovbrøtere i utgangspunktet etter samme lovgivning som voksne. Forskjellen i aldersgrenser reiser både etiske og praktiske spørsmål.

### Boks 11.3 Barn i fengsel

«Som kjent fungerer miljøene i fengslene som rene forbryterskoler, de som soner får altså ofte en innføring i et kriminelt miljø.»

Kilde: Samfunnsfaggrupper ved Hamar katedralskole



### 11.6.1 Barns lovbrudd

Barn begår til dels svært alvorlige lovbrudd. Tabell 11.1 viser hva personer under 18 år ble dømt for i 2006. Det framgår ikke av tabellen hvor mange av dem som fikk fengselsstraff.

### 11.6.2 Barn bør ikke i fengsel

Som det framgår av St.meld. nr. 20 (2005–2006) Alternative straffereaksjonar overfor unge lovbrystarar, er regjeringens mål at barn ikke skal settes i fengsel. Ubetinget fengselsstraff bør være unntaket for unge mellom 15–18 år, og bør bare kunne benyttes der hvor barnevernet har prøvd de tiltak de rår over. Under stortingsbehandlingen av denne meldingen kom det fram tvil om hvorvidt barnevernet eller andre institusjoner utenfor justissektoren var i stand til å håndtere de aller mest krevende unge som settes i varetekt eller er dømt for grove forbrytelser. Det ble derfor nedsatt et utvalg som skal utrede egnede alternativer til fengsel. Utvalget skal avgi sin rapport høsten 2008.

Selv om utvalget skulle komme til den konklusjon at barnevernets institusjoner skulle ta imot alle under 18 år, ville det ta tid å få bygget opp tilfredsstillende tiltak som alternativ til fengsel. Kriminalomsorgen satte derfor umiddelbart i verk tiltak for å lette situasjonen for barn i enkelte fengsler i påvente av bedre løsninger. Fengslene i Oslo, Larvik, Bergen og Trondheim har styrket sin kompetanse på barns behov, og har sammen med barnevern, skole og andre offentlige etater etablert en særlig beredskap for å ta imot den aller yngste gruppen av innsatte. Alle de nevnte er fengsler med høyt sikkerhetsnivå.

Det er ønskelig å ha barn i fengsler med lavest mulig sikkerhetsgrad, og det skal alltid søkes etter

de beste alternativene for barn mellom 15–18 år. Fengsler med høyt sikkerhetsnivå vil uansett hvor godt innholdet i soningen er, virke skremmende med sine murer, gjerder og låste dører. Av hensyn til andre innsatte er det begrenset hvor stor fleksibilitet man kan få til i de daglige rutineene i et lukket fengsel for å imøtekomme barnets behov. Når varetektssurrogater ikke er funnet tilstrekkelig, eller når det ikke finnes egnede institusjoner for soning etter straffegjennomføringsloven § 12, betyr det imidlertid ofte at det er behov for sikkerhetstiltak som overgangsboligene eller fengsler med lavere sikkerhetsnivå ikke har. Barnet bør imidlertid overføres til institusjon, fengsel med lavere sikkerhetsnivå eller overgangsbolig så snart som overhodet mulig. Der hvor familieforholdene ligger til rette for det, bør straffegjennomføring i hjemmet etter straffegjennomføringsloven § 16, med tett oppfølging både fra kriminalomsorgen og fra andre etater, brukes mer. Innføringen av hjemme-soning med elektronisk kontroll bør gjøre det lettere å få til slike løsninger.

Departementet ønsker å få i gang et pilotprosjekt med et tilbud til unge straffedømte i en åpen kriminalomsorgsenhet som bygger på importerte tverrfaglige tjenester med høy faglig standard. I de tilfellene hvor bruk av fengsel er tvingende nødvendig, skal de yngste innsatte, fra høsten 2008, plasseres direkte i denne enheten eller i overgangsbolig eller i fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Også andre enheter som skal ta imot barn, bør rustes opp både kompetanse- og bygningsmessig for å imøtekomme barnas behov. Skadevirkningene av fengsel for denne gruppen skal reduseres mest mulig.

Det tverrfaglige ekspertteamet ved pilotenheten kan også rådgi andre fengsler i hver enkelt sak. Ordningen med et slikt ambulerende team vil sikre

Tabell 11.1 Personer under 18 år dømt i 2006, etter lovbrudd.

Grov narkotikaforbrytelse	3
Voldtekt	9
Seksuell omgang med barn	11
Seksuell handling med barn	5
Legemsbeskadigelse	138
Drap	3
Grovt ran	8
Utpressing og ran	2
Sum	179

Kilde: KSF



Figur 11.1

god kompetanse i alle fengsler med innsatte under 18 år.

Familie og pårørende må trekkes aktivt inn i tilbakeføringsarbeidet, slik at forholdet mellom ungdommen og foreldre og andre pårørende forandres i positiv retning. Dette omfatter blant annet relasjonsbygging og konflikthåndteringsarbeid, tilbud om foreldreveiledning, familieråd og lignende. Det bør også legges opp til at foreldre/pårørende kan bo sammen med unge i egnede boenheter.

Selv om kriminalomsorgens institusjoner for barn i minst mulig grad skal ha preg av å være et fengsel, gjelder straffegjennomføringslovens regler. De må imidlertid tilpasses situasjonen så langt det er mulig. Det skal utvikles bedre mottaksrutiner spesielt tilpasset de unges behov. Rask og grundig kartlegging er en forutsetning, med utgangspunkt i en personundersøkelse som bør være obligatorisk før barn dømmes til straff. Det er også nødvendig å gi god informasjon tilpasset barnets forutsetninger og ellers å skape trygghet så langt det er mulig innenfor strenge omgivelser. Det må særlig sikres at kontaktbetjentordningen fungerer godt. Så snart som mulig etter innsettelse skal det etableres ansvarsgrupper. Teamet skal også legge til rette for gode og varige tiltak etter løslatelse.

De unge som retten finner det nødvendig å fengsle, vil være svært utagerende og har ofte voldsproblemer. Det vanligste domsgrunnlaget for unge lovbrøyttere i fengsel er grov vold, sedelighetsforbrytelser, grove ran eller drap, slik at behovet for samfunnsbeskyttelse vil være sterkt tilstede. Erfaring tilsier at rømningsfaren er særdeles høy for denne gruppen. De unge har ofte minimal respekt for autoriteter og ser ikke konsekvensene av sin egen atferd. Dette innebærer at det er et stort behov for skjerming, både i forhold til andre innsatte og samfunnet. Forskning har vist at det lett dannes sterke og negative subkulturer, slik at det alltid må være en voksen tilstede. De store atferdsavvikene som denne gruppen innehar, innebærer tett oppfølging, stabilitet og kontinuitet. Det vil derfor være behov for høy og tverrfaglig bemanning til enhver tid. Svært mange av de unge som sitter i fengsel i dag, har utenlandsk bakgrunn, og det må tas hensyn til de særskilte behovene som denne gruppen kan ha.

Det er tidligere pekt på en betydelig rømningsfare. For å mestre denne gruppen i straffegjennomføringsalternativer med lavere sikkerhetsnivå, må det foreligge tydelige konsekvenser ved brudd. Mulighet for skjerming for en periode i et egnet fengsel med høyt sikkerhetsnivå må derfor være til stede, for intensivt å restituere den unge for tilba-

keføring. Stor fleksibilitet i forholdet mellom lav og høy sikkerhet vil derfor være nødvendig. Dette innebærer at også skjermingsfengselet må ha tilgang på barnevernfaglig kompetanse. Det optimale vil imidlertid være om den samme tjenestegruppen, med den barnefaglige spisskompetansen som de forutsettes å ha, følger den unge hele tiden.

Barnets behov for skjerming fra innsatte som kan ha en uheldig påvirkning, må ivaretas. En enhet som tilrettelegges spesielt for de yngste, bør ha maksimum tre plasser for innsatte mellom 15–18 år. Det kan være heldig å plassere dem sammen med utvalgte eldre innsatte som ikke vil antas å ha en negativ påvirkning på dem. En slik sammensatt avdeling vil gi bedre utnyttelse av fengselskapasiteten, men lavt belegg må aksepteres hvis det ikke er egnede voksne innsatte i fengselet.

Institusjoner for barn krever bred kompetanse og høy bemanning. De aller fleste unge som kommer i fengsel, har som oftest vært i tunge tiltak i regi av barnevernet tidligere. Barnevernsinstitusjoner har ofte meget høy bemanning. Barnevernet bør også ha tilsatte på en slik avdeling. Skole og helsepersonell må prioritere denne gruppen innsatte. Kriminalomsorgens del av bemanningen bør også være tverrfaglig, det vil si både fengselsbetjenter og miljøterapeuter med barnevernsfaglig eller sosialfaglig utdanning. De tilsatte på en slik kriminalomsorgsenhet vil ha et særskilt ansvar for å sikre at den innsatte blir løslatt til forsvarlige forhold etter at perioden i fengselet er over.

Kriminalomsorgen har ansvar for å hindre at unge innsatte sitter isolert, og må arbeide målrettet mot løslatelsen, enten denne skjer fra varetekt eller fra dom. Så fort som mulig iverksetter teamet en individuell plan (IP) for den enkelte innsatte som har behov for det. Tverrfagligheten i teamet sørger for at innsatte får hjelp og tilrettelegging for undervisning og hjelp med helserelaterte problemer. Barnevernets representant i teamet jobber fortløpende med innsattes hjemkommune eller bydel i forhold til løslatelsen.

Større reformer som vil kunne kreve lovendring, vurderes ikke før det offentlig oppnevnte utvalget har kommet med sin utredning. Det er imidlertid også mulig med regelverksjusteringer innenfor dagens lov. Det vurderes særlig en oppmykning av reglene for prøveløslatelse under straffegjennomføringsloven § 42, ved at ung alder anses som særlig grunn slik at unntaksbestemmelsen om prøveløslatelse på halv tid skal kunne benyttes.

I St.meld. nr. 20 (2005–2006) Alternative straffereaksjonar overfor unge lovforbrytarar, ble det angitt en rekke konkrete forslag som vurderes. Blant disse kan nevnes:

- Forslag om at konfliktrådsordningen bør gjøres obligatorisk, slik at påtalemyndigheten pålegges å overføre saker til konfliktrådet når gjerningspersonen er under 18 år.
- Prøve ut ordning med oppfølgingsgrupper for å sikre god og tverrfaglig oppfølging etter løslatelse fra fengsel. Ordning med oppfølgingsgrupper må ses som en forlengelse av ansvarsgruppeordningen, og en naturlig konsekvens av arbeidet med individuell plan for de aller yngste, for å oppnå en systematisk, god og tverretattlig oppfølging etter løslatelse.
- Videreutvikle ordningen med personundersøkelse, slik at dette blir et sentralt og gjennomgående dokument i arbeidet med unge, som følger barnet fra etterforskning er avsluttet til straff er gjennomført. Det presiseres i forslaget at personundersøkelsen skal være obligatorisk i de tilfeller der unge lovbrytere under 18 år er siktet i en straffesak. Det er påtalemyndigheten eller domstolen som rekvirerer personundersøkelse i medhold av straffeprosessloven.
- Departementet går inn for en mer aktiv bruk av overføringer etter straffegjennomføringsloven § 12 og § 16 for de yngste, og vil endre § 16 for å gjøre ordningen med straffegjennomføring utenfor fengsel mer tilgjengelig for unge domfelte.
- Det skal etableres et pilotprosjekt for unge lovbytere med utgangspunkt i den svenske KrAmi-modellen. Arbeidet skal knyttes opp mot tverrdepartemental styringsgruppe som skal utvikle KrAmi i Norge.
- Personundersøkelse, individuell plan og etablering av en mentorordning skal være sentrale elementer for å sikre en individuell og helhetlig oppfølging av unge lovbytere i fengsel. Det er viktig at de planene som kriminalomsorgen har selv, blir samordnet med den individuelle planen etter helse- og sosiallovvingen, og er operative ved løslatelse.
- Departementet vil klarlegge eventuelle behov for videreutvikling av bekymringssamtalen for å sikre den forebyggende funksjonen som denne samtalen har. Politiloven gir politiet anledning å kalle inn barn (under 18 år) og foreldre til samtale når det er grunn til å tro at den unge har gjort seg skyldig i en straffbar handling. Samtalene blir brukt for å klarlegge situasjonen for den unge, ansvarliggjøre den unge selv og foreldrene og for å motivere barn og foreldre til å endre de faktorene som kan føre til kriminalitet.

- Noen av forslagene er fulgt opp eller er under planlegging. Andre fanges opp av ulike tiltak i denne meldingen.

### 11.6.3 Om ungdomskontrakter – forsøk med alternativ reaksjon for unge lovbytere mellom 15 og 18 år

Ungdomskontrakt er en avtale mellom en ung lovbyter med samtykke av en foresatt på den ene side og politi og kommunale myndigheter på den annen side. Kontrakten er en alternativ reaksjon for unge lovbytere i alderen 15 til 18 år som ennå ikke har kommet inn i et fast kriminalitetsmønster. Den skal inneholde tiltak som igangsettes raskt, og som antas å bidra til endret atferd.

Ungdomskontrakt innebærer at påtalemyndigheten unnlater å reise tiltale hvis ungdommen inngår en forpliktende avtale.

Gjennomføringen krever et tett samarbeid mellom partene. Kontrakten skal inneholde «både bot og bedring.» Botsperspektivet skal signalisere, både overfor ungdommen og omverdenen, at ungdomskontrakt er en reaksjon på en kriminell handling. Bedring innebærer tilstrekkelig støtte fra samfunnets side til at ungdommen skal kunne endre sin atferd.

Utprøving av ungdomskontrakter ble initiert på bakgrunn av danske erfaringer, som et ledd i oppfølgingen av St.meld. nr. 17 (1999–2000) Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet. Syv prosjekter ble gjennomført fra 2001 til 2003 i samarbeid mellom politidistrikt og bydel/kommune, finansiert i felleskap av Justisdepartementet og daværende Barne- og familiedepartementet. Nærmere regler ble gitt i et direktiv fra Riksadvokaten til de berørte politidistrikter. I tillegg til aldersgruppe ble det angitt hva slags lovbrudd som kunne komme inn under ordningen. Formelt sett var kontrakten et vilkårved påtaleunnlattelse.

Erfaringene fra prosjektet viser at det er mulig å kombinere straffens funksjon med rehabiliteringstiltak rettet mot den enkelte, og at ungdom med ulik grad av problematikk og kriminalitetsbilde kan profittere på tiltaket (Egge, 2004). Ungdomskontrakt gir ungdommer en mulighet til å gjøre opp for seg, og kan være en hjelp til endring. Prosjektet viste også at organisatoriske, politifaglige og sosialfaglige spørsmål på enkelte områder må utredes og tilrettelegges for å sikre at tiltakene er i samsvar med kontraktens innhold i kontraktsperioden.

Styringsgruppen (med medlemmer fra Justisdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet) vurderte det slik at ungdomskontrakt kan

være en hensiktsmessig reaksjonsform overfor unge lovbrøyttere for å forebygge gjentatte lovbrudd. Den bør ses i sammenheng med andre tiltak som benyttes i en straffegjennomføring eller som vilkår for påtaleunntatelse.

De organisatoriske, politi- og sosialfaglige sidene må imidlertid gjennomgås og harmoniseres med gjeldende strukturer. Styringsgruppen anbefalte videre arbeid for å gjøre ungdomskontrakter til et straffealternativ for gruppen mellom 15 og 18 år. Når det gjelder de juridiske rammene, er det påtalegrunnlaget og registrering i strafferegisteret som fikk mest omtale i prosjektrapporten. I et betydelig antall saker mente prosjektkoordinator og politi at ungdomskontrakt ville være det riktige tiltaket, men det straffbare forholdet lå utenfor påtalegrunnlaget for slik kontrakt.

Forsøkskommunene og politidistriktene hadde store forventninger til oppfølging. Erfaringene ble raskt spredd, og arbeidet med ungdomskontrakt som vilkår for påtaleunntatelse gjennomføres i dag en rekke steder som en del av det lokale samarbeidet.

Lovfesting som grunnlag for en videre bruk av denne reaksjonsformen etterlyses av mange, mens andre har funnet tilfredsstillende løsninger innenfor dagens lovverk og Riksadvokatens rundskriv.

En kontrakt mellom en ung lovbrøytter, hans foresatte og hjelpeapparat og skole kan imidlertid brukes i større omfang enn som vilkår for påtaleunntatelse, også uten særskilt lovfesting. Avtalen kan være et resultat av megling. Videre kan den brukes som vilkår for betinget dom, selv om den da ikke utgjør et alternativ til straff, men fungerer som et ansvarliggjørende og rehabiliterende virkemiddel.

Erfaringene fra prosjektet ble videreutviklet i delprosjekt 1 «*Felles ansvar*» i Salten under prøveprosjektet «Snu unge lovbrøyttere» som hadde særlig vekt på det lokale samarbeidet (Eide et al, 2007). Tankegangen prøves nå ut som et ledd i forvaltningssamarbeidet i de fire oppfølgingsteamene som utgjør tiltak 1 i handlingsplanen «*Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet*», som er inne i sitt siste år. Primo 2009 vil sluttrapport foreligge fra NTNU.

Følgende premisser er viktige i den videre oppfølgingen:

- Gjennomføringen må ivareta den enkeltes rettssikkerhet dersom ungdomskontrakter skal inngå som en alternativ straffereaksjon.
- Barne- og likestillingsdepartementet og andre aktuelle departementer må bidra innen sitt ansvarsområde for å sikre tiltakenes faglige innhold.

- Justisdepartementet vurderer hvordan forankring i lovverket skal skje og retter en henvendelse til Riksadvokaten når det gjelder de påtalemessige spørsmålene.
- I Innst.O. nr. 72 (2004–2005) – Innstilling fra justiskomiteen om lov om straff (straffeloven), blir ungdomskontrakt omtalt i enkelte av komitémerknadene:
- Under punkt 18.3.2, som omhandler begrenset bruk av fengselsstraff overfor unge lovbrøyttere, sier komiteen at «straffeloven bør gi hjemmel for at det overfor barn og unge gis adgang til utvidet bruk av samfunnsstraff, og nye straffarter som ungdomskontrakt eller tvungen overføring til konfliktråd». Videre mener komiteens medlemmer fra AP og SV at «prøveordningen med ungdomskontrakter bør følges videre opp som reaksjonsform overfor unge lovbrøyttere. Disse medlemmene mener det er behov for at ungdomskontrakter etableres som egen straffart ...»
- Under punkt 20.2.2.2, som omhandler forvaring av unge lovbrøyttere, anfører komiteens medlemmer fra AP og SV at «ungdomskontrakter må ha et anvendelsesområde som plasserer det logisk i forhold til andre reaksjonsformer som særlig konfliktråd og samfunnsstraff».
- Harmonisering og/eller avgrensning i forhold til konfliktrådsloven og eventuelle planer for modernisering eller endring av denne vurderes.
- Gjøre bruk av de erfaringer som NTNU vil beskrive i sin avlutningsrapport for «Oppfølgingsteam».

Valg av metoder for gjennomføring og plassering i lovverket bør også vurderes i sammenheng med forslagene i rapporten fra utvalget som er oppnevnt for å følge opp St.meld. 20 (2005–2006) Om alternative straffereaksjonar for unge lovbrøytterar.

## 11.7 Innsatte med psykiske lidelser og store atferdsavvik

Kriminalomsorgen har ansvar for et varierende antall personer som av ulike grunner bør undergis en tettere oppfølging enn dagens fengselsavdelinger maktet. Enkelte fengsler har omfattende tilbud fra psykologisk/psykiatrisk poliklinikk inn i fengselet, men tilbudet varierer meget. Personer som er psykotiske og har en alvorlig sinnslidelse, skal overføres til psykiatrisk sykehus til behandling. Personer som ikke har en alvorlig sinnslidelse, er

det kriminalomsorgens ansvar å ivareta. De kan likevel ha stort behov for et behandlingstilbud og spesielt tilrettelagte soningsforhold. Utfordringene knytter seg særlig til noen grupper:

1. Personer med en borderline-diagnose som har psykotiske gjennombrudd i fengsel, men som i et sykehus med et terapeutisk miljø klarer å kontrollere symptomene. Antallet er ikke veldig stort, men det er store problemer rundt hver enkelt.
2. Personer med store personlighetsforstyrrelser som kan sette hele avdelinger «på hodet». Disse kan ofte være farlige for seg selv og andre og er meget resursskrevende.
3. Personer med lettgradig psykisk utviklingshemming.

I St.meld. nr. 27 (1997–98) Om kriminalomsorgen foreslo man å opprette noen ressursavdelinger i fengselsvesenet. Formålet med ressursavdelingene var bedre å ivareta de særlige behovene hos de dårligst fungerende innsatte; de som er vanskelige og de som har det vanskelig. Tjenestemennenes mulighet til positiv påvirkning øker i et lite og oversiktig fellesskap.

Departementet vil nærmere utrede behovet for ressursavdelinger. Ved å opprette mindre enheter ved ulike fengsler, kan avdelingene innrettes slik at de lokale behov avgjør avdelingenes sammensetning, og dermed deres faglige innretning. Derved kan man ytterligere styrke muligheten for differensierte soningstilbud og bygge opp kompetanse. Straffegjennomføring i en ressursavdeling er et positivt tilbud for en kortere eller lengre periode. Det bør legges opp til en tverrfaglig kompetanse blant personalet, men med hovedvekt på fengselsfaglig utdanning.

Det er et særlig mål å forebygge selvmord, selvmordsforsøk og selvskader både i og utenfor kriminalomsorgens virksomhet. Til tross for betydelig kunnskap om problemet (se kapittel 7.1.6), er det for mange slike hendelser. Fra begynnelsen på 1990-tallet har det vært undervist på KRUS i selvmordsproblematikk. Å avdekke de forhold i fengslene og i det sosiale liv som bryter ned livslysten, er en viktig side av det omsorgsrelaterte og forebyggende arbeidet. Det skal igangsettes individuelle tiltak på et medisinsk, psykisk og sosialt grunnlag som sikrer den enkeltes rett til behandling og omsorg. Høy risiko for selvmord er knyttet til den enkeltes livsbetingelser og sosiale integrering. En kvalitativt god oppfølging av den enkelte ut fra personens individuelle og sosiale behov både under og etter straffegjennomføringen vil være en

del av en nødvendig hjelpe- og støttestrategi. Dette forutsetter en tverretattlig innsats. De regionale helseforetakene har et «sørge for»-ansvar overfor innsatte med behov for spesialisthelsetjenester, herunder psykisk helsevern. Det er stilt krav til de regionale helseforetakene om at det skal være avtaler mellom helsetjenesten i kommuner som har fengsler og spesialisthelsetjenesten om å styrke behandlingstilbudet for innsatte. Disse avtalene skal danne grunnlaget for gode og lokalt tilpassede samarbeidsformer og sikre innsatte et forsvarlig spesialisthelsetjenestetilbud.

#### **Boks 11.4 Oversikt over forslag som regjeringen vil arbeide videre med. Kapittel 11**

- Gi varetektsinnsatte de samme tilbud om støtte og aktivisering som domsinnsatte
- Sikre at den nyutviklede håndboken for god gjennomføring av varetekt tas i bruk alle steder
- Endre registreringsrutinene for opphold i politiarrest og overføring til fengsel for å sikre kortest mulig opphold i arresten
- Sørg for at kvinner med forvaringsdom får sone i en spesielt tilrettelagt enhet
- Utrede tilbudet til utilregnelige personer som begår hyppige, men mindre lovbrudd, som foreslått av Mæland-gruppen i gjennomgangen av strafferettslige særreaksjoner
- Bygge opp kompetanse på samisk språk og kultur for å innfri de rettigheter samer har under varetekt og soning
- Bedre utenlandske innsattes tilgang til tolketjeneste og utarbeide informasjonsmaterieell på flere språk
- Styrke innsatsen for å overføre utenlandske statsborgere med lange dommer til soning i hjemlandet
- Gi kvinner større vanlgfrihet når det gjelder soningssted
- Vurdere forsøk med at mor kan ha små barn med seg i fengsel, etter dansk modell
- Etablere tilbud til innsatte under 18 år i overgangsboliger eller i særlig tilrettelagt enhet.
- Etablere ressursavdelinger for de innsatte som fungerer dårligst under frihetsberøvelse

## 12 Ofrenes interesser og behov



Figur 12.1

Den alminnelige rettsoppfatning er drøftet i kapittel 3.6. Den har også sammenheng med hvordan ofrene ivaretas etter et lovbrudd. Regjeringen ønsker å styrke offerperspektivet i kriminalpolitikken. Kriminalitet skaper mange ofre. Den tradisjonelle definisjonen av offer er personer som direkte berøres av kriminaliteten. Også personer som indirekte blir berørt, for eksempel ofrenes og gjerningspersoners pårørende, bør omfattes av et bredere offerperspektiv (se også kapittel 15 om innsattes pårørende). De viktigste virkemidlene for å styrke ofrenes interesser, er å ha et godt hjelpe- og støtteapparat, gode erstatningsordninger, gode rettssikkerhetsgarantier og en straffelovgivning som motvirker alvorlig kriminalitet rettet mot enkeltindividet. I det følgende omtales generelle tiltak for å styrke ofrenes interesser og enkelte spesielle tiltak knyttet til kriminalomsorgens ansvarsområde.

Ofrenes rolle, deres rettigheter og generelle deltakelse og innflytelse i det forebyggende, forsonende og gjenopprettende arbeid, skal vies større oppmerksomhet i årene framover.

### 12.1 Generelle tiltak for å styrke ofrenes stilling

I kapittel 8 om samfunnstrygghet er det innledningsvis gitt et bilde av hvem som blir ofre for kriminalitet. Ifølge Soria Moria-erklæringen er det regjeringens mål å sikre bedre oppfølging av ofre for alvorlig kriminalitet, særlig voldskriminalitet. Regjeringen vil blant annet:

- Styrke koordineringen av hjelpeapparatet for ofre for kriminalitet og videreutvikle ordningen med rådgivningskontor for kriminalitetsofre
- Bedre erstatningsordningen for volds- og kriminalitetsofre, deriblant de pårørende

Erstatning til volds ofre og deres pårørende kan forskutteres gjennom volds offererstatningsordningen. I den grad staten betaler erstatning, vil skadelidtes krav mot skadevolderen eller andre som svarer for skaden, gå over på staten, jf. volds offererstatningsloven § 15.

Det er nylig gjort flere endringer i volds offererstatningsloven for å styrke ofrenes rettigheter, jf. endringslov 18. desember 2007. Det ble blant annet gjennomført en viss liberalisering og klargjøring av hvilke straffbare voldshandlinger som skal omfattes av volds offererstatningsordningen, slik at blant annet flere alvorlige trusselhandlinger, mishandling i nære relasjoner og menneskehandel omfattes. Videre fikk pårørende utvidet rett til erstatning. Det ble presisert at barn som har opplevd vold mot en nærstående person på en måte som kan skade barnets trygghet og tillit, har rett til volds offererstatning.

Kravet i volds offererstatningsloven om at handlingen må være anmeldt til politiet, bidrar blant annet til at saken blir godt opplyst. Dette kravet ble videreført, men med en større mulighet enn tidligere til å gjøre unntak i «særlige tilfelle». Kravet om at anmeldelsen må skje «uten unødig opphold», ble imidlertid sløffet.

### Boks 12.1 «Fornærmedeutvalget» – NOU 2006:10

Utvalget la stor vekt på å kartlegge hvilke behov fornærmede og etterlatte i straffesaker har i møte med strafferettsapparatet. Utvalget inviterte fornærmede og etterlatte til flere møter og lyttet til deres opplevelser og oppfatninger. Utvalget mottok skriftlig erfaringsmateriale fra noen etterlatte. I tillegg snakket utvalget med en rekke personer med særlig faglig kompetanse eller erfaring knyttet til arbeid med ofre i straffesaker.

Utvalget foreslo blant annet å styrke regelverket slik at fornærmede får ivaretatt sine interesser på en betryggende måte under straffeprosessen. Utvalget foreslo også en rekke regelendringer for å bedre behandlingen av de borgerlige rettskravene.

Ved lov av 7. mars 2008 nr. 5 er det innført nye regler som gir fornærmede og etterlatte en styrket posisjon i straffeprosessen. Reglene, som trådte i kraft 1. juli 2008, bygger på regjeringens forslag i Ot.prp nr.11 (2007–2008). Endringene følger opp «Fornærmedeutvalgets» forslag i NOU 2006:10 Fornærmede i straffeprosessen- nytt perspektiv og nye rettigheter. Lovendringene innebærer at fornærmede og etterlatte får en utvidet rett til bistandsadvokat, styrket rett til informasjon, og tilstedeværelse og kontradiksjon i forbindelse med gjennomføring av straffesaken.

Det er nylig opprettet en egen støttetelefon for personer som har vært utsatt for kriminalitet. Telefonen skal drives fra de 14 kontorene for voldsoffererstatning rundt om i landet, og administreres fra hovedkontoret i Vardø. Tiltaket er et ledd i regje-

### Boks 12.2 Et offer

På forsiden av rapporten om en konferanse arrangert i 1999 av IACP, International Association of Chiefs of Police, siteres en foredragsholder slik:

*As a victim, I felt overwhelmingly powerless. Part of my road to recovery was regaining that power. Information, knowledge, and support help aid in this process.*

Kilde: Lynn Finzel, Guest Speaker and Victim of Violence, IACP, 2000

ringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Målet er dels å gi informasjon, og dels å gi ofre for kriminalitet noen å snakke med om hva de har vært utsatt for.

Offerperspektivet ligger bak utviklingen av konfliktløsningsmetoder som konfliktråd og restorative justice. Dette er metoder som ivaretar og inkluderer ofrene. Bruk av konfliktråd er en reaksjon som ofte benyttes i forbindelse med mindre alvorlige lovbrudd. Ofrene blir her ivaretatt ved at de involveres i prosessen gjennom meglings- og reaksjonen har ofte en gjenopprettende funksjon ved at gjerningsmannen gjør opp for seg.

### Boks 12.3 Ofrenes behov

Behov som ofrene sier at de har:

*Trygghet:* Beskyttelse fra gjerningsmenn og fra å bli offer på ny; forebygging gjennom problemløsende samarbeid; en gjenopprettet følelse av trygghet for individet og lokalsamfunnet.

*Tilgang:* Muligheten til å delta i straffeprosessen og til å skaffe seg informasjon og tjenester.

*Informasjon:* Muntlig og skriftlig informasjon om justissystemets prosess og tjenestetelseter for ofre i en klar og brukervennlig form.

*Støtte:* Tjenester og hjelp til å muliggjøre deltakelse i juridiske prosesser, bearbeiding av traumer og gjenopprettning av skade som ble forårsaket av lovbruddet.

*Kontinuitet:* Konsistens i tilnærminger og metoder blant ulike tjenesteytere; kontinuitet i hjelp gjennom alle stadiene av den juridiske prosessen og bearbeiding av traumer.

*Å bli hørt:* Rett og mulighet til å uttale seg om hvordan individuelle saker blir behandlet; muligheter til å påvirke etats- og systempolicy og praksis.

Rettfærdighet innebærer at alle de involverte partene er fornøyd med prosessens utfall og at dette blir oppfattet som rettfærdig for alle deltakere. Ingen av de nevnte faktorer antyder at ofre først og fremst er opptatt av hevn, eller av at gjerningspersonen skal straffes så hardt som mulig. Man ønsker å kunne føle seg trygg og å bli kvitt følelsen av avmakt.

Kilde: IACP, 2000

## 12.2 Tiltak på kriminalomsorgens område

Av hensyn til ofrene er det viktig at kriminalomsorgen har den nødvendige kapasitet og ressurser til å reagere raskt og konsekvent ved gjennomføringen av idømte straffereaksjoner. Dette innebærer blant annet rask innkalling til straffegjennomføring i fengsel og rask iverksettelse av dommer på samfunnsstraff. Regjeringen har derfor hatt avvikling av soningskøen som et av sine hovedsatsningsområder. Det er også viktig at straffen gjennomføres sikkerhetsmessig forsvarlig, og at tilbakeføringen til samfunnet skjer på en slik måte at den er egnet til å motvirke ny kriminalitet. Konfliktrådsbehandling kan brukes som en del av reaksjonen, ved betinget fengsel, ubetinget fengselsstraff eller i forbindelse med samfunnsstraff. I dag brukes konfliktrådet ved dialogmøter ved noen fengsler. Denne virksomheten skal utvikles videre. Det er også mulig å ta megling i konfliktråd inn som en del av innholdet i samfunnsstraffen. Slike tiltak bidrar direkte til å ivareta offerperspektivet i forbindelse med gjennomføring av straff.

Straffegjennomføringsloven har regler om varsel til offer for lovbrudd eller dennes etterlatte. Varsel kan gjelde tidspunktet for permisjoner, avbrudd i straffegjennomføringen, frigang, gjennomføring av straff utenfor fengsel, løslatelse og unndragelser fra fengselsstraff. Varslingsplikten ble innført ved vedtagelsen av straffegjennomføringsloven og ble utvidet gjennom vedtagelsen av lovendringene i Ot.prp. nr. 15 (2006–2007).

Ofrenes pårørende og etterlatte kan ha behov for ulike typer hjelpe- og støttetiltak. Samfunnet har et særskilt ansvar for å bistå denne gruppen pårørende, slik det er nevnt i Soria Moria-erklæringen. Det er imidlertid til alles beste at ofrene kan ivaretas på en måte som ikke er til hinder for domfeltes reintegrering i samfunnet.

## 12.3 Innføring av tilbud om restorative justice

Ved domstolsbehandlingen av straffesaker reagerer samfunnet med å straffe gjerningspersonen, og det bidrar sjelden til å reparere de ikke-materielle sakene, relasjonene eller det samfunnet som er berørt. Som regel spiller ofrene en beskjeden rolle i behandlingen av en straffesak til tross for at saken berører dem sterkt. Mange ofre har følt seg fremmedgjort, avvist og urettferdig behandlet, særlig i saker om seksuallovbrudd, men også i andre saks typer jf. NOU 2006:10.

Ønsket om gjenoppretting av en opplevelse av trygghet for individ og samfunn har vært noe av bakgrunnen for å utvikle restorative justice.

### 12.3.1 Hva er restorative justice?

Restorative justice representerer nye måter å reagere på kriminelle handlinger på, hvor man balanserer ofrenes, gjerningspersonens og lokalmiljøets behov. Et lovbrudd defineres som en krenkelse av forholdet mellom ofre, gjerningspersoner og samfunnsfellesskapet eller lokalmiljøet. De som er berørt av lovbruddet, får anledning til å være med og avgjøre hvordan konsekvensene skal håndteres.

Restorative justice er basert på tre prinsipper:

1. Samfunnets reaksjon på en kriminell handling bør bidra til å gjenopprette så mye som mulig av den skaden offeret har blitt utsatt for.
2. Gjerningspersonen bør forstå konsekvensene av sine handlinger og bli oppfordret til å ta ansvaret for dem.
3. Offeret skal få anledning til å fortelle gjerningspersonen direkte hvilke konsekvenser den kriminelle handlingen har hatt for ham, å stille gjerningspersonen spørsmål og deretter sammen med gjerningspersonen finne den beste framgangsmåten for gjenoppretting av skaden.

Hovedvekten i restorative justice ligger på gjenoppretting av skade og av forholdet mellom de berørte parter gjennom andre metoder enn straff som er ilagt av en ekstern autoritet. Det er en nød-

### Boks 12.4 Restorative justice

Restorative justice gir en annerledes ramme for forståelsen av og reaksjonene på kriminalitet. Kriminalitet forstås som skade mot individer og småsamfunn i stedet for et brudd på en lov og en krenking av staten. De som er mest berørt av kriminaliteten – ofrene, lokalsamfunnets medlemmer og gjerningspersonen – oppmuntres derfor til å spille en aktiv rolle i reaksjonsprosessen. Gjenoppretting av de følelsesmessige og materielle skadene er mye viktigere enn dagens fokus på straff av gjerningspersonen.

Kilde: Mark Umbreit, 1999



vendig forutsetning at offeret ønsker en dialog. Det kan dreie seg om direkte samtale mellom offer og gjerningsperson, om stormøter der pårørende og berørte er invitert, eller om håndtering av lov-

bruddenes følger uten at de direkte berørte er til stede.

Restorative justice stiller andre spørsmål og representerer et annet syn på håndtering av krimi-

### Boks 12.5 Bruk av stormøte i drapssak

*En historie om MOT, tverrfaglig samarbeid og tro på seg selv og andre – restorative justice i sin beste form*

Politiet tar kontakt med konfliktrådet tidlig på våren med ønsker og håp om å få gjennomført et stormøte mellom en drapsmann og flere av de pårørende i saken. Drapsmannen sitter for tiden i varetekt. Drapet skjedde for noen uker siden. Politiets motivasjon er først og fremst at spesielt en av de pårørende er veldig redd, og bærer på selvpålagt skyld for det som skjedde. Alle de involverte har nære relasjoner til hverandre og er selvfølgelig preget av drapet. Konfliktrådet avtaler et møte med politiet for å gå gjennom hvem, hva, hvorfor, hvordan og eventuelt hvorfor ikke. Statsadvokaten blir kontaktet.

Drapsmannen blir satt fri fra varetekt og det haster plutselig å arrangere et møte mellom de involverte. De pårørende er redde for å møte drapsmannen på «gata». I tillegg går det mange rykter om hevn fra begge sider. Konfliktrådet bestemmer seg for å motivere alle parter til dette stormøtet umiddelbart. Dette gjøres som et samarbeid mellom politiet, forsvareren til gjerningsmannen og konfliktrådet. Det avtales dato for formøter, og to meglere fra konfliktrådet møter alle de involverte i løpet av en og samme dag. Alle møter foregår på politistasjonen. Målet med disse formøtene er å informere om hvem som kommer, hva det skal snakkes om, hvilke spørsmål som vil bli stilt, i hvilken rekkefølge de stilles, hvordan alle vil sitte og hva som er den enkeltes ansvar. Målet er rett og slett å skape mest mulig forutsigbarhet.

#### *Stormøtet*

Siden stormøtet skal gjennomføres før rettsaken, er det avtalt at deltakerne i møtet kun skal snakke om tanker, reaksjoner, følelser og relasjoner etter drapet, det vil si om konsekvensene av handlingen i ettertid. Stormøtet avholdes på politistasjonen to dager etter formøtene.

I stormøtet deltar gjerningspersonen, hans forsvarer, aktor, ansvarlig politimann i saken, tre berørte ungdommer, tre berørte voksne og meglere fra konfliktrådet. Tolv mennesker er samlet i et rom i fire timer.

Både forsvarer og aktor i saken uttalte i begynnelsen av møtet at de verken ville eller kunne bruke noe av det som ble sagt i møtet i den kommende rettssaken. De så på dette møtet som partenes møte, hvor det handlet om deres første møte med hverandre etter hendelsen, deres relasjoner og deres tanker. Forsvarer utdypet i tillegg at han kun deltok som støtteperson, ikke som advokat til drapsmannen.

#### *Resultat*

Etter møtet sier alle de involverte at det var godt å ha sett hverandre før rettssaken begynner. Alle sa de var tryggere nå da de skulle gå ut av møtet enn da de gikk inn. I et stormøte handler det om å la mennesker få møtes, gi dem en anledning til å få sagt det de har på hjertet og la dem få uttrykke hva som skal til for at de skal kunne ta et steg videre i sin egen prosess og sitt eget liv.

Ansvarlig politimann er svært entusiastisk og sier at restorative justice er veien å gå. Han ser at dette er en flott metode i politiets arbeid. Aktor i saken uttaler følgende etter møtet: «En alvorlig forbrytelse vil nesten alltid berøre flere mennesker og straffesaken isolert behandler langt fra alle de spørsmålene som dukker opp. Konfliktrådet er et nyttig supplement i forhold til å møte de andre utfordringene slike saker gir, eksempelvis slik som redsel for å møte gjerningsmannen igjen på gata eller i rettssalen. Konfliktrådet gjør det enklere for de impliserte å gå videre i livet sitt.» Gjerningsmannens advokat er udelt positiv og sier at: «Dette var et konstruktivt møte. Jeg skulle gjerne sett dette i flere saker. Slike møter er viktig for pårørende, men også for den som er siktet. Før dette møtet var alle utrygge, men de ble trygge underveis.»

nalitet og straff enn det tradisjonelle. I stedet for oppmerksomhet om at en lov er brutt og at reaksjonen burde være å straffe gjerningspersonen, gir restorative justice-tankegangen først og fremst oppmerksomhet til muligheten for gjenoppbygging av skaden. Skade må her forstås i vid forstand, for eksempel skade på materiell, skade på relasjoner, ubalanse, tillit og følelser. Hvis gjerningspersonen er kjent, skal vedkommende bli gitt mulighet til å forsøke å gjøre opp for sine ugjerninger. Offeret gis sjansen til å stille spørsmål og uttrykke følelser. Gjerningspersonen på sin side blir oppmuntret til å erkjenne skaden og ta ansvar for gjenoppbygging. I restorative justice er prosessen viktig, ikke bare resultatet.

I tradisjonell strafferettspleie forsøker man i første rekke å finne ut: «Hvem brøt loven og hvilke sanksjoner skal iverksettes overfor vedkommende?» Den vanligste reaksjonen er straff som er et tilsiktet onde fra det offentliges side. Reaksjonene er ofte klassifisert på en skala fra mild til streng.

I restorative justice benyttes ikke denne skalaen. Oppmerksomheten er i stedet rettet mot å finne ut hvem som har blitt skadelidende i vid forstand. Deretter skal man finne ut hva som kan gjøres for å reparere skaden. Hvem bør foreta reparasjonen og gjøre opp for seg? Restorative justice handler om de som er berørt av den kriminelle handlingen og gjerningspersonen. Dersom offeret ønsker å møte gjerningsmannen ansikt til ansikt, kan det være en hard opplevelse for begge parter. Et slikt møte arrangeres ikke fordi det skal oppleves som et onde for gjerningsmannen, men snarere fordi det skal være et skritt i riktig retning mot en forbedring av situasjonen for alle de involverte. Gjerningspersonen er først og fremst ansvarlig overfor offeret, dernest overfor nærmiljøet og samfunnsfellesskapet. I restorative justice er det et mål å la offeret være med på å vurdere hva som skal til for at han skal føle seg både ivaretatt, erkjent og kompensert.

### 12.3.2 Internasjonale retningslinjer

Departementets ønske om å introdusere tilbud om restorative justice i en større skala er i tråd med flere internasjonale retningslinjer. FN utarbeidet i 2002 «Basic principles for Restorative Justice» hvor det settes opp følgende sentrale kriterier:

- Restorative justice-tilnærming kan brukes på alle tidspunkter i straffesakskjeden
- Tiltak kan bare brukes når det er tilstrekkelig med bevis for å sikte gjerningspersonen

- Samtykke fra både offer og gjerningsperson er en forutsetning
- Inngåelse av avtaler er frivillig, og avtalene skal være rimelige
- Offeret og gjerningspersonen må normalt være enige om sakens faktum
- Maktubalanse og kulturelle forskjeller mellom partene må tas i betraktning når restorative justice-tiltak vurderes
- Der hvor restorative justice-prosess ikke er egnet eller mulig, skal saken håndteres av strafferettssystemet på ordinær måte. I disse sakene bør strafferettspersonell anstrenge seg for å motivere gjerningspersonen til å ta ansvar overfor offeret og det berørte lokalsamfunnet

Europarådet vedtok en anbefaling for meglings i straffesaker allerede i 1999 (Mediation in Penal Matters, Recommendation No R (99) 19, 15. sept. 1999). Europarådet tok der til orde for at meglings bør være tilgjengelig på alle nivåer i straffesakskjeden.

### 12.3.3 Restorative justice i Norge

I norsk lov er det allerede lagt grunnlag for restorative justice-tiltak. Straffeprosessloven § 71 a gir påtalemyndigheten anledning til å overføre en straffesak til konfliktrådet som egen reaksjon og påtaleavgjørelse. Konfliktrådsloven angir at meglings kan skje mellom personer i konflikt. Konfliktrådsloven gir også saksbehandlingsregler når meglings benyttes som reaksjon i straffesak. Dersom forholdet er såpass alvorlig at det kvalifiserer til betinget fengselsstraff, gir straffeloven § 53 domstolene anledning til å sette konfliktrådsmeglings som særvilkår ved betinget dom. I tillegg kan meglings benyttes som tiltak i samfunnsstraffen. Siden 1. januar 2006 er det ikke bare de timene som går med til selve meglings som inngår i samfunnsstraffen, men også de timene som domfelte arbeider eller utfører andre aktiviteter for offeret som et resultat av meglings.

Konfliktrådene er i dag hovedleverandør av ulike tilnæringsmåter som faller inn under betegnelsen restorative justice. Den mest kjente aktiviteten er meglings mellom offer og gjerningsperson. Meglings i konfliktråd benyttes også i et begrenset antall saker som tiltak i samfunnsstraffen eller som særvilkår ved betinget dom. Konfliktrådene har imidlertid i de senere årene fått enda bredere kompetanse for å legge til rette for dialog mellom de som er berørt av kriminalitet. En metode som nå er blitt mer vanlig, er tilrettelegging av stormøter. Alle de tilsatte i konfliktrådene og meglere ved åtte

konfliktråd har fått opplæring i tilrettelegging av stormøte. I oppfølgingsteamene for barne- og ungdomskriminalitet benyttes stormøter for å oppnå gjenoppretting og involvering av nettverk rundt inngåtte avtaler. Konfliktrådene har i tillegg engasjert seg i enkelte fengsler gjennom reflekterende møter med innsatte og tilsatte, tilbud om bistand til dialog og gjennomførte møter mellom parter i konflikt, både innenfor og utenfor fengslene.

Barnevernet benytter også en beslektet metode som heter familieråd. Prinsippene og gjennomføringen av familieråd anses svært anvendelig

i saker der det er behov for å mobilisere nettverk rundt unge lovbrøyttere som trenger hjelp til å komme seg ut av en kriminell løpebane.

Deltagelse i tilrettede møter som skal fremme dialog, forståelse, gjenoppretting og mulig forsoning, skal alltid være frivillig. I situasjoner der offeret selv ikke ønsker å møte, kan man arrangere møter mellom gjerningsperson og de som er mer indirekte berørt av handlingen, men også her skal det være på frivillig basis. Det er også hensiktsmessig å benytte lignende tilnæringsmåter for å mobilisere nettverk og løse opp i gamle konflikter

### Boks 12.6 Belgisk praksis

Larsen (2006) refererer følgende om belgisk praksis fra en konferanse om dette tema.

«Fra 2000 foregår det megling i nesten alle belgiske fengsel. Det gjelder også i forhold til svært alvorlige forbrytelser, men da først etter dom. I mindre alvorlige saker foregår det også megling/samtaler i varetektstiden, selv om saken seinere skal opp i retten. Både offer og gjerningsmann kan be om megling eller samtale. Dersom en av partene ikke ønsker det blir det heller ingen samtale fordi det hele bygger på frivillighet. Erfaringene fra Belgia tilsier at den parten som ikke ønsker samtale blir respektert av motparten. De har erfaring for at det er uhyre viktig at slike prosesser starter forsiktig, og at respekt og lytting er avgjørende elementer i prosessen. En slags etisk nøytralitet i forsamtalene er nødvendig som grunnlag for å etablere møter. Noen ganger tar en av partene selv kontakt med meglernes, andre ganger presenterer meglernes muligheten for partene. Som oftest er dette vanskeligst med offer i alvorlige straffesaker. Den samme erfaringen har man i Norge. I Belgia har man erfart at i nesten alle saker der offeret ønsker en megling, stiller gjerningsmannen opp. Det er imidlertid ikke alltid at alle meglinger slutføres. En slik megling eller samtale kan avbrytes når som helst dersom det blir for ubehagelig for en av partene.

I Belgia prøver man megling i alle typer av saker, også i alvorlige voldssaker. Men deres erfaring er at offeret ikke ønsker megling før rettssaken er ferdig og dom avsagt. En av grunnene til dette er frykten for at meglingen skal brukes av innsatte og deres forsvarere til å få redusert dommen eller på annen måte brukes under rettssaken. Kristel Buntinx fra den frivillige meglingsorganisasjonen Suggnomè sa at det

nesten ikke finnes grenser for forbrytelser når man kan bruke megling, men at det ofte er svært vanskelig med overgrepssaker og saker der innsatte er psykisk ustabile. Likevel sa hun at det er svært sjelden at de har opplevd at en av partene i en megling har fått det verre etterpå. De vektla arbeidet før megling/samtale med de involverte. Spesielt må offeret orienteres godt om hva som kan oppstå av følelser i en direkte samtale med noen som har påført en mye vondt. Det er jo slett ikke sikkert at man møter noen angrende synder eller en person som uttrykker følelser selv om gjerningsmannen har sagt seg villig til å møte til megling.

Erfaringene deres tilsier at ofrene i voldssaker er opptatt av detaljer rundt forbrytelsen, spesielt gjelder dette etterlatte i volds- og drapsaker. I slike saker ønsker ofrene for eksempel å få vite stedet for forbrytelsen. I tillegg er offeret ofte opptatt av om innsatte har forandret seg etter dommen og de ønsker også å få vite noe om innsattes tanker for framtida, hvor han skal bo og lignende. Innsatte i slike saker har et behov for å forklare seg om forbrytelsen og framstille seg i et noe bedre lys. 90 % av alle ønskene om megling kommer fra innsatte. Dette skyldes som oftest at tilbudet om megling skjer automatisk i fengselet, mens man mange ganger må søke etter offeret og bruke mye tid i forarbeidet før de bestemmer seg. Det som meglernes kan oppleve som en utfordring er innsattes motiv for å ønske megling. Som regel dreier det seg om et behov for å få forklart seg, men noen ganger kan de få en opplevelse av at det er et skjult ønske om å oppnå noen fordeler, for eksempel lettere soning, dersom de går inn i en megling. Dersom det er tilfelle mener meglernes at det er uheldig for prosessen.»

med venner og familie forut for løslatelse fra fengsel.

#### 12.3.4 Restorative justice i framtidens reaksjonssystem

Departementet mener at tilbud om restorative justice bør ha en sentral plass i framtidens måte å reagere på lovbrudd på. I den grad det er mulig, er utgangspunktet å gjenopprette den konkrete skaden som lovbruddet har forvoldt, og dette skal i størst mulig grad involvere de berørte partene under forutsetning av samtykke.

Ved tilstått lovbrudd med identifiserbart offer skal det alltid om mulig legges opp til dialog med gjenoppretting og forsoning som mål. En slik tilnærming kan være aktuelt på alle nivåer og på alle tidspunkter etter at lovbruddet er blitt begått – både før, under og etter straffegjennomføringen. Når det skjer under straffegjennomføringen, skal kriminalomsorgen være medansvarlig for prosessen. Dette er tilfelle når det skjer som en del av samfunnsstraffen eller andre former for straffegjennomføring utenfor fengsel, men kan også gjøres under fengselsoppholdet. I Arendal fengsel er det blitt gjennomført et prosjekt med megling i fengsel (Hydly, 2005) som har vist mange gode resultater (Værland, 2004). Som oppfølging av dette prosjektet er det blitt utviklet en veileder for megling i fengsel som skal bli tilgjengelig for hele kriminalomsorgen i løpet av 2008.

Det er viktig at offeret får muligheten til å ytre sinne, sorg, engstelse eller andre følelser eller erfaringer som lovbruddet har forårsaket. På samme måte kan gjerningspersonen få muligheten til å vise anger, gi en forklaring på det som skjedde, si unnskyld osv. Gjerningspersonen kan vise seg ikke å være den skremmende personen offeret trodde han var, noe som kan redusere offerets redsel for å bli utsatt for kriminalitet igjen. Et slikt møte byr på en mulighet for å normalisere forholdet slik at partene er i stand til å takle sporadisk eller jevnlig kontakt etter endt soning. Dette er spesielt viktig når lovbruddet involverer et offer og en gjerningsperson fra det samme miljø eller lokalsamfunn, noe som ofte er tilfelle. Kontakt kan også skje før behandling i retten. Påtalemyndigheten og retten kan i så fall vurdere om de skal ta hensyn til resultatet av et forsøk på kontakt når de bestemmer seg for henholdsvis påstand og dom. Det understrekes at deltakelse må være på frivillig basis både fra offerets og gjerningspersonens side, men det skal alltid tilbys.

Som nevnt i kapittel 7.5.4, kan slik kontakt under gjennomføringen av straff ha god effekt

både for offer og lovbryster. Før påtaleavgjørelse og irettesetning kan det hende at verken offer eller gjerningsmann er moden for kontakt. Det må derfor legges til rette for slike møter også under og etter endt straffegjennomføring, der det er behov for det.

Det kan ikke legges nok vekt på at deltakelse må være frivillig. Noen ganger kan det være hensiktsmessig å legge opp til stormøter, der familie og nære venner av eventuelt offer og gjerningsmann kan bistå, stimulere og støtte dem under møtet. Samtidig kan det mobiliseres ressurser i nærmiljø og nettverk, både privat og i forhold til behandlingsapparat, hjelpeinstanser osv. Det er nødvendig med profesjonell veiledning under disse kontaktmøtene. Norge har en god infrastruktur med konfliktrådene, der det ligger mye kompetanse og erfaring på dette området. Det framstår som hensiktsmessig å la konfliktrådene fortsatt være hovedleverandør av restorative justice.

#### 12.3.5 Ansvar for iverksettelse

Koordinering og gjennomføring av tilbudene kan legges til kriminalomsorgsentrene (se kapittel 15.4) hvor konfliktrådene er tenkt å være representert. Departementet ønsker i første omgang å utvide arbeidsområdet til konfliktrådene slik at disse kan ta seg av de aktuelle oppgavene. Den kompetansen som etterspørres, ligger allerede i konfliktrådene i dag. Hvis utviklingen viser at konfliktrådene går inn i stadig større og mer alvorlige saker, vil det være behov for en viss kompetanseutvikling.

Så raskt som mulig etter at politiet blir kjent med en sak, blir den henvist til konfliktrådet som straks setter i gang et forarbeid som inkluderer en vurdering av sakens egnethet, god informasjon til og samtaler med de berørte partene og innhenting av samtykke dersom saken finnes egnet for et tilrettelagt møte.

Dersom behovet for et møte aktualiserer seg under straffegjennomføringen, er det kriminalomsorgen som må initiere saken overfor konfliktrådet. Partene selv må også stå fritt til å ta kontakt med konfliktrådet på et hvert tidspunkt.

Alle formene for restorative justice som er beskrevet, skal kunne tas i bruk etter behov. Det kan altså være snakk om direkte megling mellom gjerningsperson og offer, et stormøte, der partene tar med seg en eller flere støttepersoner, familieråd eller andre gjenopprettende tiltak.

Arbeidet med gjenopprettende tiltak skal ha oppmerksomhet på flere skadelidende forhold enn forholdet mellom gjerningsmann og offer. Et viktig

element er for eksempel forholdet mellom domfelte og de nærmeste pårørende. I tillegg kan det nevnes eventuelle konflikter mellom innsatte eller mellom innsatte og tilsatte.

**Boks 12.7 Oversikt over forslag som regjeringen vil arbeide videre med.  
Kapittel 12**

Tilby Restorative justice-tiltak på alle stadier av straffeforfølgning og straffegjennomføring

## 13 Innsattes pårørende



Figur 13.1

Alvorlige lovbrudd skaper mange ofre. Selv om det er den domfelte som må bære ansvaret for at pårørende settes i en vanskelig situasjon, er det et samfunnsansvar å støtte de som uforskyldt rammes. En undersøkelse fra Foreningen for fangers pårørende (FFP) «Pårørendes helse og livskvalitet» tyder på at innsattes pårørende rammes hardt av fengsling. De sliter med både økonomiske vansker og psykiske problemer. Særlig barnefamiliene rammes, idet de i tillegg til de personlige belastninger som følger av forholdet, framstår som en marginalisert gruppe preget av fattigdom. Undersøkelsen viste at én av tre pårørende har fått dårligere økonomi etter fengslingen, blant ektefeller var tallet så høyt som 87 %. I undersøkelsen ble det også påvist at nesten halvparten av barna fikk dårligere helse i form av søvnproblemer og atferdsendringer etter innsettelsen.

Det er god kriminalpolitikk å sette i verk forebyggende tiltak rettet mot innsattes barn og andre pårørende. FAFOs levekårsundersøkelse viste at 30 % av de innsatte hadde opplevd at nær familie ble satt i fengsel. Det indikerer at risikoen for egen kriminalitet er sterkt forhøyet hvis et familiemedlem kommer i fengsel. Hvis samfunnet kan gi barna et godt tilbud om hjelp på et tidlig stadium, kan det bidra til å redusere sosiale problemer og forebygge kriminalitet.

Når det gjelder økonomiske virkemidler, ble det fra 1. juli 2007 gitt rett til utvidet barnetrygd når den ene av foreldrene er fengslet utover seks

måneder. Regjeringen vil vurdere om lignende tiltak kan settes i verk når det gjelder andre typer av tilskuddsordninger rettet mot barnefamilier.

Kriminalomsorgen må i sterkere grad involvere de pårørende som ressurs. Dette vil kunne redusere skadevirkningene av fengselsoppholdet for pårørende, også for innsattes barn. Oppgaven med tilrettelegging for samvær med familie skal prioriteres. Hvert fengsel skal utpeke en eller flere tilsatte med særlig ansvar for tilrettelegging av besøk, slik at praksis blir mer lik og pårørende har en fast instans å henvende seg til uavhengig av de tilsattes turnus.

### 13.1 Mer kontakt med barn og andre pårørende

I kapittel 7.1.2 er det understreket hvor stor betydningen av et godt sosialt nettverk er for tilbakeføringen til samfunnet. Kontakt med familie og andre nære pårørende er i en særstilling. Innsatte som gjennomfører de lengste dommene i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, har lite mulighet til kontakt med sine pårørende. I fengsel med høyt sikkerhetsnivå får innsatte de første fire årene av dommen bare mulighet for besøk i fengsel en time hver uke. Dette tilsvarer cirka to døgn per år.

Straffegjennomføringslovens forskrifter til § 33 gir imidlertid innsatte med ansvar for barn noe utvidet mulighet til kontakt i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Av hensyn til barnas interesser kan de få utvidet permisjon på inntil 30 døgn per år til samvær med barna.

Kontaktmulighetene per telefon, besøk og permisjoner gir likevel ikke nok samvær.

De siste årene er det etablert besøksleiligheter i enkelte fengsler, hvor innsatte gis mulighet til besøk og overnatting med sine barn og andre nære pårørende med inntil to døgn per måned. Bredtveit, Ringerike og Trondheim fengsel, avdeling Leira har fått et slikt tilbud, og Bastøy og Hassel har også lokaler som brukes til utvidet familiebesøk. Halden fengsel, som er under bygging, får besøkshus for overnatting. De fleste fengsler med høyt sikkerhetsnivå har imidlertid ikke dette tilbudet. Departementet ønsker en betydelig utvidelse

### Boks 13.1 En pårørendes hverdag

*Jeg soner en liten dom på 12 år – i frihet!! Min mann sitter i fengsel.*

Høsten 2003 ble livet mitt snudd opp ned ved at jeg plutselig ble alene med en liten jente på 9 mnd. Etter noen måneder i tenkeboksen bestemte jeg meg for at jeg fremdeles ønsket å være gift, og da gikk veien videre til å bli en «pårørende». Jeg kom i kontakt med begreper som fangebarn, fengselskone og andre mer eller mindre underfundige betegnelser. Jeg tok kontakt med Foreningen for fangers pårørende (FFP), familievernkontoret, Kriminalomsorgens utdanningscenter og ansvarlige for førskolelærerutdanning. Jeg var en pårørende som trengte informasjon. Omsorg og støtte fikk jeg, men faglitteratur, konkrete rapporter og undersøkelser om hvordan jeg forholder meg til at min datter har en pappa i fengsel, eksisterte omtrent ikke. Sorgen, skammen og savnet måtte jeg takle sammen med henne, på egenhånd.

*Så hvor er jeg nå i min «frihetssoning», 4 år etterpå?*

Jeg er her fremdeles! En ting er forandret. Jeg var en pårørende som trengte hjelp, nå skal jeg kjempe for mitt barns rettigheter til å ha verdige besøk med god kvalitet. Hennes stemme skal bli hørt. Hver dag lever vi med skammen over at pappa sitter i fengsel. Vi har lært oss å holde hodet hevet og si at «pappaer kan være greie, selv om de sitter i fengsel». Vår hverdag minner oss stadig om at pappa er der han er. Hun spør, og jeg svarer etter beste evne. 7 mil fram, 7 tilbake hver lørdag, og den lille kroppen er lykkelig og sier trøtt i baksetet «pappaen min er best i hele verden». Vi lar besøkene være på hennes premisser. Som ektefolk lever vi i et slags merkelig vakuum. To timer i uka til å være foreldre, ektefelle og samtalepartner for hverandre, det er simpelthen ikke nok. Det meste blir lagt i bakhodet, hvor det ligger og venter på å få komme ut. Bort går det aldri. Daglig tenker jeg på hvordan dette vil påvirke datteren min på lang sikt. Det vet vi altfor lite om.

*Utfordringer for ny kriminalomsorg*

Etter noen års erfaring ser jeg klart at familieperspektivet ikke er forankret i dagens kriminalomsorg. Kulturen for å inkludere pårørende som en faktor i soningen, er nærmest fraværende.

Det finnes verken i utdanningen for førskolelærere eller for fengselsbetjenter et eget tema som omhandler «fangebarna». Disse teller mange tusen i løpet av et år, og bør bli hørt. Og sist men ikke minst har vi altfor lite informasjon om hvordan «fangebarna» blir påvirket på lang sikt.

Vi har opplevd at min mann har byttet fengsel, med samme sikkerhetsnivå, men er blitt behandlet helt ulikt. Fengslenes ledelse tolket både sikkerhets- og familieperspektivet vidt forskjellig. På det ene stedet ansås det som nødvendig med bevæpnede vakter ved legebesøk, på det andre ble det gitt anledning til å ha lunsj sammen med sin datter med to sivile betjenter. Ved skjønsmessige vurderinger er faren for forskjellsbehandling stor. Det vil ofte være organisasjonens kultur og den enkelte saksbehandlers holdninger som er utslagsgivende for resultatet, framfor nasjonale retningslinjer med klare vurderingskriterier. Skjønsmessige vurderinger må også være mulig å etterprøve. Det bør også være nasjonale retningslinjer for bruk av besøkshus. Slik det er i dag er det fengselet som vurderer hvem som skal bruke husene, og når.

Pårørende blir i mange sammenhenger side-stilt med offeret i en kriminalsak. På mange måter er vi det, men vi er også en ressurs som fengselet bør benytte seg av. Forankre OSS som en ressurs i kriminalomsorgen, vi er en viktig del av nettverket til den innsatte.

Gøril Onarheim Christiansen

av antall fengsler som tilbyr besøksleiligheter for innsatte og deres nære pårørende. Reglene om bruk av besøkshus skal ivareta både barnas inter-

esser og nødvendige hensyn til sikkerheten, men skal ha den nødvendige fleksibilitet til å møte ulike familiers behov. Besøkshus skal ikke bare være for



Figur 13.2

barn alene, men for barnet eller barna sammen med den andre forelderen når familien ønsker det. Reglene for bruk av besøkshus er nylig endret for å legge bedre til rette for familiesamvær og ikke bare samvær mellom den innsatte og egne barn. Særlig for utenlandske innsatte med lange straffer, få besøk og små muligheter for permisjon, bør det utvises et vidt skjønns når det gjelder reglene for bruk av slike besøkshus. Besøkshus skal kunne brukes av unge innsatte som ønsker besøk av sine foreldre.

Også der det ikke er besøkshus med overnattingsmuligheter, skal det være besøksrom med tilfredsstillende sanitære forhold som muliggjør intime besøk av ektefelle eller samboer. Fengslene skal også legge til rette for besøk av eldre barn. Tenåringers behov dekkes ikke av en kasse med leker på besøksrommet, men fordrer mulighet for felles aktiviteter ved bruk av uteområde, gymnastikksal, treningsrom eller andre fellesarealer i fengselet. Framstilling til aktiviteter utenfor fengselet med følge av tilsatte prioriteres så langt det er mulig.

Departementet har som mål å bedre muligheten for at innsatte kan ha kontakt med sine barn og andre pårørende i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. For en del grupper i fengsel med høyt sikkerhetsnivå bør det tillates mer besøk, telefontid og permisjoner. Denne utvidelsen bør særlig gjelde innsatte med foreldreansvar. I følge straffegjennomføringsloven § 3 og § 33 er det barnas behov for kontakt som skal være utgangspunktet for samværet mellom innsatte og deres barn. Dette barneperspektivet er et viktig prinsipp og kan hindre at innsatte bruker barna bevisst for å oppnå flere goder under fengselsoppholdet. Den personen som har daglig omsorg for barna, skal godkjenne

kontakten og hyppigheten av kontakten, med utgangspunkt i barnas ønsker og behov. Undersøkelsen utført av Foreningen for fangers pårørende i 2007, bekrefter at pårørende ønsker langt mer kontakt med innsatte i fengsel enn det de får sjansen til i dag.

Hensynet til pårørende og innsattes behov for sosial kontakt må vurderes i forholdet til behovet for sikkerhet i fengslene. En del innsatte vil av sikkerhetsmessige årsaker ikke tillates omfattende besøk. Departementet har et klart mål om å hindre innsmugling av narkotika. Det finnes en del eksempler på pårørende som smugler narkotika inn i fengsel. Det skal likevel være mulig å foreta en bedre individuell vurdering av sikkerhet og behov for kontakt med barn og nær familie.

Julen 2007 gjennomførte kriminalomsorgen et pilotprosjekt ved Ila og Ullersmo fengsel som

### Boks 13.2 Kontakt med pårørende

Det trengs ikke store innlevelsesevner for å forstå at dagens regler for telefon og besøk er alt for restriktive til at innsatte kan ha tilfredsstillende kontakt med familie og venner.

Forslag fra Tenketårnet:

- Telefontiden på 20 minutter per uke i lukkede fengsler må økes til minimum en time
- Besøks tid må tilsvarende økes fra en time per uke til minimum tre timer. Begge deler må gjøres om til en rettighet ubeskåret av kapasitetsmessige hensyn
- Tolkekapasiteten (på avlytting) må økes slik at innsatte som kommuniserer med pårørende på morsmål kan telefonere langt oftere enn i dag. En måneds ventetid er urimelig. Mange innsatte på lange dommer har pårørende i sitt hjemland som utelukkende behersker sitt morsmål. Med dagens teknologiske muligheter bør det være en smal sak å koordinere telefoneringen i alle fengslene i Norge opp mot en felles tolke-/avlyttingssentral
- Medbrakt mat må kunne varmes opp og spises under besøk. Flere fengsler praktiserer dette. Mange innsatte føler at dette betyr svært mye for å få til en stemning og ramme under besøket som har et snev av normalitet ved seg
- Pårørende må ses på som en ressurs og ikke som en trussel

Kilde: Tenketårnet



omfattet bruken av webkamera for kontakt mellom innsatte og deres nærmeste. Målet med prosjektet var å få testet ut et alternativ til besøk og telefon. Tilbudet ble meget godt mottatt av de innsatte, og tilbakemeldingene var positive, til tross for at det var noe ustabilitet med linjen.

Departementet vil fortsatt utvide muligheten for kontakt med nære pårørende i fengsel med høyt sikkerhetsnivå og ønsker å videreføre webkamera-bruken til alle landets fengsler.

Et vanlig fengselsbesøk gir lite innblikk i hvordan fengselshverdagen er. Ved Ringerike fengsel kan innsatte også få besøk av sine pårørende til omvisning i fengselet. Besøket er spesielt rettet mot barn slik at de kan se hvordan far har det i fengselet. Barnet eller barna må møte sammen med mor eller en annen foresatt til besøk. Besøkende og innsatt har først et kort møte på besøksrommet sammen med en tilsatt fra fengselet. Deretter blir besøkende og innsatte fulgt rundt på fengselsområdet for en omvisning. Dette innebærer omvisning på innsattes celle og fellesområder. Hvis det er ønskelig og det er kapasitet til det, gjennomføres det ordinært besøk på besøksrom etter omvisningen med besøkende og innsatte til stede. Et slikt besøk kan gi barnet et mer nyansert bilde av hva fengselsstraffen egentlig er, og bidra til å dempe barnets engstelse.

Departementet mener slike omvisningsbesøk bør tilbys også ved andre fengsler, så langt det er sikkerhetsmessig forsvarlig.

### 13.2 «Pappagrupper» og samlivskurs

Innsatte med barn bør gis tilbud om veiledning i rollen som foreldre. Kriminalomsorgen har etablert ulike pappaprogrammer der målet er å ivareta barns behov når far gjennomfører fengselsstraff. De innsatte får et kombinert kursopplegg og aktivitetstiltak i forbindelse med barns besøk. Innsatte får basisopplæring i hva barn trenger fra voksne og hvilke utviklingstrinn barn gjennomgår fra de første leveår frem til de er godt over tenårerne.

I programmet gjennomgår man hva tap av foreldre i perioder innebærer for barnet, og hvordan innsatte kan kompensere for dette tapet på en hensiktsmessig måte. Barne- og likestillingsdepartementet har utviklet et egnet kursopplegg der krefter utenfor fengselet bidrar i undervisningen. En annen modell har vært utprøvd over lengre tid ved

Ullersmo fengsel, Kroksrud avdeling. Deres programløsning har vist seg godt egnet fordi den kombinerer undervisning med aktivitetsdager der de innsatte lærer positiv lek og aktivitet sammen med egne barn. De innsatte har et eget ansvar for innhold og gjennomføring, der kunnskap fra undervisningen skal omsettes i praksis.

Bastøy fengsel har utviklet sitt eget pappaprogram etter inspirasjon fra Skottland. Undervisningen gjennomføres av fengselsbetjenter, og som et supplement kommer tilsatte fra barnevern og helsestasjoner inn og bidrar i undervisningen. Fengsel med lavere sikkerhetsnivå gir en god arena for læring av foreldreferdigheter, og lukkede fengsler vil også egne seg for pappaprogrammer som departementet ønsker som landsdekkende tilbud.

«PREP-programmet» gir kommunikasjonsferdigheter og trening i konfliktløsningsstrategier. Det gis til domfelte og personer med en nær relasjon til den domfelte. Par får en mulighet til å møtes med det formål å gjennomgå noen eksistensielle temaer om nære forhold og dyktiggjøring i samspill og kommunikasjonen mellom par. Dette tilbudet til innsatte som har kontakt med en partner, er utviklet av Modum bad og tilpasset kriminalomsorgen. Det har blitt spesielt godt mottatt av de domfelte fordi slike møteplasser styrker mulighetene for at kontakten har god kvalitet. Det bidrar også til å opprettholde et nettverk der dette er ønsket for begge parter. Det er av stor betydning når de domfelte skal løslates.

### 13.3 Visitortjeneste

Noen innsatte har ikke nære pårørende som kommer på besøk, eller de pårørende har på grunn av økonomi eller avstand sjelden eller aldri anledning til å komme. Ikke minst for denne gruppen er ordningen med visitortjeneste slik den i en årrekke har vært organisert av Røde Kors, stor betydning. Innsatsen fra de frivillige organisasjonene er omtalt i kapittel 14 i sammenheng med tilbakeføringsarbeidet. Det er imidlertid også av uvurderlig betydning for innsatte å få snakke med mennesker utenfra utover de som har plikt til det som en del av sitt arbeid. Det motvirker isolasjonsskader og er med på å opprettholde den innsattes identitet som noe annet enn innsatt. Visitorene nyter stor tillit i systemet, og får vanligvis også besøke varetektsinnsatte som ellers har brev- og besøksforbud.

**Boks 13.3 Oversikt over forslag som regjeringen vil arbeide videre med.  
Kapittel 13**

- Vurdere tilskuddsordninger for barnefamilier som rammes økonomisk når en forelder sitter i fengsel
- Involvere de pårørende som ressurs i tilbakeføringsarbeidet
- Prioritere tilrettelegging for familiesamvær
- Tydeliggjøre hvem som har ansvaret for kontakt med de pårørende i det enkelte fengsel
- Skape en mer enhetlig praksis for besøk i alle fengsler
- Etablere flere besøkshus med overnattingsmuligheter
- Tilrettelegge for besøk av eldre barn med mulighet for varierte aktiviteter
- Øke tilbudet om telefonbruk ved mer fleksible regler og nye kontrollmetoder ved bruk av ny teknologi
- Tilby telefoning med web-kamera for større nærhet til pårørende
- Utvide besøksadgangen for nære pårørende
- Utvide permisjonsadgangen for samvær med barn
- Tilby omvisningsbesøk for barn
- Etablere «pappagrupper» ved flere fengsler
- Tilby samlivskurs ved flere fengsler
- Støtte visitortjenesten fra frivillige organisasjoner

*Del IV*  
*Felles løft for tilbakeføringsarbeidet*

-

-

## 14 Tilbakeføringsgarantien



Figur 14.1

Soria Moria-erklæringen framhever sammenhengen mellom kriminalpolitikk og velferdspolitik. Som sitert også i historiekapittelet i denne meldingen, er dette ikke noen ny kunnskap. Strafanstaltskommisjonen av 1841 uttalte:

(...), maa man ikke forlade Fangen i det kritiske Øieblik, han derfra løslades. Omsorg for den løsladte fange, og den derved bevirkede eller dog tilsigtede Forebyggelse af hans Tilbagefald paa Forbryterbanen udgjør saaledes en nødvendig Betingelse for en varig virkning af Behandlingen i Strafanstalten; og en lignende Omsorg bør også blive den løsladte Varetægtsfange til Deel...

I St.meld. nr. 104 (1977–78) Om kriminalpolitikken ble det tatt til orde for at ansvaret for straffedømtes rehabilitering og tilbakeføring til samfunnet ikke bare var tillagt Justisdepartementet. Meldingen understreket at straffedømte ikke er fradømt sine borgerrettigheter, og at alle offentlige instanser er ansvarlige for å tilby sine tjenester også overfor domfelte og innsatte.

En bred tilnærming til tilbakeføringen har også et solid faglig fundament. Dårlige levekår er dokumenterte risikofaktorer for tilbakefall til ny kriminalitet. I kapittel 7 er det understreket at redusert tilbakefall til ny kriminalitet krever mange ulike tiltak. Det er nødvendig både å gjøre noe med levekårene og å tilby tiltak som bidrar til endring i den domfelte selv. Det understrekes også at tiltakene ikke må

### Boks 14.1 Levekår og kriminalitet

«Kriminalpolitikken handler ikke bare om straff, fengsel og politi. Den har nær sammenheng med den øvrige samfunnspolitikken. Politikere må ha et bevisst forhold til dette. Vi vet at det er en nær sammenheng mellom dårlige levekår og kriminalitet. Spørsmålet er hvor mye samfunnet er villig til å bruke for å legge til rette for at folk ikke skal falle utenfor, og for å få folk på rett kjøll igjen når de har falt utenfor.»

Kilde: Tenketårnet

være enten i fengsel eller etterpå – det må være kontinuitet og en koordinert innsats fra alle berørte, ofte over lang tid. Da er det også mulig å lykkes.

Gjennom frihetsberøvelsen har den innsatte i en periode mistet styringen over eget liv og er til dels avskåret fra å få kontakt med ulike instanser for å ivareta sine interesser. De mest grunnleggende behov for å kunne klare seg i samfunnet, må være dekket ved løslatelse. Det er de første timene og dagene etter løslatelse som er mest kritiske når det gjelder risiko for tilbakefall. Denne «glippsonen» før støttetiltakene i frihet kan settes inn, skal tilbakeføringsgarantien få bort. Tidligere i meldingen er det først og fremst beskrevet hvilke rehabiliteringstiltak som skjer under soningen. Det spiller imidlertid mindre rolle hvor god kriminalomsorgen er i sitt rehabiliteringsarbeid, hvis det ikke følges opp etter avsluttet straffegjennomføring. I dette kapitlet legges vekten på tiden etter løslatelse og avsluttet soning. Når straffen er ferdig sonet, opphører kriminalomsorgens ansvar - ellers ville det ha vært en forlengelse av straffen. Ansvaret for ettervern, altså tiltak etter at straffen er ferdig sonet, ligger først og fremst hos kommunen der den tidligere domfelte bosetter seg. Helseforetakene er ansvarlige for å levere spesialisthelsetjenester som for eksempel rus- og psykiatrisk behandling. Også ved straffegjennomføring i samfunnet har man erfart at tiden rett etter avslutning

er meget kritisk i forhold til risiko for tilbakefall. Mange av de hensyn som gjør seg gjeldende ved løslatelse fra fengsel, er også gyldige når straffegjennomføringen i samfunnet avsluttes.

Tilbakeføringsarbeidet har tre hovedaktører: den straffedømte selv, kriminalomsorgen og samarbeidende etater. Straffedømte skal ansvarliggjøres og aktivt delta i sin egen rehabilitering. Det endelige valget om en tilværelse uten kriminalitet ligger hos den domfelte selv. Samtidig må det være rom for å feile uten at den innsatte skal måtte «rykke tilbake til start» ved mindre alvorlige brudd.

Også lokalsamfunnet har et medansvar for en vellykket tilbakeføring av domfelte som ønsker å komme ut av kriminaliteten. Sjansen til å holde seg unna et kriminelt miljø er liten hvis man ikke er akseptert i andre miljøer.

### 14.1 Hva betyr «garanti» i denne sammenhengen?

Tilbakeføringsgarantien er ingen garanti i juridisk forstand. Den innebærer at regjeringen erkjenner en forpliktelse til å bistå straffedømte til å få utløst de rettighetene de allerede har som norske borgere. Kriminalomsorgen skal legge til rette for at dette kan skje. Samarbeidende etater er forpliktet til å yte sine tjenester i forhold til de straffedømte på en slik måte og lokalisert slik at de kan ha en rimelig mulighet til å gjøre seg nytte av dem.

Den viktigste garantisten er domfelte selv. Tilbakeføringsgarantien vil ikke gi de ønskede resultater dersom ikke den straffedømte selv forplikter seg til å gjøre sitt for at samfunnets tilbud blir tatt i mot og brukt etter forutsetningene. Det er og blir den straffedømte selv som må ta ansvar for og administrere eget liv. Samtidig er det vel kjent at særlig gjengangerne er en svak gruppe ut fra mange kriterier. Derfor trenger de både mental og praktisk støtte til å klare den forpliktelsen. Det er i hele samfunnets interesse at risikoen for ny kriminalitet reduseres mest mulig.

Når lovbrøtteren selv gjør sitt beste for å komme seg på bena, må samfunnet gi all mulig støtte. Det betyr ikke å gi spesialbehandling til den som bryter loven, men å gi de tilbudene som alle borgere har rett til, som bolig, utdanning, et levebrød og helsetjenester.

### 14.2 Hva må til?

Rehabiliteringsarbeidet under soning kan ha mindre verdi hvis den innsatte etter løslatelsen har de

samme levekårsproblemer som før. Tiltak ved løslatelse må i sin tur bygge på det rehabiliteringsarbeidet som har skjedd gjennom hele soningen. Det er ikke et enten-eller, men et både-og.

Noen forhold er særlig viktige for å leve et liv uten kriminalitet etter løslatelsen: et sted å bo, å være sammen med familien sin, kontroll med rusproblemer, og arbeid eller utdanningsplass (Alnæs, 2006). Behovet for bistand på disse områdene er gjennomgått i kapittel 14.4. Dette er ikke noe nytt i arbeidet med domfelte, og gode resultater er nådd på mange områder. Likevel mener regjeringen det er mulig å komme mye lenger ved enda bedre tilrettelegging og samarbeid. Alt for mange innsatte løslates fortsatt uten bolig, arbeid, opplæringsmuligheter og behandlingskontakt, og faller tilbake til rusmiddelmisbruk og kriminalitet. For den som mangler mye, kan det være vanskelig å orientere seg i byråkratiet. Når grunnlaget er skjørt, kan det være helt avgjørende at tilbudene er på plass akkurat i rett øyeblikk. Risikoen for å feile igjen blir for stor hvis hospits er eneste boligtilbud, eller hvis rusbehandlingstilbudet ikke er på plass før flere uker etter løslatelse.

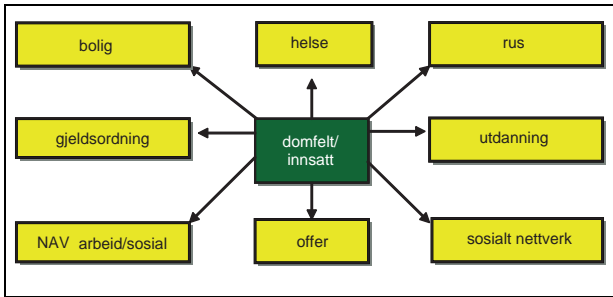
Videre i dette kapitlet beskrives sider av samarbeidet om tilbakeføring.

### 14.3 Kommune, fylkeskommune og helseforetak

Det viktigste elementet i tilbakeføringsgarantien er forpliktende samarbeidsstrukturer mellom den domfelte, kriminalomsorgen og øvrige etater. Straffegjennomføring er gjennom forvaltnings-samarbeidsmodellen et felles ansvar for ulike departementer og sektorer. Eksterne etater ansetter fagpersonell som har sin arbeidsplass i fengslene. Servicetorget som er beskrevet i kapittel 14.5, er et viktig virkemiddel for å få koordineringen av mange tjenester til å virke i praksis. Det er

#### Boks 14.2 Kommunene har en nøkkelrolle

En vellykket tilbakeføring til et liv uten kriminalitet avhenger først og fremst av den domfelte selv. Samtidig er det mange etater som har ansvar for å støtte og bidra – og noen er viktigere enn andre. På et møte mellom flere tidligere justisministere før arbeidet med stortingsmeldingen startet, fikk Mona Røkke enstemmig støtte til sin uttalelse om at kommunene har en nøkkelrolle i tilbakeføringen.



Figur 14.2 Viktige faktorer for tilbakeføringsgarantien.

Kilde: KSF

også med på å understreke den innsattes eget ansvar for å planlegge sin framtid og for å få innfridd rettigheter som loven gir ham. Innsatte har like rettigheter til tjenester av samme kvalitet og omfang som resten av befolkningen. Forvaltnings-samarbeidsmodellen er i dag gjennomført fullt ut når det gjelder skole, primærhelsetjeneste, preste-tjeneste og bibliotekvirksomhet og til dels arbeids- og velferdsetaten.

Svært mange innsatte og domfelte er før dom klienter hos en eller flere offentlige etater. Mange innsatte vil også være avhengig av disse tjenestene etter løslatelse. Under straffegjennomføring er de vanligvis mer motiverte enn før for å gjøre noe med sitt eget liv, de er tilgjengelige og de er ikke ruset. Straffegjennomføringen er derved et gunstig tidspunkt for å begynne rehabilitering og reintegrering tilbake til samfunnet.

En særlig utfordring i løslatelsesarbeidet er samarbeidet mellom kriminalomsorgen og den kommunen innsatte skal bosette seg i. Hjemkommunen har ansvar for at de oppleggene som er planlagt under soningen, følges opp fra dag én etter løslatelse. I dag er sosialtjenesten i oppholdskommunen før innsettelse i fengsel ansvarlig for å yte sosiale tjenester under straffegjennomføringen, ved løslatelse og reetablering. Det er i praksis ofte uklart hva som er ansvarlig kommune for en innsatt. Innsatte gjennomfører ofte straff i et fengsel som ligger langt fra den kommunen hvor vedkommende ønsker å bosette seg. En del innsatte er også «kommuneløse». Ikke sjelden velger innsatte å bosette seg i en annen kommune enn den de var registrert i før innsettelsen. Hvis den innsatte sitter i et fengsel på en annen kant av landet enn der han ble arrestert, og skal bosette seg et tredje sted, har det vist seg svært komplisert å få til en effektiv planlegging av løslatelsen. Det er ikke bare lang geografisk avstand og uklarheter om hvilken kommune som er ansvarlige, som skaper hindringer i

løslatelsesarbeidet. Kriminalomsorgen har over tid opplevd store utfordringer i samarbeidet med kommunene om løslatelse. Kriminalomsorgens og forvaltningssamarbeidspartners felles rundskriv og avtaler oppfattes ofte som lite forpliktende for kommunale etater. Lokale avtaler med kriminalomsorgen kan bli nedprioritert i kampen om knappe kommunale ressurser. Utfordringene i samarbeidet mellom kriminalomsorgen og kommunene er en av hovedbegrunnelsene for å etablere service-torg i fengslene med kompetanse innen arbeidsformidling, bolig, sosiale tjenester og helsetjenester. Samarbeid med kommunen den domfelte ønsker å bosette seg i, er nøkkelen til en vellykket tilbakeføring.

Det foregår en oppbygging når det gjelder boligkonsulenter inne i fengslene i samarbeid med Husbanken. Husbanken gir kompetansetilskudd til prosjekter i maksimum tre år. Regjeringen ønsker å styrke denne ordningen ytterligere. Det vil blant annet bli vurdert å opprette flere egne saksbehandlerstillinger inne i fengslene som skal planlegge løslatelsen sammen med den kommunen vedkommende skal bosette seg i.

Det er også utfordringer med spesialisthelsetjenesten. I utgangspunktet er det helseforetaket der den innsatte er folkeregisterført, som har ansvaret for å yte disse tjenestene. Igjen medfører det problemer å få til et fullverdig spesialisthelsetjenestetilbud om en innsatt soner i et fengsel på en annen kant av landet enn der vedkommende er ført i folkeregisteret. Enkelte fengsler har fått polikliniske spesialisthelsetjenester, særlig innenfor psykiatri. Rusbehandling inne i fengslene er økt ved etablering av rusmestringsenheter. Det er et mål at rus- og psykiatribehandling som begynner inne i fengslene, kan følges opp etter løslatelse, eventuelt ved gjennomføring av straff i institusjon i henhold til straffegjennomføringsloven § 12. Departementet ønsker derfor å etablere flere rusmestringsenheter og utvide kapasiteten for soning i institusjon. Det er et mål at lukkede fengsler for langtidsdømte skal ha rus- og psykiatrisk behandlingstilbud tilgjengelig inne i fengslene.

Fylkeskommunens ansvar gjelder videregående opplæring.

Tilbakeføringsgarantien forutsetter ikke at den domfelte er i gang med soning i fengsel eller av en samfunnsstraff. I noen saker kan det være hensiktsmessig at hele straffen sones i behandlingssinstitusjon. Som nevnt i kapittel 7.5.3, krever det andre rutiner for planlegging og tilrettelegging som det er viktig å fange opp i en ny samarbeidsstruktur.

## 14.4 Innholdet i tilbakeføringsgarantien

Tilbakeføringsgarantien beskriver både hvilke rettigheter som inngår og tilretteleggingen gjennom soning og løslatelse for at tjenestene skal utløses i samsvar med lovverket. Se også kapittel 15.3.

Planlegging av løslatelse og tilbakeføring skal starte ved mottakelsen av rettskraftig dom. Varetaktsinnsatte skal ha tilbud om slik planlegging på hvilket som helst tidspunkt før saken har vært oppe til doms eller dommen er rettskraftig. Hvordan straffen gjennomføres, har stor betydning for hvor enkelt eller vanskelig det er for den domfelte å finne sin plass i samfunnet etter at straffen er gjennomført. I størst mulig grad skal de innsatte og domfelte selv ta ansvar for egen rehabilitering og reintegrering. En forutsetning for at de skal kunne klare det, er at de kan komme i kontakt med de etater de trenger tjenester fra.

I tråd med resultatene fra norske og internasjonale levekårsundersøkelser blant innsatte og domfelte, kan de viktigste elementene i tilbakeføringsgarantien defineres slik:

1. Tilfredsstillende bolig
2. Muligheter for utdanning eller opplæring
3. Arbeid, arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og virkemidler
4. Sosiale tjenester, herunder individuell plan
5. Helsetjenester, herunder om nødvendig behandling for psykiske lidelser og rusproblemer
6. Økonomisk rådgivning og bistand ved gjeldsproblemer

### 14.4.1 Tilfredsstillende bolig

To av tre innsatte mangler bolig før løslatelse og er dermed å betrakte som bostedsløse. Dette kommer fram i en rapport som Byggforsk/Norsk insti-

Tabell 14.1 Bostedsløse i Norge 1996–2005. Noen tall

Årstall	2005	2003	1996
Antall registrerte totalt	5 500	5 200	6 200
Antall registrerte i Oslo	1 244	1 283	2 513
Rusmisbruk*			
Alkohol og narkotika inkl. piller	61 %	71 %	60 %
Helse*			
Psykisk sykdom	38 %	32 %	24 %
Dobbeldiagnose	25 %	24 %	
Oppholdssteder på kartleggingstidspunktet			
Institusjon/kriminalomsorg	25 %	28 %	37 %
Døgnovernatting, pensjonat, herberge	23 %	27 %	19 %
Midlertidig hos slekt/venner	42 %	32 %	34 %
Uten ordnet overnatting/uteligger	1 %	2 %	4 %
Annet	4 %	5 %	1 %
Vet ikke/ubesvart	5 %	4 %	5 %
Alder			
Yngre enn 24 år	21 %	16 %	18 %
25–34 år	33 %	32 %	36 %
35–44 år	26 %	31 %	25 %
45–54 år	14 %	14 %	11 %
55–64 år	4 %	5 %	5 %
65 år og over	2 %	3 %	4 %
Kjønn			
Menn	76 %	76 %	76 %
Kvinner	24 %	24 %	24 %

\* Et høyt antall «vet ikke»-svar

Kilde: SSB



**Boks 14.3 Norsk definisjon av bostedsløse**

Som bostedsløs regnes personer som ikke disponerer egen eid eller leid bolig, men som er henvist til tilfeldige eller midlertidige boalternativer, bor midlertidig hos familie, venner eller kjente, samt personer som befinner seg i fengsel eller institusjon og skal løslates eller utskrives innen to måneder og ikke har bolig. Som bostedsløs regnes også personer uten ordnet oppholdssted kommende natt. Som bostedsløs regnes ikke den som bor i fremleid bolig eller varig hos pårørende eller nær slektning. (Byggforsk, 2006)

tutt for by- og regionforskning (NIBR) og Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) har gjort på oppdrag fra Husbanken: «Løslatt og hjemløs –

bolig og bostedsløshet etter fengselsopphold» (Dyb m. fl., 2006).

Rapporten viser også at varetektsinnsatte er i en verre situasjon enn domfelte, kun 17 % av varetektsinnsatte oppgir at de har egen bolig ved løslatelsen. Andelen som regner med å kjøpe eller leie bolig etter fengselsoppholdet, blir mindre med økt nærhet til tidspunktet for løslatelse. Nesten en tredel av de som har to måneder eller mindre igjen av fengselsoppholdet, oppgir at de skal bo i midlertidige tilbud, eller de vet ikke hvor de skal bo. Én av fire oppgir at de skal bo hos andre. Undersøkelsen bekrefter at det er for sent å begynne med boliganskaffelse to måneder før løslatelsen.

Ett av hovedmålene i regjeringens strategi mot bostedsløshet, er at ingen skal måtte tilbringe tid i foreløpige løsninger ved løslatelse fra fengsel. Rapporten fra Byggforsk/NIBR/ KRUS kommer med en rekke anbefalinger til tiltak som kan bidra til at færre som løslates fra fengsel blir bostedsløse.

**Boks 14.4 «Jeg hadde aldri trodd det kunne være så trivelig å leve et alminnelig liv»**

Erik tjener sine egne penger nå. Han har egen bolig, er rusfri og i jobb og regner med å ta fagbrev om ca. tre år. Etter at han også fikk innvilget gjeldssanering, slapp han det marerittet. At det meste av hver lønning skulle gå til nedbetaling av gammel gjeld, var uutholdelig. Men nå har håpløsheten sluppet taket. Som en gjeldfri mann med bolig og arbeid har han et velbegrunnet håp om et bedre liv. Sønnen har han også jevnlig samvær med, og det gir et skikkelig løft. Som en sikkerhet har han ønsket fortsatt boligoppfølging. Og det får han. Hvordan kom han så dit? Han som hadde utallige dommer bak seg, satt tungt i et rusmisbruk og var av mange stemplet som et håpløst tilfelle. I en alder av 35 var han langt under null når det gjaldt å etablere seg som en voksen person.

Forklaringen ligger i en avdeling i Oslo fengsel som kalles TOG – tiltak overfor gjengangere, som er et samarbeidsprosjekt mellom fengselet og friomsorgskontoret. Dette er en forsterket avdeling hvor det er flere tilsatte – også folk fra friomsorgskontoret – enn på vanlige avdelinger, og hvor de fleste etater som kan bidra i en løslatelsessituasjon, er til stede. En vesentlig del av metodikken på denne avdelingen består i at det opprettes en ansvarsgruppe hvor den innsatte selv er administrator og innkaller de forskjellige fagfolkene til møter hvor hans egen sak diskuteres. Fra første dag ansvarliggjøres altså den

straffedømte selv – slik han må være ansvarlig etter løslatelse. Det er også et mål at 12–15 personer til enhver tid er ute på møteplikt og følges opp med hovedbase ved Oslo friomsorgskontor. Målet med TOG er at man under hele soningen skal legge til rette slik at den dømte kan greie seg ute etter endt dom uten kriminalitet.

Gjennom bistand til å endre livsførsel vil TOG redusere tilbakefall til kriminalitet. Kontaktbetjent og TOG-konsulent arbeider sammen med den innsatte for å bedre vilkårene etter løslatelse. Sammen følger de opp den domfelte i møtepliktsperioden. TOG-tiltaket retter seg mot gjengangere som normalt ikke ville fått løslatelse på prøve. Regjeringens satsing «På vei til egen bolig» er et vesentlig element og en økonomisk ryggrad i prosjektet. For uten egen bolig er det vanskelig å stå i arbeid, og uten arbeid intet livsopphold. Så Erik er ikke den eneste som har kommet på rett kjøll takket være dette prosjektet. Siden starten har 97 til dels tungt belastede personer deltatt. Over 50 % av dem er overført til egnet bolig. 17,5 % av dem ble innvilget kommunal bolig. 17 % av dem takket ja til booppfølging etterpå. De andre ca. 50 % er enten overført til andre, mer åpne fengsler, eller behandlingsinstitusjoner. «Jeg hadde aldri trodd det kunne være så trivelig å leve et alminnelig liv», sa Erik da han sist hadde kontakt med en av prosjektmedarbeiderne.

Tabell 14.2 Strategien På vei til egen bolig (2005–2007)

Hovedmål	Resultatmål
Motvirke at folk blir bostedsløse	Antall begjæringer om utkastelser skal reduseres med 50 % og antall utkastelser med 30 %. Ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved løslatelse fra fengselsopphold Ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger etter utskrivelse fra institusjon
Bidra til god kvalitet ved døgnovernatting	Ingen skal tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale
Bidra til at bostedsløse raskt får tilbud om varig bolig	Ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidige botilbud

Kilde: Strategien På vei til egen bolig (2005–2007).

Dette omfatter gode, men midlertidige boformer som for eksempel plass i rehabiliteringsinstitusjon, hos foreldre eller en periode med oppfølgingstjenester i vanlig bolig. Alle tre aktørgrupper er samstemte om at det er tre forhold som er avgjørende: Å ha bolig ved løslatelse, at bolig er avklart i god tid og at tilbudet er tilpasset den enkelte.

Forslagene i rapporten spenner fra tiltak som handler om gjennomføring av straff og interne forhold i fengslene via sosialkontorenes arbeid og kommunenes boligtilbud til samarbeidet mellom fengslene og kommunene. Blant annet slås det fast at det er avgjørende at sosialkontorene får melding om et kommende boligbehov om lag seks måneder før løslatelse.

Regjeringen og Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) inngikk i september 2005 en avtale om å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Samtidig undertegnet Justisdepartementet og KS en avtale om bosetting ved løslatelse fra fengsel. I denne avtalen understrekes behovet for å styrke samarbeidet mellom kommune og kriminalomsorg. Det ble også utarbeidet en mønsteravtale som kan benyttes mellom fengsel og kommune. Det å ha et hjem er en grunnleggende forutsetning for å kunne klare seg i samfunnet etter løslatelse, og det var en forventning om at avtaleverket skal være et nyttig verktøy for de som arbeider med bosetting av løslatte. Målet er at kommunene og kriminalomsorgen lokalt samarbeider om bosetting av løslatte fra fengsel.

Innsatte utgjør en betydelig gruppe i generelle kartlegginger av bostedsløse. Det som ofte kjenner seg ut fra innsatte er at de har en levekårs situasjon som er særlig vanskelig, fordi den er preget av opphopning av flere levekårsproblemer.

Utviklingen når det gjelder mangel på bolig ved løslatelse, har gjennom de siste årene vært positiv.

Den nasjonale strategien «På vei til egen bolig» (2005–2007) har ført til et omfattende arbeid med å forebygge og bekjempe bostedsløshet i hele landet. Det er innført samarbeidsstrukturer nasjonalt, regionalt og lokalt for å nå målene som er satt i strategien. Regjeringen og KS videreutvikler samarbeidet gjennom en ny avtale om boligsosialt arbeid som trådte i kraft 1. januar 2008.

Det er kommunene som har hovedansvaret for å skaffe bolig til bostedsløse og andre vanskeligstilte på boligmarkedet. Regjeringen legger til rette for at kommunene skal ha de beste mulighetene til å ivareta dette ansvaret. Ulike økonomiske ordninger som startlån, boligtilskudd og bostøtte er viktige virkemidler i kommunenes arbeid med vanskeligstilte på boligmarkedet. Husbankens kompetansetilskudd skal bidra til å heve kompetansen på det bolig- og bygningspolitiske området. Tilskudd blir gitt til utvikling, informasjonstiltak, forskning og pilotprosjekter for de som sliter på boligmarkedet og som gjerne har behov for mer enn bare bolig: Innsatte er ofte i denne kategorien. I 2008 har Husbanken en ramme for kompetansetilskuddet på totalt 92,5 mill. kr.

#### **Boks 14.5 Rollefordelingen mellom staten og kommunene i det boligsosiale arbeidet**

Det er kommunenes ansvar å skaffe boliger til vanskeligstilte, innenfor de generelle statlige rammevilkårene. Kommunene er selvstendige folkevalgte organer som selv må prioritere boligsosialt arbeid i forhold til andre oppgaver, og har frihet til å organisere arbeidet ut i fra lokale utfordringer.

Under soning kan det oppstå problemer med å dekke utgifter som knytter seg til den innsattes bolig, f. eks. husleie eller renter og avdrag på boliggjeld. Fordi den innsatte er sikret losji under soning, har sosialtjenesten som hovedregel ikke plikt etter sosialtjenesteloven § 5-1 til å dekke boutgifter for den innsattes private bolig. I henhold til rundskriv I-11/2000 bør sosialtjenesten strekke seg langt for å bidra til at innsatte med korte fengselsstraffer, f. eks. på 21 dager, kan beholde sin bolig. På den måten blir ikke fengselsstraffen mer belastende enn nødvendig. Dette vil dessuten ofte være den økonomisk sett beste løsningen. Sosialtjenesten er imidlertid ikke forpliktet til å dekke løpende boutgifter over lengre tid. I slike tilfelle kan det være et hensiktsmessig alternativ å leie ut boligen for på denne måten å dekke løpende utgifter. Sosialtjenesten bør i så fall være behjelpelig med å ordne med utleie i samarbeid med den innsatte.

I 2007 ga Husbanken kompetansetilskudd til 163 ulike boligsosiale tiltak innenfor strategien. Flere av disse tiltakene er rettet mot kriminalomsorgen, blant annet til tilsetting av boligkonsulenter i fengsler. Dette arbeidet har gitt et godt resultat og ført til bedre samarbeid med kommunene. I tillegg har forståelsen for boligproblematikken innad i fengslene blitt bedre. Det er videre inngått over 40 forpliktende samarbeidsavtaler om boligframskaffelse mellom kriminalomsorgen og den enkelte kommune. Hovedmålet med avtalene er å hindre eller redusere antall saker der innsatte løslates til bostedsløshet. Et annet mål har vært å etablere mer forpliktende samarbeid og å tydeliggjøre ansvarsforholdene. Det rapporteres om at det er langt lettere å skaffe egnet bolig ved løslatelse etter at det er inngått slike samarbeidsavtaler.

#### **Boks 14.6 Pris for beste bostedsløshetstiltak i 2007**

I 2007 ble statens pris for beste tiltak for bostedsløse gitt til «Bosetting av prøveløslatte» i TOG-prosjektet i Oslo fengsel og Oslo friomsorgskontor. Prosjektet har utviklet metoder for å sikre at alle får et godt botilbud når de løslates. Prosjektets metoder har vist seg å være vellykket, og resultater har vært positive. Denne metoden vurderes å ha overføringsverdi for både andre fengsler og institusjoner. Prosjektet var finansiert gjennom Husbankens kompetansetilskudd.

Det er i tillegg etablert 18 kommunenettverk hvor 136 kommuner deltar. Tilbakemeldingene på nettverksarbeidet er svært positive.

Det finnes også en del andre prosjekter som er finansiert av Husbankens kompetansemidler:

#### *– Sjølvbyggjarprosjektet i Meland kommune i Hordaland*

Tiltaket er basert på arbeidstrening, hvor framtidige beboere bygger prefabrikkerte moduler og monterer husene selv. Målgruppen er vanskeligstilt ungdom (18–35 år) og førstegangsetablerere som har problemer med å skaffe sin egen bolig. Tiltaket vant for øvrig prisen for beste bostedsløshetstiltak i 2006.

#### *– Fribo i Storbyavdelingen i Oslo kommune*

Prosjektet retter seg mot innsatte som skal løslates innen 2–5 mnd. og som ikke har et sted å bo etter løslatelsen. Målgruppen er gjengangere i kriminalomsorgen med sammensatte oppfølgingsbehov og som er motiverte for å endre sin livssituasjon.

#### *– Veiskillet i Trondheim kommune i samarbeid med Kirkens bymisjon*

Tiltaket er et høyterskeltilbud for menn og kvinner i alderen 25–40 år som er på vei ut av soning og har sterk motivasjon for endring. Boligen er ment å være en overgangsbolig hvor beboerne får hjelp til å etablere et liv uten rus og kriminalitet.

#### *– BoSatt - fengselsprosjekt i Frelsesarmeen*

BoSatt-prosjektet tilbyr bolig med individuell oppfølging, slik at bruker kan bo og fungere optimalt i egen bolig. Målgruppen er straffedømte rusmiddelmissbrukere og tidligere rusmiddelmissbrukere over 18 år med behov for oppfølging, som etter endt soning er uten bolig.

#### **14.4.2 Opplæring**

Grunnlaget for en vellykket tilbakeføring legges under soningen. Som beskrevet i kapittel 6.7.1, har regjeringen allerede tatt et krafttak for å styrke undervisningstilbudet til innsatte, og det er etablert skole i alle fengsler. Budsjettet for fengselsundervisningen er siden 2005 økt med vel 50 millioner kroner. Det har også skjedd en betydelig utvikling av måten undervisningen er lagt til rette på, ved at også innsatte i lukkede fengsler kan få tilgang til internett som beskrevet i kapittel 9.7.2. Det

er en forutsetning for at undervisningen i fengsel skal ha samme kvalitet som i skolen ellers. Det åpner også for langt større bredde i undervisnings-tilbudet gjennom fjernundervisning. Ikke minst vil utenlandske innsatte kunne få et rehabiliteringstilbud på eget språk.

Omlag 25 % av domfelte og innsatte gjennomfører en eller annen form for opplæring under straffegjennomføring. Et godt samarbeid mellom kriminalomsorgen og utdanningsmyndighetene har vært avgjørende for at så mange nå kan gjennomgå opplæring i fengsel. Regjeringen har etablert skoletilbud i alle fengsler hvor det er hensiktsmessig. Det er regjeringens holdning at framtidens tilbud i fengslene i vesentlig større grad bør prioritere ulike former for opplæring. Et nærmere samarbeid mellom arbeidsdrift og skole vil gi langt bedre muligheter for yrkesrettet opplæring i fengslene enn tilfellet er i dag. Mange fengsler har også et stort potensial for å tilby yrkespraksis på andre områder enn bare innen den ordinære arbeidsdriften. Dette kan gi verdifull realkompetanse for domfelte og innsatte, og fengslene bør i langt større grad utnytte sitt potensial som lærebedrifter med tanke på fagbrev innen yrkesrettede fag.

Straffens lengde begrenser utdanningsmulighetene for domfelte og innsatte i fengsel. Hovedutfordringen er overgangen til fortsatt opplæring i samfunnet. Denne overgangen krever også forpliktende samarbeidsstrukturer. Videre opplæring må planlegges før løslatelse slik at skoleplass står klar. Opplæring utenfor fengselet under soningen gir større muligheter til å velge en ønsket opplæring som domfelte vil forsette med etter at straffen er gjennomført. Dette kan gi bedre muligheter til å klare seg i samfunnet og styrke motivasjonen for atferdsendring. Regjeringen ønsker derfor å satse mer på opplæring utenfor fengsel under straffegjennomføring.

Arbeidet med innsattes utdanning viser med stor tydelighet behovet for sammenheng i straffegjennomføring og tilbakeføring. Utdanning tar tid, mens svært mange dommer er så korte at det bare så vidt er tid til å få planlagt den videre skolegangen før løslatelsesdagen er der. En stor andel av de innsatte har lærevansker som krever spesiell tilrettelegging av undervisningen. Yrkesrettet opplæring krever et tett samarbeid mellom skole og arbeidsdrift i fengselet, og gjerne et samarbeid med lokalt næringsliv utenfor fengselet. Både for å utvide skoletilbudet, og som en del av sosialiseringprosessen og modning, må det være mulig å gå på skole sammen med andre elever utenfor fengselet. Det krever gode sikkerhetsvurderinger og et fleksibelt regelverk. Skoleavdelingen i fengselet

har ansvar for fengselsundervisningen og for at det ordinære skolesystemet fanger opp behovet og tar over tilbudet til den enkelte når det blir aktuelt. Alle har sine roller i en bred innsats for et framtidig liv uten kriminalitet. Fengselets ansvar er å legge til rette for et koordinert tilbud internt og for en rimelig progresjon i soningen med økende frihetsgrad som fremmer tilbakeføringen.

#### 14.4.3 Arbeid etter løslatelse

Rett til arbeid er ikke hjemlet i lov, men det er et uttrykt politisk mål at så mange som mulig skal være i arbeid. Det er viktig å tilrettelegge for at innsatte kan få tjenester de har rett til fra Arbeids- og velferdsetaten under fengselsoppholdet. Arbeids- og velferdsetaten vil få en avgjørende rolle i tilbakeføringsgarantien.

Regjeringens politikk på området er nedfelt i St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering. Regjeringens hovedmål med meldingen var å legge fram forslag til strategier og tiltak for å styrke inkluderingen i arbeidslivet av personer i yrkesaktiv alder som har problemer med å få innpass i arbeidslivet eller er i ferd med å falle ut av det. Forslagene i meldingen utgjør sammen med endringen i organiseringen av arbeids- og velferdsetaten en omfattende reform av politikken på området. Regjeringens «Handlingsplan mot fattigdom» er forankret i denne stortingsmeldingen. Innsatte i fengsel er omtalt i handlingsplanen som en gruppe med omfattende behov for arbeids- og velferdstjenester.

Kvalifiseringsprogrammet innenfor NAV er rettet mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og med ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold i folketrygden. Dette gjelder særlig personer som i dagens system blir avhengige av sosialhjelp over lengre tid. Programmet skal forvaltes av de lokale NAV-kontorene. Innsatte og domfelte vil være en viktig målgruppe for dette programmet. Svært mange innsatte i fengsel mangler arbeid, trygd og inntekt ved innsettelsen, er langtidsmottakere av sosiale ytelser og vil ha behov for tjenester fra NAV-kontorene.

I 2006 undertegnet kriminalomsorgen og arbeids- og velferdsetaten en ny, forpliktende samarbeidsavtale som et grunnlag for at domfelte og varetektsinnsatte kan styrke tilknytningen til arbeidslivet. Samarbeidsavtalen forplikter etatene gjensidig til å ivareta innsattes og domfeltes behov i gjennomføringen av NAV-reformen. NAV vil være en sentral aktør på servicetorget inne i fengslene (se kapittel 14.5.1).

### Boks 14.7 Kroppsarbeid med mening

Frank har flere dommer bak seg. Etter at han ble hekta på dop, har livet hans vært en sammenhengende kamp for å få det han trengte. Prisen har han betalt blant annet ved å sitte inne og se at livet bare ble borte mellom fingrene på ham. Vi traff ham i en skogsforlegning i Telemark. En skogsforlegning er en åpen avdeling under et lukket fengsel hvor alle har samme jobb, nemlig skogrydding og skogforvaltning. Her er ingen murer eller gjerder. De innsatte kan bare dra avsted når de måtte ønske det.

– *Frister det deg ikke å rømme?*

– *Her kan du jo bare stikke av når som helst?*

– Rømme? Hvorfor skulle jeg det? Nå nærmer jeg meg slutten på denne elendigheta. Skulle jeg rømme ville det gå rett inn i lukket fengsel igjen. Kunne glemme prøveløslatelse og ville i tillegg måtte sone en restdom jeg har. Nei, da måtte jeg være bra dum.

– *Noen mener det å måtte jobbe slik i skogen er jevngodt med slavearbeid?*

– Nei, erru gæeern! Dette er et fritt og godt liv. Hardt arbeid er det, men ikke slavearbeid. Betjentene her er greie folk som jobber hardt sammen med oss. Du kan jo kalle det straffearbeid, men det blir feil, det også. Vi har jo valgt å komme hit sjøl. Det er trasig når det regner og

er kaldt. Men så tenner vi bål og henger over Kaffe-Lars. Det hjelper på.

– *Men skogrydding, gir det noe mening?*

– Ja, jøss! Vi ser jo at det blir fint. Og vi veit at det er nyttig. Bare tenk på CO<sub>2</sub>. Skogen «spiser» forurensning og avgasser, så et godt skogbruk er godt for miljøet og klimaet. Snakk om mening. Det er mye annet arbeid du blir tilbudt i fengsel som er mye mindre meningsfullt enn dette – for å si det slik.

– *Hva da?*

– Montering av en million like ting og pakke dem 10 og 10 i pakker er det verste. Paller har jeg også vært med på å snekre. Det er nesten like ille. Ensformig og likt. Her i skogen er ingenting likt. Nei, dette er jeg fornøyd med.

– *Hva med framtida, får du bruk for denne erfaringen da?*

– Nei, vel ikke direkte. Men jeg får god helse av det, kommer i form. Det er en fordel når en skal ut og prøve å få seg arbeid.

Frank hadde fått kontakt med NAV. Han hadde også fått kontakt med boligetaten. Men noe sikkert visste han ikke ennå, verken om bolig eller arbeid. Stoffproblemene var han heller ikke kommet over, men han håpet det beste.

I 2006 nedsatte departementet en tverrdepartemental arbeidsgruppe som anbefalte oppstart av KrAmi-tiltak i Norge. Et tiltak skal starte opp i Rogaland i 2008. Kommunen og NAV er sentrale aktører sammen med undervisningsmyndigheten og kriminalomsorgen. Utdanningsavdelingen hos Fylkesmannen i Hordaland er leder av prosjektet. Tiltaket «Tenk tryggleik» i Årdal startet allerede for 20 år siden. Det er et lokalt samarbeid som har som mål å øke innbyggernes trygghet i alle sammenhenger, og som har mange av de samme elementene som KrAmi-tiltakene. Departementet har i 2008 styrket dette samarbeidet mellom politi, andre offentlige etater og det lokale næringsliv ved at også Vik fengsel og friomsorgskontoret i Sogn og Fjordane deltar.

Regjeringen vil vurdere å etablere KrAmi-lignende tiltak over hele landet som et ledd i realiseringen av tilbakeføringsgarantien. Rask inkludering av straffedømte inn i det ordinære samfunn og arbeidsmarked gir mindre tilbakefall til ny krimi-

nalitet. Kriminalomsorgen skal sammen med NAV, kommunen og utdanningsmyndighetene være de viktigste aktørene. Målgruppen er menn og kvinner i aldersgruppen 18–40 år som gjennomfører straff. Å delta i KrAmi innebærer for den løslatte både krav og muligheter. Dette reguleres i egen avtale mellom partene. Kontrakten skal inneholde følgende punkter:

- Nei til ny kriminalitet
- Nei til rusmisbruk
- Nei til å løse konflikter med vold og skade på andre personer
- Krav til oppmøte og tidsbruk
- Ansettelsesgaranti med avtalefestet lønn når avtalen er oppfylt

For unge lovovertridere som ikke har tilnytting til arbeidsliv eller utdanning, vil regjeringen vurdere å etablere en egen KrAmi-modell. I noen miljøer kan det være nødvendig med en ekstra innsats overfor fremmedkulturell ungdom.

#### 14.4.4 Sosiale tjenester og helsetjenester

Ansvar for sosiale tjenester til innsatte i fengsel er hos oppholdskommunen før innsettelse. Det er ofte praktisk vanskelig å få til et nært samarbeid mellom innsatte og ansvarlig kommune, både ved innsettelse, under straffegjennomføringen og ikke minst ved tilrettelegging for løslatelse. Med bakgrunn i kunnskap om gruppen innsatte antas det at et flertall vil ha behov for langvarige og koordinerte tjenester som gir rett til individuell plan etter helse- eller sosiallovgivningen. Ansvar for å koordinere individuell plan for brukeren ligger hos helsetjenesten eller sosialtjenesten, eventuelt arbeids- og velferdsforvaltningen. For at også innsatte i fengsel får ta del i intensjonen med individuell plan – altså et godt samordnet hjelpetilbud, må det legges spesielt til rette for samarbeid mellom kriminalomsorgen, sosiale tjenester, arbeids- og velferdsforvaltningen og helsetjenesten.

Sosialtjenesten er viktig når løslatelsen skal planlegges. Det er som regel behov for et bindeledd mellom den innsatte og ansvarlig kommune ved innsettelse, under straffegjennomføring og ved løslatelse.

#### 14.4.5 Økonomisk rådgivning og bistand ved gjeldsproblemer

En betydelig gjeldsbyrde skaper problemer når det gjelder tilbakeføring til samfunnet med forsett om å leve et lovlydig liv. Straffedømtes gjeld kan være tradisjonell privat gjeld, ulike krav fra det offentlige og erstatnings- og inndragningskrav som stammer fra straffbare handlinger. Så vel Statens innkrevningssentral som profesjonelle private kreditorer benytter regelmessig muligheten til å fornye uinnfridde gjeldskrav etter ti år. Dette gjør at mange innsatte kan leve med et konstant inndrivelsespress livet ut til tross for at de har vilje men ikke evne til å innfri annet enn svært små deler av kravene. En konstant påløpende rente gjør at kravene over tid kan vokse svært mye i forhold til opprinnelig størrelse.

Det offentlige bør forsterke arbeidet med å legge forholdene til rette slik at domfelte og innsatte får kontakt med offentlige eller private institusjoner som også bistår andre borgere med rådgivning og veiledning i slike situasjoner. Små praktiske spørsmål kan være uoverstigelige hindre. Mange har ikke noe ID-dokumentasjon. Det er ikke lett å holde styr på økonomien hvis man ikke får bankkonto. Med dårlig rykte og lav selvtilit er det vanskelig å forhandle med kreditorerne om gjeldsordninger.

Gjeldsordningsloven skal gi personer med alvorlige gjeldsproblemer mulighet til å få kontroll over sin økonomi. Et grunnvilkår for å få gjeldsordning er at gjeldsproblemene er varige. For mange domfelte er det svært vanskelig å få mulighet til en gjeldsordning selv om de må anses å være varig ute av stand til å betjene gjelden. Dette skyldes at loven krever at en gjeldsordning ikke må virke støtende for andre skyldnere og samfunnet forøvrig. Praksis for å komme inn under en gjeldsordning er derfor svært streng når en ikke ubetydelig del av gjelden stammer fra straffbare forhold. Selv når den innsatte har svært små muligheter til å innfri et slikt krav, er det i dag vanskelig å få gjeldsordning.

Den restriktive praksisen som følger av gjeldsordningsloven, kan forstås ut fra at det er preventive hensyn som ligger til grunn for kriteriet om at sletting av gjeld ikke skal virke støtende på andre. Kriteriet er ment som en sikkerhetsventil for de tilfeller hvor gjeldsforhandling eller gjeldsordning ikke bør komme i stand på grunn av kritikkverdige forhold knyttet til søkerens situasjon. Det vil kunne svekke den alminnelige betalingsmoral dersom det ikke er strenge vilkår for denne typen ordninger. Tilsvarende er det et grunnleggende prinsipp at skadevolder skal betale erstatning for den skade han har forvoldt. Når det gjelder inndragningskrav, er et av de grunnleggende formål med inndragningsordningen at oppnådd vinning ved straffbare handlinger skal rammes fordi ingen skal tjene på å begå straffbare handlinger.

Når straffen er fullbyrdet og den straffedømte skal etablere et selvstendig liv, kan det etter en tid vise seg at store utgifter til betjening av ulike gjeldskrav rammer svært hardt. Hvis det i praksis viser seg at den straffedømte ikke har mulighet til å betjene gjeldskravene innenfor et rimelig tidsrom, kan dette være til hinder for samfunnets ønske om å støtte opp om et lovlydig liv. Det er derfor viktig at støtdekriteriet ikke anvendes så strengt at det gir urimelige utslag for den straffedømte og dennes familie. Samfunnet forøvrig vil dessuten være skadelidende dersom det ikke skapes en reell mulighet for en gjeldsordning innenfor et avgrenset tidsrom slik at det støttes opp om en utvist vilje til et normalt lovlydig liv. Dersom den straffedømte til tross for utvist vilje ikke har en reell mulighet til å innfri gjelden innen rimelig tid, bør det åpnes for en lempeligere praksis etter gjeldsordningsloven når det foreligger særlige resosialiseringshensyn. Dette er ikke i strid med de synspunkter som er framlagt i kapittel 10.7: inndragning av utbytte fra kriminell virksomhet er et satsingsområde – der hvor det er noe å hente. Barne- og likestillingsdepartementet arbeider med

forslag til endringer i gjeldsordningsloven. Saken vil bli forelagt Stortinget på egnet måte.

## 14.5 Kriminalomsorgens bidrag

### 14.5.1 Forvaltningssamarbeidet

De fleste tilbakeføringstiltak avhenger av et samspill mellom kriminalomsorgen og andre etater. Dette gjelder både arbeidsdrift, skole, programvirksomhet og miljøarbeid. Innholdet i straffen må peke framover mot løslatelse og tilbakeføring til samfunnet, enten straffen sones i fengsel eller utenfor.

Kriminalomsorgen har ansvar for å koordinere og legge til rette for at samarbeidende etater kan tilby og gjennomføre sine tjenester, for eksempel gjennom etablering av ansvarsgrupper og samordning av planarbeid. En del domfelte har lovbestemt rett til individuell plan etter helse- eller sosiallovgivningen. På dette området er kriminalomsorgen tilrettelegger for kontakten med andre offentlige etater. Kriminalomsorgen vil gjennom bedre organisering, tilrettelagte lokaler og utstyr og bemanning styrke sin koordineringsfunksjon. Samarbeidet mellom fengsel og friomsorgskontorene om løslatelse må starte tidlig. På grunn av de mange korte dommene må planleggingen i mange tilfeller starte allerede når kriminalomsorgen mottar dommen, og ellers så tidlig som mulig under fengselsoppholdet. Med omgjøring av regionkontorene til kriminalomsorgssentre (se kapittel 15.3 og 15.4) får man en god arena for et samarbeid på tvers av etater og sektorgrenser. Departementet ønsker også at flest mulig fengsler skal ha et servicetorg – en fysisk møteplass inne i fengselet hvor innsatte selv kan ha direkte kontakt med representanter for etatene. I tillegg til at en slik direkte kontakt er effektiv og gir god kommunikasjon, er det en fordel at innsatte kan få ett sted å henvende seg til. I fengsler med lavere sikkerhetsnivå kan innsatte så langt det er sikkerhetsmessig forsvarlig og mulig, selv oppsøke aktuelle etater og offentlige kontorer ute i samfunnet.

Utover en styrking av samordningsrollen er kriminalomsorgens hovedoppgave å bedre sin egen faglige innsats. Kriminalomsorgen skal styrke sitt arbeid med innsatte og domfelte slik det er skissert gjennom hele denne meldingen. Innsattes behov skal kartlegges og tiltak tilrettelegges innenfor de rammer som dommens lengde og sikkerhetsmessige forhold setter. Kriminalomsorgen skal ha ansvar for at innsatte som trenger og ønsker det, får etablert en ansvarsgruppe. Hvilke etater som deltar, vil være avhengig av den enkelte innsattes behov.

### Boks 14.8 Bedre ut enn inn!

Kriminalomsorgens ansvar beskrives godt med det slagordet som den svenske Kriminalvården har valgt: «Bedre ut enn inn!» Det samme er sagt på en litt annen måte i fagstrategien for kriminalomsorgen: «Den domfelte skal når dommen er sonet, være bedre skodd for et liv uten kriminalitet.» Kriminalomsorgen har tre hovedoppgaver i tilbakeføringsarbeidet:

- Å tilrettelegge for at de andre etatene kan gjøre sin jobb inne i fengselet. Det betyr å skaffe kontorplass og servicetorg som et møtested som innsatte kan oppsøke, tilfredsstillende utstyr og ellers å sørge for at samarbeidet kan skje etter forutsetningene.
- Å motivere og drive rehabiliteringsarbeid slik at andre etater har et fundament å bygge på både under og etter løslatelse. Det omfatter også kontrolltiltak så innsatte stiller edru og klare til møter med de andre etatene.
- Å sørge for at de innsatte får en trygg og forutsigbar løslatelse, så de andre etatene er forberedt på å ta over oppgavene når kriminalomsorgen ikke lenger har noe ansvar.

Hovedansvar for at tilbakeføringsarbeidet under soningen skjer etter intensjonen i tilbakeføringsgarantien, påhviler fengselsleder, som også har ansvar for å kvalitetssikre alle løslatelsesopplegg før løslatelsesdagen. Forutsetning for at tilbakeføringsgarantien skal bli effektiv, er at kriminalomsorgen så snart dommen er mottatt, sørger for:

- Kartlegging av behov
- Å lage en soningsplan
- Å følge opp rehabiliteringsoppleggene
- Å sette opp en fast løslatelsesdato
- Å sørge for en forutsigbar og trygg løslatelse

### 14.5.2 Prøveløslatelse som ledd i tilbakeføringsarbeidet

Her redegjøres for de tiltak som er særlig viktige i forbindelse med løslatelse, og ordningen med prøveløslatelse er da et av de viktigste virkemidlene kriminalomsorgen har.

Prøveløslatelsesinstituttet ble innført i en rekke land omkring forrige århundreskifte: i Finland i

1889, i Norge i 1900 og i Sverige i 1906. Danmark innførte prøveløslatelse først i 1930 og Island i 1940. I de fleste land, deriblant Norge, ble ordningen sett på som et ledd i straffullbyrdelsen. Man så prøveløslatelsen som en gunstig overgang fra fengsel til det frie liv og som et hjelpemiddel til å holde domfelte på rett vei etter løslatelsen. Hovedregelen etter fengselsloven av 1958 var at domfelte skulle løslates etter 2/3 tid. Det var også muligheter for å bli løslatt etter halve straffetiden hvis særlige grunner tilsa det. Denne ordningen ble videreført i straffegjennomføringsloven av 2001.

Med årene har praktiseringen av prøveløslatelsesinstituttet endret seg betydelig. Etter fengselsloven av 1958 ble reglene i perioder praktisert slik at domfelte hadde tilnærmet «rettskrav» på å bli løslatt etter 2/3 tid. Det var i praksis bare to forhold som kunne føre til avslag; at innsatte var satt under tiltale for nye straffbare forhold eller at vedkommende hadde begått særdeles graverende regelbrudd under straffegjennomføringen. Denne praksisen ble strammet inn ved Fengselsstyrets rundskriv 4/99 og en mer restriktiv praksis er videreført i dagens regelverk i medhold av straffegjennomføringsloven. Endringene ble presisert ytterligere ved KSFs brev av 29.7.2004. Det følger av dagens regelverk at kriminalomsorgen ikke skal beslutte prøveløslatelse hvis omstendighetene etter en totalvurdering gjør slik løslatelse utilrådelig. Hvorvidt prøveløslatelse kan anses som utilrådelig, beror på en konkret skjønnsmessig vurdering hvor en rekke momenter vil være relevante. Det skal ikke bare legges vekt på domfeltes atferd under gjennomføring av straffen, men om det ut fra en bredere vurdering er grunn til å anta at domfelte vil begå nye straffbare forhold i prøvetiden.

Domfelte med fengselsstraffer under 74 dager gjennomfører straffen til endt tid. Når de løslates, er dommen ferdig fullbyrdet. Domfelte i denne kategorien har dermed et fast løslatelsestidspunkt å forholde seg til når de påbegynner straffegjennomføringen. Dette gir forutberegnelighet og gode muligheter for å planlegge løslatelsen og tidspunkt for eventuell tiltredelse i jobb, skoleplass eller behandlingstilbud.

I 2007 var det i underkant av 60 % av alle domfelte som ble løslatt på endt tid med kortere dom. Med den store andel korte dommer innebærer dette at planlegging av løslatelse bør starte før innsattelse i fengsel for mange domfelte. Det stiller særlige krav til hvordan kriminalomsorgen organiserer sitt arbeid. Se kapittel 15.3. De som kan ha behov for behandling innen rus eller psykiatri, bør av helsetjenesten henvises til vurdering av om de har pasientrettigheter og derfor skal prioriteres til

rusmestringsenhet i fengsel eller til institusjon. Domfelte forutsettes å delta aktivt i planleggingen av sin straffegjennomføring og reintegrerings.

Domfelte med lengre dommer kan løslates på prøve. Omkring 3/4 av de som søker løslates etter at 2/3 av dommen er sonet.

Dersom søknad om prøveløslatelse blir avslått, følger det av regelverket at løslatelsesspørsmålet skal vurderes fortløpende og senest innen angitte frister, avhengig av dommens lengde. Avslag på søknad om prøveløslatelse innebærer en usikkerhet for innsatte med hensyn til løslatelsestidspunktet og byr på utfordringer med hensyn til å forberede løslatelsen, så som å legge til rette for utdanning, arbeid, bolig, behandlingstilbud mv. som er viktige elementer for å få til en vellykket reintegring.

Slik løslatelsesordningen praktiseres i dag, er det enkelte innsattkategorier som ikke i god tid får en fast dato for løslatelse. Blant annet gjelder dette for de såkalte gjengangerne, hvor risikoen for nye lovbrudd i prøvetiden anses stor, slik at de ikke oppfyller vilkårene for prøveløslatelse. Dette er den gruppen av innsatte tilbakeføringsgarantien særlig tar sikte på å hjelpe, og det er derfor viktig å se på hvordan løslatelsesordningen praktiseres for denne gruppen.

Langtidsdømtes behov for en forutsigbar løslatelsesdato bør ivaretas bedre. Usikkerhet rundt videre soningsprogresjon og prøveløslatelse er utvilsomt en mental belastning. En slik usikkerhet kan også vanskeliggjøre samarbeid med etater som er nødvendige for en forsvarlig utslusing fra straffegjennomføringen. Det kan også være problematisk for innsatte med utenlandsk statsborgerskap som er besluttet utvist fra landet og som dermed ikke skal tilbakeføres til det norske samfunnet. Prøveløslatelse gjøres normalt betinget av at utvisningsvedtaket effektueres samtidig med løslatelsen, noe som forutsetter et tett samarbeid mellom kriminalomsorgen, utlendingsmyndighetene og politiet.

På tross av de problemer usikkerheten skaper, ønsker departementet å opprettholde en individuell vurdering av spørsmålet om prøveløslatelse, men det må finnes løsninger som reduserer usikkerheten så mye som mulig. Alle innsatte skal ha tilbud om en framtidsplan. En tentativ løslatelsesdato – som ikke automatisk er 2/3 tid - fastsettes på grunnlag av forhold som allerede er kjent for kriminalomsorgen. Forutsatt at den innsatte følger opp planen på sin side, innvilges prøveløslatelse fra denne dato. På denne måten er usikkerhet om løslatelsesdato bare knyttet til forhold som innsatte selv kan påvirke. Ved regelverksbrudd eller man-



glende oppfølging av framtidsplanen på viktige punkter, fastsettes en ny tentativ løslatelsesdato. Med en slik ordning blir også framtidsplanen mer forpliktende for kriminalomsorgen og de samarbeidende etater enn det den er i dag.

Kjernen i prøveløslatelsesinstituttet er å få til en smidig overgang mellom fengsel og frihet. Dersom den domfelte allerede er overført til straffegjennomføring i behandlingsinstitusjon etter straffegjennomføringsloven § 12, på sykehus etter § 13 eller i eget hjem etter § 16, har overgangen fra fengsel til en tilværelse ute i samfunnet funnet sted før tidspunktet for prøveløslatelse. For disse vil prøveløslatelsen innebære at den aktive delen av straffegjennomføringen er ferdig, eventuelt at man fortsetter straffegjennomføringen i form av en møteplikt for kriminalomsorgen.

Gjennom innføringen av prøveordninger med straffegjennomføring med elektronisk kontroll blir det langt flere innsatte som faktisk går ut av fengsel før tidspunktet for prøveløslatelse.

Det er lang tradisjon for å fastsette vilkår i forbindelse med prøveløslatelse. Etter fengselsloven av 1958 var tilsyn av friomsorgen det vanligste vilkåret som ble fastsatt. Reglene om tilsyn ble endret i den nye straffegjennomføringsloven. Tilsyn ble erstattet med møteplikt for kriminalomsorgen som etter loven er en egen straffegjennomføringsform.

Dersom domfelte bryter de fastsatte vilkår for prøveløslatelsen, var ordningen etter fengselsloven av 1958 at friomsorgen skulle rapportere bruddene til påtalemyndigheten, eventuelt med en anmodning om at saken skulle tilbake til domstolen med sikte på en gjeninnsettelse i fengsel. I praksis så man at disse sakene aldri ble fremmet for retten. Reglene om dette ble derfor endret med straffegjennomføringsloven. Det er nå kriminalomsorgen selv som følger opp eventuelle brudd og har mulighet for å fremme sakene for retten med sikte på omgjøring. Dette har ført til en betydelig endring i praksis.

Ordningen med prøveløslatelse og vilkår for prøveløslatelsen gir kriminalomsorgen et helt nødvendig verktøy til å følge opp innsatte etter fengselsoppholdet. Kriminalomsorgens oppfølging etter løslatelse skal i framtiden bli en bedre og viktigere støtte for gjennomføring og koordinering av de tiltak som settes i verk av forvaltningssamarbeidspartnere i forbindelse med tilbakeføringsgarantien.

Sjansen til å lykkes i tilbakeføringen er langt bedre hvis det er en periode hvor kriminalomsorgen fortsatt kan følge opp domfelte, og hvor det er reelle sanksjonsmuligheter i form av gjeninnsettelse ved brudd. Dette fordrer en tettere oppføl-

ning fra både fengselets og friomsorgskontorenes side.

Departementet ønsker å ha en gjennomgang av dagens ordning med møteplikt for kriminalomsorgen og øvrig vilkårsfastsettelse i forbindelse med prøveløslatelse. Etableringen av tilbakeføringsgarantien medfører behov for å vurdere både kvalitet og hyppighet i kriminalomsorgens oppfølging. Det kan være aktuelt å foreta endringer både med hensyn til hvor lang periode kriminalomsorgen skal ha et oppfølgingsansvar, hvor intensiv denne oppfølgingen skal være og hvilke enheter i kriminalomsorgen som skal ha dette ansvaret.

Departementet mener fortsatt at brudd på vilkår for prøveløslatelse skal følges opp strengt, om nødvendig med innsettelse i fengsel. Ordningen med at kriminalomsorgen tar omgjøringsspørsmålet til domstolen, fungerer godt. Det er imidlertid flere grunner til å foreta en gjennomgang av regelverk og praksis hva gjelder oppfølging av brudd.

Prinsippet om progresjon i straffegjennomføringen tilsier at domfelte sjelden eller aldri skal prøveløslates direkte fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå. I dag skjer dette likevel i omkring halvparten av tilfellene. Dette skyldes først og fremst kriminalomsorgens institusjonelle struktur med mange fengselsplasser med høy sikkerhet. Det er imidlertid også behov for bedre planlegging og styring av straffegjennomføringen i det enkelte tilfelle. Dessuten har fengsler med høyt sikkerhetsnivå tradisjonelt hatt de beste tilbudene til de innsatte innen skole og arbeidsdrift. Problemet med at det er vanskelig å motivere innsatte til å flytte til et fengsel med større frihet, men med dårligere tilbud, er nå redusert, særlig ved at det er etablert skoletilbud også ved alle fengsler med lavt sikkerhetsnivå.

Alle domfelte skal ha tilbud om en framtidsplan som ramme for straffegjennomføring og tilbakeføring. Ikke alle ønsker en slik plan. De som prøveløslates med møteplikt, bør ha framtidsplan. Det er behov både for å styrke motivasjonsinnsatsen og bedre selve planarbeidet. I 2007 var bare 1/3 av de prøveløslatte pålagt møteplikt for friomsorgskontorene. Av denne gruppen igjen var det bare knapt 1/3 som hadde framtidsplan. Grunnlaget for et strukturert arbeid med de prøveløslatte er derved for spinkelt.

I 2006/2007 ble det gjennomført 11 prosjekter i kriminalomsorgen for å undersøke hva som hemmer og fremmer samordning av planarbeid mellom kriminalomsorgen og andre etater om individuell plan. Evalueringen av prosjektene tyder på at bruk av ansvarsgrupper i arbeidet med individuell plan øker antall planer og bidrar til bedre samord-

### Boks 14.9 En solskinnshistorie

Rådhusgaten 19. En gammel bygning i bindingsverk som oser av historie og kultur. Her holder Vardeteatret til: teateret som produserer teaterforestillinger for og med innsatte og tidligere innsatte. Deltakerne har frigang fra åpen eller lukket anstalt. Instruksjon og ledelse tar profesjonelle seg av. Fellesskapet skriver og framfører stykket. Jeg hadde en avtale med Gro som i denne omgang hadde en dom på fire år. Avtalen innebar at et filmteam som fulgte teateret, også skulle filme Gro under intervjuet. Det hele skulle avsluttes med en plenumssamtale med hele teatertruppen. Men først bare Gro:

Lubben og blid, heter det. Og det var hun, Gro, som fortalte sin soningshistorie med et smil. Det var egentlig en solskinnshistorie. Men før det hadde livet vært alt annet enn solskinn. Rus og vold var overskriften. Men nå var livet snudd. Etter nesten ett år i isolasjon i fengsel i Sverige, kom hun som en skadeskutt fugl til Bredtveit og ble tatt godt imot. Hun fikk delta i program og gå på skole og ta datakortet. Nå var hun i åpen anstalt og hadde frigang til Vardeteatret.

– Det er litt fælt å si det, men for meg har dette fengselsoppholdet vært et gode. Jeg var helt sky og innelukket etter all isolasjonen i Sverige og ville helst bare vært isolert på Bredtveit også. Men de lokket meg inn i fellesskapet. Det var flott. Ville nesten ikke dra til åpen, men nå trives jeg like godt der – og på Vardeteatret. Hele tiden har jeg fått tid og ro og hjelp til å ta tak i meg selv, til å finne ut av hvem jeg er, hvilke resurser jeg har og hvordan jeg kan bruke dem på beste måte. Ledelsen ordnet det slik at jeg får delta i samtalegrupper på Krisesentret. Det har også hjulpet meg til større selvinsikt og selvrespekt.

– Men synes du at det å drive med teater kan kalles soning? Føler du at du «gjør opp» for deg?

– Ja det gjør jeg. Det er frihetsberøvelsen som er straffen. Jeg kan ikke gå hvor jeg vil og gjøre hva jeg vil. Straffen har fylt sin hensikt. Jeg har sluttet å ruse meg og jeg har begynt å ta tak i livet mitt. Hadde jeg blitt sittende i isolasjon hele tiden hadde jeg blitt «gæærn». Hadde jeg ikke hatt presten å snakke med i Sverige ville det gått galt med meg. Her i Norge fikk jeg sjanse til å begynne på nytt. Og denne teatervirksomheten har jo en mening fordi vi spiller i fengsler og får folk til å tenke.

– Men du vil jo ikke kunne livnære deg av teatervirksomhet i framtida, hadde det ikke vært mer matnyttig om du hadde fortsatt med data?

– Nei, for jeg er uføretrygdet etter en ulykke. Men nå har jeg fått så mye livsmot at jeg kanskje kommer meg over i jobb igjen, litt i alle fall.

– Hvis du skulle gi kriminalomsorgen et råd om hvordan den bør være i framtida, hva ville du da si?

– At de burde legge opp til mer frigang og hjemmesoning. I Sverige hadde de «boyan», men den er egentlig ikke nødvendig. Det hadde gått med bare meldeplikt tror jeg. Ja, kanskje ikke for alle, men for mange. Så slapp en å bli så lenge borte fra barna og andre sosiale nettverk. Jeg tror at kriminelle kommer seg av å bli vist tillit og få ansvar. Det gir mening til livet. Det har jeg opplevd.

– Jeg ville også forandret programmene til noe som gjaldt hele soningen, ikke bare et kurs en går til noen timer av og til. Programmet må være integrert i alle daglige gjøremål i fengslet. Alle betjentene må «kunne program». Dagliglivet må være programpraksis.

ning mellom etatene. Ansvarsgrupper gir også innsatte større medvirkning og innflytelse over sin tilbakeføring og sikrer en god ansvarsfordeling og oppfølging mellom etatene. Resultatene varierer, men evalueringen kan tyde på at opp til 70 % av innsatte har behov for og rett til individuell plan. (Rokkan, 2008)

### 14.6 Samarbeidet med frivillige organisasjoner

Tilbakeføringsgarantien er et offentlig ansvar. Det har imidlertid i mange år vært politisk enighet om at frivillige organisasjoner er viktige samarbeidspartnere når straffedømte skal finne tilbake til sin tilhørighet og rolle i lokalsamfunnet. Regjeringen vil invitere de frivillige organisasjonene til økt innsats og samarbeid med kriminalomsorgen i forbin-

### Boks 14.10 WayBack

#### *Hva er WayBack?*

WayBack ble startet av innsatte i Oslo fengsel i 2002, under navnet Stiftelsen Livet Etter Soning. De tok utgangspunkt i en eksisterende organisasjon i Sverige hvor tidligere kriminelle hjalp hverandre til et redelig liv utenfor murene, og adopterte idéen. Organisasjonen har som formål å hjelpe løslatte til en lettere overgang til samfunnet ved å støtte den enkelte i arbeidet med å reetablere seg i samfunnet. Det dreier seg om et sted å bo, penger til elementære behov, et nettverk, jobb, skole og andre meningsfulle aktiviteter i hverdagen. Organisasjonen mener at å endre sitt liv og starte på nytt er en lang læringsprosess hvor kameratskap og solidaritet er en avgjørende faktor for mulighet til suksess. Det tilbys personlig oppfølging av en fadder som selv har vært i tilnærmet samme situasjon. WayBack er overbevist om at alle mennesker har kimen i seg til å skape et godt liv, men det må støtte til.

#### *Wayback vant reklamekampanje!*

«Reklame for alvor» er reklamebransjens årlige dugnadsaksjon som ideelle stiftelser og organisasjoner kan søke om å vinne. Den er en av de største reklamekampanjene i Norge, verdt mange millioner kroner. I fjor var det 61 organisasjoner som søkte. Blant dem gikk WayBack av med seieren. I hele 2008 vil reklamekampanjen være å se på internett, aviser, TV og radio. Kampanjen har allerede gitt resultater på den måten at interessen for å bli frivillig fadder har økt, akkurat det som var målet med kampanjen.

WayBack trenger frivillige som lever et normalt og stabilt liv og som ønsker å bidra noen timer i uken med å hjelpe andre. WayBack trenger også tidligere innsatte som vil bli frivillige faddere som kan besøke fengslene og følge opp innsatte og invitere dem til å bli med i WayBack.

delse med tilbakeføringsgarantien. De frivillige organisasjonene representerer et tilbud innenfor lokalsamfunn, kultur, religiøs virksomhet, idrett og

### Boks 14.11 Kirkens Bymisjon

Kirkens Bymisjon er blant de største i landet på områder for sosialt kirkelig arbeid. På landsbasis har Bymisjonstiftelsene til sammen ca. 1750 ansatte med høy faglig kompetanse og ca. 1850 frivillige. Misjonsstiftelsen driver ca. 70 store og små institusjoner og virksomheter. Den største stiftelsen er i Oslo med vel 1400 ansatte. Kirkens Bymisjons oppdrag er å se og avdekke krenkelse og nød. I det arbeidet er det vesentlig for misjonsstiftelsen å bidra til at enkeltmennesker og grupper gis mot, myndighet og mulighet til selv å gjøre noe med sin situasjon. Store deler av virksomheten drives for offentlige midler. Det øvrige er egenfinansiert og dekkes av innsamling, inntekter fra fond, legater og prosjektmidler. Stiftelsen møter mennesker på ulike måter gjennom oppsøkende virksomhet i rus- og prostitusjonsmiljøene, arbeid med barnevern og ungdomspsykiatri, behandling for rusmiddelavhengige, omsorgstiltak, voksenpsykiatri, eldreomsorg – og i kirkelig virksomhet med sjelesorg, forkynnelse og menighetsarbeid. Menneskene de har kontakt med gjennom sitt arbeid, spenner over alle aldersgrupper.

fritidsaktiviteter som kriminalomsorgen eller andre myndigheter ikke kan oppfylle.

Flere organisasjoner spiller dessuten en viktig rolle ved å tilby innsatte arbeid og bolig. De frivillige organisasjonene fyller i dag på mange måter den rollen de tidligere vernelagene hadde med å yte bistand og omsorg til løslatte lovbrøyttere. Det er viktig å legge til rette for at frivillige organisasjoner som arbeider med voksenopplæring, samarbeider med myndighetene som har ansvar for opplæring i fengslene.

Departementet vil derfor ta initiativ til å opprette lokale «tilbakeføringsråd» hvor både kriminalomsorgen, kommunene og representanter for de frivillige organisasjonene deltar.

Det er ikke bare frivillige organisasjoner som kan ha en viktig rolle når domfelte skal finne sin plass i lokalsamfunnet. Det lokale næringslivet kan gi verdifull støtte ved å ta imot de som løslates og skal etablere seg i arbeidslivet på nytt eller kanskje for første gang.

### Boks 14.12 «Pøbelprosjektet»

«Pøbelprosjektet» i Stavanger er et kriminalitetsforebyggende tiltak og et alternativ til det etablerte offentlige hjelpeapparatet.

Hva er en pøbel? Ordet «pøbel» er nok et negativt ladet ord for de fleste. Men opprinnelig kommer ordet av latin «populus» og betyr «folkelig/det brede lag av folket». Pøbelprosjektet legger til grunn den opprinnelige og positive forståelsen av ordet pøbel. Ikke den snevre og negativt ladete forståelsen som for eksempel «ramp». En pøbel er en som vil kunne tilføre norsk arbeidsliv kreativitet og nyskaping. Du behøver altså ikke være av typen som tagger eller skjærer opp bildekk for å bli med på Pøbelprosjektet. Her er alle pøbler.

Målgruppen er personer med bakgrunn i kriminalitet, rus og sosiale problemer. Pøbelpro-

sjektets verdigrunnlag bygger på et humanistisk menneskesyn og kan beskrives gjennom: skaperkraft, valg, verdighet og stolthet.

Pøbelprosjektet AS ble stiftet 1. juni 2007 av initiativtakerne Alexander Lindboe, Eddi Eidsvåg, Signe Bente Elgan og Arne Husjord. Ideen oppstod for syv år siden i Eddis Bakeri. Seks av elleve ansatte i bakeriet var pøbler. På bakgrunn av de positive erfaringene fra bakeriet ble det utviklet et kurs for enslige forsørgere på overgangstønad. Etter tre år var 47 av 56 kursdeltakere fremdeles i jobb!

Justisdepartementet støtter prosjektet i 2008.

### Boks 14.13 Oslo Røde Kors Nettverksarbeid

Oslo Røde Kors Nettverksarbeid har som hovedmål å bistå mennesker med behov for å etablere nye sosiale nettverk etter soning i fengsel. Kriminalomsorgen region øst og Oslo Røde Kors Nettverksarbeid har inngått en samarbeidsavtale. Samtidig foreligger det lokale avtaler med det enkelte fengsel. I et fagråd for prosjektet sitter det representanter for de største fengslene, friomsorgskontorene og ledelsen i regionen.

Brukerundersøkelsen/behovsanalysen «Et helt vanlig liv» viser at sosial angst er utbredt blant kriminelle og rusmisbrukere, som vegrer seg for å oppsøke miljøer og situasjoner der de føler seg ukomfortable. De har imidlertid et ønske om å bli kjent med «vanlige folk» etter som de oppfatter dette som avgjørende for å holde seg rusfri og for å etablere et vanlig liv.

Oslo Røde Kors Nettverksarbeid skal bidra til å inkludere mennesker som har havnet på utsiden av samfunnet. Gjennom frivillig innsats og aktiviteter skal deltakerne trene sosiale ferdigheter, øke sin sosiale kompetanse og derigjennom øke muligheten til å etablere nye sosiale nettverk.

Kontakten mellom frivillige nettverksarbeidere og deltakere innledes som oftest på slutten av soningen, og den forsetter etter at den straffedømte blir løslatt. På denne måten utvikles

relasjoner samtidig som det planlegges og tilpasses aktiviteter etter løslatelsen. Det er den straffedømte/løslattes behov som er i fokus. Målet er ikke å behandle, men skape sosial kontakt og trene på vanlige gjøremål.

Gjennom medlemskapet i Oslo Røde Kors Nettverksarbeid får deltakerne tildelt en egen frivillig nettverksarbeider, delta på ulike arrangementer i regi av prosjektet og mulighet til å søke økonomisk støtte for å dekke kostnader ved å delta i ordinære aktiviteter i storsamfunnet.

I august 2008 åpnet Oslo Røde Kors nye lokaler for nettverksarbeid.

Nettverksarbeidet til Røde Kors har fått 200 000 kroner i 2007 og 250 000 kroner i 2008 som tilskudd fra Justisdepartementet.

#### *En frivillig*

Helene er 29 år, har utdanning fra universitet, er i full jobb og bosatt i Oslo. Hun er en ganske «vanlig» frivillig i Oslo Røde Kors Nettverksarbeid. Hun vet ikke helt hva en «vanlig frivillig» er – de frivillige i dette arbeidet er som i mange andre frivillige organisasjoner, unge og gamle, kvinner og menn og fra alle samfunnslag. Men en ting har de felles: Et engasjement for å hjelpe andre.

**Boks 14.13 forts.**

Hun tilbringer noen timer sammen med tidligere innsatte. Hvor ofte kan variere. De knytter kontakt i fengslet like før løslatelsen, finner ut hva den innsatte interesserer seg for og avtaler møter. De første gangene kan de ofte være to, gå tur eller på kino. Etter hvert kan de bli med i et fotballag eller andre aktiviteter med et sosialt fellesskap. Også de nye lokalene til Oslo Røde Kors Nettverksarbeid er en fin møteplass.

Dette er innsatte som trenger nye venner og nye sosiale nettverk. «Det er flott med bolig, utdanning eller jobb, men det nytter ikke hvis du har venner og nettverk rundt deg som ikke vil bryte med rusavhengighet og en kriminell fortid», understreker Helene.

Helene var student i USA da det begynte. Hun hadde tid til overs og overskudd, og ønsket å hjelpe andre. Hun «googlet» på nettet etter frivillighetsarbeid, fikk treff på mange sider, kryset av for interesser på én av dem og etter kort tid var hun engasjert som frivillig oversetter. Da hun kom hjem til Norge gjorde hun det samme,

fant en side for Røde Kors og møtte opp på informasjonsmøte. Hun var ikke helt forberedt, trodde de kom til å bli noen få, de var over tusen. Hun hadde ikke tenkt over at Røde Kors er engasjert i så mye, også i fengslene og overfor innsatte. Hun kom i snakk med lederen for Oslo Røde Kors nettverksarbeid, ble engasjert og etter kurs og samtaler, ble hun tilknyttet prosjektet som frivillig.

Det er Helenes nysgjerrighet og respekt for andre mennesker som motiverer henne. En leveregel for Helene er Arnulf Øverlands ord fra diktet «Du må ikke sove» (Samtiden 1937): «Du må ikke tåle så inderlig vel den urett som ikke rammer deg selv». Hun hadde lest om fengsler, soningskø og innsatte som sliter med rus og tilbakefall til ny kriminalitet, men aldri vært i fengsel, aldri kjent noen som har sittet inne. «Hva vet jeg om mennesket i fengsel, mennesket i soningskø, personen som har et rusproblem?». Etter mange år som frivillig vet Helene mer.

**Boks 14.14 Oversikt over forslag som regjeringen vil arbeide videre med.  
Kapittel 14**

- Innføre en tilbakeføringsgaranti for tett oppfølging fra ulike etater ved løslatelse
- Etablere forpliktende samarbeidsstrukturer mellom domfelte, kriminalomsorgen og samarbeidende etater ved løslatelse for å redusere gjengangerproblemene
- Etablere tiltak etter KrAmi-modellen flere steder i landet
- Forbedre innholdet i straffegjennomføringen framover mot løslatelse og tilbakeføring til samfunnet
- Planlegge soningen bedre med sikte på en mer forutsigbar løslatelsesdato
- Utvide og forbedre kriminalomsorgens koordinerings- og tilretteleggerfunksjon
- Kartlegge innsattes behov
- Opprette servicetorg, slik at innsatte kan få ett sted å henvende seg til under fengselsoppholdet
- Tilby samarbeidende etater arbeidsplass i fengslene
- Ta initiativ til å opprette lokale «tilbakeføringsråd» hvor både kriminalomsorgen, kommunene og representanter for de frivillige organisasjonene deltar

-

-

*Del V*  
*Konsekvenser og forutsetninger*

-

-



## 15 Organisering

Organiseringen av kriminalomsorgen må tilpasses framtidens straffegjennomføring slik den beskrives i denne stortingsmeldingen. Kriminalomsorgen må kunne håndtere en saksbehandling hvor friomsorgskontor og fengsel deltar sammen, og hvor samarbeidspartnerne deltar fra prosessens start. Et sentralt element i meldingen er forslaget om å innføre en tilbakeføringsgaranti som skal støtte den domfeltes rehabilitering og tilpasning til samfunnet. Innføring av en tilbakeføringsgaranti krever et omfattende forvaltningssamarbeid, tverretattlig samarbeid i tide til å få på plass nødvendige tilbud etter straffegjennomføringen, styrking av det lokale leddet i kriminalomsorgen og et tettere samarbeid mellom fengsler og friomsorgskontor. Den framtidige organiseringen må sikre god politisk styring av etaten, rettssikkerhet og likebehandling, en human straffegjennomføring og en effektiv administrativ struktur.

### 15.1 Dagens organisering av kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen er organisert i fire nivåer: Justisdepartementet, Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF), regioner og underliggende driftsenheter. Driftsenhetene består av 49 fengsler og overgangsboliger, 17 friomsorgskontorer og to enheter med ansvar for Narkotikaprogram med domstolskontroll. På regionalt nivå er det seks kriminalomsorgsregioner, som dels har en direktoratsfunksjon. Sentralt nivå i kriminalomsorgen er Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet, som både er en departementsavdeling og et direktorat (KSF).

Justisdepartementet og KSF er de to øverste nivåene i kriminalomsorgen. Departementet drøfter i dette kapitlet hvordan den ytre og operative delen av kriminalomsorgen bør være organisert. Drøftingen starter med en kortfattet beskrivelse av hvilke hovedoppgaver som blir liggende på de to øverste nivåene.

### 15.2 Justisdepartementet og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) er i dag et direktorat integrert i Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet med tilgang til administrative tjenester fra departementet og Departementenes servicesenter. For å reddykke Kriminalomsorgsavdelingens rolle som faglig sekretariat for politisk ledelse og KSFs rolle som direktorat, vil Regjeringen vurdere å skille ut KSF fra Justisdepartementet. Justisdepartementet vil vurdere nærmere hvordan en eventuell utskillelse skal gjennomføres.

Direktoratet skal ha ansvar for å gjennomføre regjeringens politikk, og departementet er av den oppfatning at KSF må være et slagkraftig og styringsdyktig direktorat. Direktoratet må ha faglig tyngde i saksbehandlingen og utøve etatsledelse. Direktoratet skal være drivkraften i utviklingen innenfor kriminalomsorgen, og være en profilert ledelse for etaten i forhold til omverdenen.

Det er ikke spesielle forhold ved kriminalomsorgens virksomhet som tilsier en særlig uavhengig stilling. Kriminalomsorgen skal være underlagt politisk styring og kontroll på et overordnet nivå. Departementet skal sikre at kriminalomsorgen opptrer i samsvar med de formål som er fastlagt, holder seg innenfor de rammer som er trukket opp, overholder de regler som gjelder, og løser sine oppgaver på en mest mulig effektiv måte.

Statsråden kan instruere kriminalomsorgen i alle generelle spørsmål, også om straffegjennomføringen. I henhold til en uttalelse fra Justisdepartementets Lovavdeling i 2006, har imidlertid statsråden i dag ikke instruksjonsmyndighet i enkeltsaker som behandles etter straffegjennomføringsloven. En eventuell utflytting av KSF fra Justisdepartementet endrer ikke på dette. Skulle man ønske å utvide den politiske styringen til enkeltsaker, bør det i tilfelle reguleres uttrykkelig i straffegjennomføringsloven, slik det er gjort i utlendingsloven for spesielle typer saker. Hovedregelen i utlendingsloven er at statsråden ikke har instruksjonsmyndighet i enkeltsaker, men det er gjort unntak for enkeltsaker som er spesielt politisk følsomme.

Statsråden har uansett det konstitusjonelle og parlamentariske ansvaret for alt som skjer i kriminalomsorgen. Departementet vil ikke gå inn for en utvidelse av instruksjonsmyndigheten til alle enkeltsaker.

De viktigste oppgavene for departementet er oppgavene som faglig sekretariat for politisk ledelse, budsjettarbeid, lovgivningsvirksomhet, overordnet etatsstyring og tilsyn med etaten.

KSF bør etter departementets oppfatning ha følgende hovedoppgaver:

- Forvaltningsoppgaver som klagesaksbehandling m.v.
- Stabs- og støttefunksjoner (tjenester som ikke er knyttet direkte til straffegjennomføring)
- Planlegging, økonomi, mål- og resultatoppfølging, personaloppfølging, internkontroll, eienedom
- Utviklingsoppgaver på områdene regelverk, personal, kompetanse, HMS, IKT, mål- og resultatstyring, organisasjonsstruktur
- Innhold i straffegjennomføringen, sikkerhet, analyse og evaluering
- Samfunnskontakt

Opgaven som klageinstans i enkeltsaker vedrørende domfelte og innsatte er i dag, avhengig av domslengde, delt mellom KSF og de seks regionene, hvor hovedtyngden av klagesakene er lagt til regionene. Bare for saker med dom på ubetinget fengsel i ti år eller mer behandles sakene av regionadministrasjonen i første instans, med KSF som klageinstans. Det bør vurderes å samle klagesakene i en felles enhet. Det kan være gunstig ut fra et rettssikkerhets- og likebehandlingssynspunkt. Det gir dessuten meget god innsikt i hvordan regelverket praktiseres i etaten, og i hvordan signaler om straffegjennomføringspolitikken følges opp i praksis. Innsyn og oversikt over enkeltsaksbehandlingen er også viktig fordi direktoratet har ansvar for regelverksutviklingen og andre utviklingsoppgaver. Det er altså flere hensyn som taler for å samle klagesaksbehandlingen i direktoratet.

Kriminalomsorgens IT-tjeneste (KITT) er i dag organisert som en egen enhet utenfor KSF. Det vil bli vurdert om KITT skal inngå i direktoratet såfremt direktoratet skilles ut.

Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) vil i liten grad bli berørt av en omorganisering på sentralt nivå, og vil som nå ligge under direktoratet.

### 15.3 Organiseringsens betydning for tilbakeføringsarbeidet

Det er kriminalomsorgens operative nivå som blir bærebjelken for ordningen med en tilbakeføringsgaranti. Dette nivået må derfor organiseres slik at det fremmer samhandling mellom fengsler og friomsorgskontor og letter forvaltningssamarbeidet.

I dag starter kriminalomsorgen planlegging av straffegjennomføringen når regionadministrasjonen mottar domspapirene en tid etter at dommen er rettskraftig. Planleggingen består av en vurdering av nødvendig sikkerhetsnivå, og det besluttes hvilket fengsel i regionen som skal ta imot domfelte. Med innføring av hjemmesoning med elektronisk kontroll høsten 2008 vil dette bli et nytt alternativ som skal vurderes hvis domfelte søker om det. Som nevnt i kapittel 7.5.3, er saksgangen noe annerledes ved søknad om at hele straffen kan sones i behandlingsinstitusjon.

Saker som gjelder samfunnsstraffdømte, sendes friomsorgskontoret i det aktuelle fylket uten noen vurdering av domfeltes behov. Den videre individuelle kartleggingen og forvaltningssamarbeidet starter på et senere tidspunkt etter at straffegjennomføringen faktisk er påbegynt.

Hvis tilbakeføringsgarantien skal bli en realitet, må kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne ha tid til å få på plass de nødvendige tilbudene. Som hovedregel er det nødvendig med tre måneders varsel før løslatelse for at de skal kunne yte sine tjenester i tide. En stor andel av dommene er imidlertid korte (over halvparten under to måneder). Samarbeidet om den enkelte domfelte må derfor starte langt tidligere enn i dag. Et tverrfaglig og tverretatlig samarbeid må starte umiddelbart etter rettskraftig dom.

### 15.4 Kriminalomsorgssentre

To utviklingstrekk har betydning for hvordan kriminalomsorgen best kan organiseres i framtiden. Det ene er nye faglige krav til samarbeid på tvers av egne strukturer og på tvers av etatsskinner. Det andre er en utvikling i retning av at flere fengsler samles under en felles lokal ledelse. Initiativet har kommet fra lokalt og regionalt nivå. Større og mer bærekraftige lokale enheter gjør fengslene mindre avhengig av faglig og administrativ bistand fra regionkontoret. Færre lokale enheter minsker regionens kontrollspenn, og denne utviklingen innebærer derfor en avlastning av regionkontoret.

Departementet vil vurdere å omgjøre dagens seks kriminalomsorgsregioner til kriminalomsorgs-

sentre på de steder de er. Det gjelder Oslo, Lillestrøm, Tønsberg, Sandnes, Bergen og Trondheim. Videre arbeid med organisasjonsutviklingen vil avklare hvor mange slike kriminalomsorgssentre som gir den beste og mest effektive straffegjennomføringen. Lokalisering av enhetene i dagens kriminalomsorgsstruktur og geografiske avstander er en begrensning for hyppig kontakt. Disse forholdene bør uansett kompenseres ved telefonkonferanser, videomøter og annen bruk av teknologi for å få kontakt med brukerne og for en effektiv møtevirksomhet innenfor kriminalomsorgen og med andre etater.

Et kriminalomsorgssenter kan ha definerte funksjoner i straffesaksbehandlingen. Kriminalomsorgssenteret rapporterer til direktoratet. Fengslene og friomsorgskontorene er selvstendige enheter med ledere som rapporterer til direktoratet for kriminalomsorgssenteret.

Fengsler og friomsorgskontor knyttes ikke organisatorisk tettere sammen enn i dag, men det legges til rette for et samarbeid på et mye tidligere stadium i enkeltsakene. I kriminalomsorgssentrene egne lokaler er det ønskelig å gi aktuelle samarbeidspartnere tilbud om kontorplass. Personell fra forvaltningspartene kan i mange tilfeller alternere mellom et servicetorg i tilhørende fengsler og kriminalomsorgssenteret.

## 15.5 Formelle myndighetsnivåer

Ansvar for innkalling til straffegjennomføring og søknader om utsettelse skal overføres fra politiet til kriminalomsorgen. Det innebærer en viss forenkling i forhold til dagens ordning.

I en framtid med fullelektronisk saksbehandling vil det være mulig å sentralisere og delvis automatisere en del av dokumenthåndteringen og saksforberedelsen. Et sentralisert booking-system er imidlertid bare en teknisk løsning som ikke endrer ansvarsfordelingen mellom direktoratet og det lokale nivå. En mulig omorganisering av kriminalomsorgen, etter de linjer som skisseres ovenfor, er derfor ikke til hinder for videre effektivisering og organisasjonsutvikling.

Ved etablering av Kriminalomsorgssentre kan de få en mottaks- og fordelingsfunksjon i enkeltsaker, hvor kartlegging og planlegging skjer i et tverrfaglig samarbeid. Etter at en person er henvist til et fengsel eller friomsorgskontor eller til hjemmesoning med elektronisk kontroll, er det etter straffegjennomføringsloven det enkelte fengsel eller friomsorgskontor som fatter vedtak i alle saker. Unntaket er fengselsdommer over ti år, hvor

fengselet bare innstiller, og kriminalomsorgssenteret fatter vedtak. Kriminalomsorgssenteret behandler i tillegg klager på vedtak fattet lokalt.

Med den mulige organiseringen som er skissert her, opprettholdes dagens ordning med fire myndighetsnivåer i straffegjennomføringen. Det kan reises spørsmål om det ligger tilstrekkelig med oppgaver på kriminalomsorgssenteret til at det bør opprettholdes som et selvstendig myndighetsnivå. Departementet er også i tvil om man oppnår det overordnede perspektiv og en «sømløs straffegjennomføring» med ønsket progresjon i soningen hvis ikke kriminalomsorgssenteret gis større myndighet til å følge sakene under straffegjennomføringen. Til tross for felles ledelse på regionalt og sentralt nivå eksisterer det fortsatt praktiske, faglige og kulturelle skiller mellom fengsel og friomsorgskontor. Mange domfelte blir sittende i fengsler med høyt sikkerhetsnivå helt til løslatelse. For å lykkes med tilbakeføringsgarantien er det nødvendig med en fast ledelse som disponerer de nødvendige virkemidlene.

En løsning på dette kan være å ta skrittet fullt ut, og definere kriminalomsorgssenteret med tilhørende fengsler og friomsorgskontor som ett myndighetsnivå. Det trenger ikke bety at alle vedtak i straffegjennomføringen må fattes av kriminalomsorgssenteret. Flere av de største fengslene og friomsorgskontorene har i dag kompetanse og bemanning knyttet til mange av de funksjonene som da vil være lagt til et kriminalomsorgssenter. Kriminalomsorgssenteret kan delegerer myndighet til den enkelte driftsenhet. Omfanget av delegering må veies opp mot hensynet til samordning og samarbeid. Departementet antar at den aller største delen av saker som gjelder personer under straffegjennomføring, delegeres videre og behandles av fengselet eller friomsorgskontoret. Klager i disse sakene vil da kunne gå direkte til direktoratet.

Kriminalomsorgssenteret vil i en modell med tilsammen tre myndighetsnivåer ha ansvar for internkontroll og kvalitetssikring for alle enheter på lokalt nivå, og kan gi nærmere retningslinjer for hvilke avgjørelser driftsenheten ikke kan ta. Fordi driftsenhetene vil ha svært forskjellig størrelse, og derved også svært forskjellig evne til å bygge opp juridisk og annen kompetanse, vil omfanget av delegering kunne variere innenfor samme kriminalomsorgssenter. Kriminalomsorgssenteret kan velge å beholde beslutningsmyndigheten i vedtak om første permisjon i lengre dommer og lignende milepæler i soningsprogresjonen.

Med bare tre myndighetsnivåer vil skillet i saksbehandlingsregler mellom fengselsdommer under og over ti år kunne oppheves, ved at krimi-

nalomsorgssentret (eller den enhet det bemyndiger) behandler alle saker i første instans. Det anses forsvarlig fordi kriminalomsorgssenteret vil ha bedre juridisk og tverrfaglig kompetanse enn de mindre fengslene har i dag. Ved den fornyelse av IKT-systemer som nå er under planlegging, vil det dessuten i framtiden være tilgang til beslutningsstøttesystemer som styrker kvaliteten og fremmer likebehandlingen av sakene.

En sammenslåing av kriminalomsorgssenteret og de lokale enheter til ett myndighetsnivå, vil kunne gi en bedre styring av straffegjennomføringen. Kriminalomsorgssenteret vil ha det nødvendige overordnede ansvar for at domfelte oppmuntres til og sikres progresjon i straffegjennomføring, at skottene mellom straffegjennomføring i og utenfor fengsel bygges ned, og at samarbeidet med andre etater er smidig og effektivt. Det vil være en styrke i arbeidet med reintegreringen av domfelte.

Etablering av Kriminalomsorgssentre – etter begge modeller – får sitt budsjett fra direktoratet. Senteret har det overordnede ansvar for ressursfordeling, økonomistyring og resultatrapportering, men kan delegerere til de enkelte enheter innenfor sin struktur. Stabs- og støttefunksjoner som ikke er sentralisert, ivaretas av kriminalomsorgssentrene. Med ett myndighetsnivå under direktoratet vil fengsler og friomsorgskontor få den økonomiske frihet og det selvstendige personalansvar som frittstående fengselsavdelinger som Leira (under Trondheim fengsel) eller Osterøy (under Bergen fengsel) har i dag.

Tilsvarende administrativ arbeidsfordeling vil gjelde ved delegering av personalsaker.

Det er ikke ønskelig at kriminalomsorgssentrene blir for små til å være egne forhandlingssteder etter hovedtariffavtalen. Lønnsforhandlinger for hele virksomheten bør ikke sentraliseres.

## 15.6 Arena for lokal forankring i oppfølgingen av lovbrudd

Gode rettsavgjørelser forutsetter at saken er godt opplyst. God rehabilitering og reintegrering av lovbytere lykkes best hvis det i straffen også tas hensyn til domfeltes forutsetninger og behov. Det gjelder både valg av straffereaksjon og utmåling av straffen. Også straffegjennomføringen skal fremme tilbakeføringen til samfunnet. Målet om hensiktsmessig straff – straff som virker – er bakgrunnen for at departementet ønsker større bruk av personundersøkelser, gjerne allerede før tiltalen tas ut.

Personundersøkelsen omtaler imidlertid bare forhold ved domfelte selv, for eksempel om boligforhold, utdanning, arbeid eller rusmiddelavhengighet. I en dom forutsettes det ofte for eksempel at den domfelte skal la seg behandle for sitt misbruksproblem, men dommeren har ikke kunnskap om hvorvidt det vil bli gitt tilbud om plass i rusbehandlingsinstitusjon. Departementet mener det i mange tilfeller er behov for å fremskaffe informasjon både om domfeltes behov og hvilket tilbud offentlige etater vil være i stand til å gi – og når det vil være tilgjengelig.

I North Liverpool og Salford i England er det prøvet ut en modell med lokale rettssenter. Hensikten er at lovbrudd følges opp med en rask og riktig reaksjon fra samfunnets side, med en hensiktsmessig forankring i lokalsamfunnet og effektivt samarbeid på tvers av etatsgrenser. I England er det lokale rettssenteret en fysisk enhet; en bygning der de viktigste av de ulike deltakende organisasjoner er representert. Et rettssenter har mange fellestrekk med et kriminalomsorgssenter, men har ansvar for sakene også før domsavsigelse. Det er i tillegg nært knyttet til den lokale domstol.

Bruk av rettssenter skal gi muligheter til å reagere raskere og mer individuelt, og til å koble inn samarbeidspartnere hurtig og på et tidlig tidspunkt. En raskere reaksjon kan ha som sideeffekt at tiden i varetekt forkortes vesentlig. Departementet har vurdert om lokale rettssenter med region for den samlede oppfølging av lovbruddet, inkludert domsavsigelsen, kan være aktuelt i Norge.

Departementet går av flere grunner ikke inn for lokale rettssentre slik som i England. Blant annet kan det reises prinsipielle innvendinger ut fra ønsket om å holde den dømmende og den utøvende myndighet atskilt. Samfunnsstruktur og befolkningsgrunnlag er også svært annerledes i Norge enn i engelske storbyer. Samtidig vet man at det er ulikheter i praksis forskjellige steder i Norge, både når det gjelder saksforberedelsen i politi og påtalemyndighet og når det gjelder domstolens framgangsmåte i straffesaken. Bruken av personundersøkelser varierer mye. Domstolens kunnskap om kriminalomsorgen og straffegjennomføringen varierer. Straffeprosesslovens bestemmelse som gir adgang til et opphold mellom avgjørelsen av skyldspørsmålet og utmåling av straffen, er lite brukt. Dommerens aktivitet når det gjelder å undersøke mulige tilbud fra barnevern eller psykiatri, varierer mye. Det er også store variasjoner i hvor stor andel av sakene det foreligger tilståelse før saken kommer opp, slik at rettsmøtet i hovedsak dreier seg om spørsmål av betydning

for valg av straffereaksjon og straffeutmålingen. Noe av variasjonene skyldes rettskretsens størrelse. Det er vanskeligere å få til en god lokal forankring i Oslo enn på mindre steder. Størrelse er imidlertid neppe hele forklaringen, fordi det også er variasjoner mellom tilnærmet like steder. Tradisjon og kultur med tanke på forvaltningssamarbeid og samarbeid mellom ulike deler av justissektoren spiller antakelig også inn.

Rettens adgang etter straffeprosessloven § 288 til å ta pause mellom behandlingen av skyldspørsmålet og straffeutmålingen er av særlig interesse i diskusjonen om «straff som virker». I en slik pause kan man tenke seg at hjelpeapparatet kommer inn med sine utredninger og påfølgende forslag til konstruktive og rehabiliterende tiltak. Man kan også tenke seg gjenopprettende prosesser med involvering fra familie, nettverk og kriminalitetsofre (familierådslag og/eller megling og stormøter i konfliktråd) dersom det er relevant og ønskelig. Domstolen kan i større grad legge vekt på forslagene til tiltaksplaner fra hjelpeapparatet og eventuelle avtaler som resultat av stormøter eller megling, i vurderingen av hva som bør være samfunnets samlede tiltak og reaksjon overfor lovbrysteren. Det bør også vurderes om retten i en slik sammenheng bør ha anledning til å bestemme, etter skjønn, at de foreslåtte tiltakene fra hjelpeapparat og familie er en tilstrekkelig reaksjon fra samfunnet. Det vil i så fall kreve lovendring.

Departementet mener at det innenfor dagens regelverk må være mulig å oppnå en del av de samme fordelene som et lokalt rettssenter byr på, uten de ulemper som er knyttet til en slik organisering etter engelsk modell. Det tas derfor sikte på å etablere to pilotprosjekter – ett i en større by og ett på et mindre sted – for å prøve ut intensjonene og den positive bakgrunnstenkningen som ordningen bygger på. De kriminalomsorgssentrene som eventuelt etableres, kan være en arena ikke bare for tverrfaglig samarbeid om straffegjennomføringen, men for å framskaffe nødvendig informasjon før saken kommer for retten. Et grundig forarbeid gjør også at man unngår tidsspille under domstolsbehandlingen ved en pause mellom avgjørelsen av skyldspørsmålet og straffeutmålingen.

Lokalt rettssenter etter engelsk mønster innebærer at domstolen kan være inne i saken også under straffegjennomføringen, både for å legge autoritet bak de vilkår som er gitt i dommen, også for å fatte nye avgjørelser hvis vilkårene brytes. Den norske forsøksordningen vil ikke legge en slik rolle til domstolen. Ved brudd på vilkår i betinget dom er det politiet som kontrollerer at vilkårene overholdes og eventuelt tar initiativ til omgjøring til

ubetinget fengsel. Politiet vurderer om bruddet er av en slik karakter at det tilsier omgjøring. Ved brudd på vilkår om prøveløslatelse har kriminalomsorgen myndighet til å fremme saken for retten med tanke på gjeninnsettelse. Det trenger ikke nødvendigvis være for den tid som gjenstår av dommen. I forhold til bruddets karakter kan det kreves gjeninnsettelse også for et kortere tidsrom, for å markere at vilkårene skal overholdes. Ved brudd på vilkårene i samfunnsstraffen kan kriminalomsorgen fremme saken for retten med sikte på omgjøring til ubetinget fengselsstraff. Kriminalomsorgen avgjør hvor alvorlige brudd som skal til for å kreve omgjøring.

Med den fleksibiliteten som ligger i oppfølging av vilkår mener departementet det er tilstrekkelig autoritet bak straffegjennomføringen uten at domstolen gis en annen rolle enn i dag. Det forutsetter at både politi og kriminalomsorg faktisk kontrollerer om fastsatte vilkår overholdes og reagerer i samsvar med lovverket ved brudd.

Forsøkene med et tett, lokalt forvaltningssamarbeid også før domsavsigelse, iverksettes så snart nye rutiner og arbeidsmåter ved kriminalomsorgssentrene er etablert. En grundig evaluering vil være et sentralt ledd i kvalitetssikringen før ordningen eventuelt utvides og gjøres permanent.

## 15.7 Videre arbeid med organisasjonsutvikling

Den foreslåtte omleggingen av kriminalomsorgens organisasjon vil innebære at det regionale leddet består, men at rollen endres fra en strategisk etatslederrolle til en tydeligere aktiv deltaker i straffegjennomføringen. Ansvar for utviklingsoppgavene, både faglig og administrativt, vil da ligge i direktoratet. Kriminalomsorgssenteret vil samarbeide langt tettere med driftsenhetene. Omleggingen kan skje uten endringer i straffegjennomføringsloven, fordi den ikke endrer fordelingen av beslutningsmyndighet i saksbehandlingen. Skal man endre organisasjonen til tre myndighetsnivåer, krever det imidlertid endring i straffegjennomføringsloven.

Departementet legger stor vekt på å få en kriminalomsorg hvor ressursene i størst mulig grad brukes til aktivt arbeid med straffegjennomføring. De momentene som er drøftet her, peker i retning av at en organisasjon med to myndighetsnivåer under departementet gir best kvalitet, best ressursutnyttelse og best styring. Når meldingen er behandlet av Stortinget og fundamentet for straffegjennomføringspolitikken er fastlagt, iverksettes

det en prosess under ledelse av KSF som også skal vurdere å opprette flere kriminalomsorgssentre, lokaliseringen av dem og om man skal redusere antall myndighetsnivå under Justisdepartementet. Forslaget vil deretter bli behandlet av departementet.

Arbeidet med sammenslåing av fengsler for å sikre tilstrekkelig fagkompetanse må videreføres. Prosessen med sammenslåinger må omfatte fengsel og friomsorgskontor, overgangsboliger og ND-sentre. Utviklingsarbeidet må skje i et nært samarbeid med de ansattes organisasjoner, under ledelse av KSF. Allerede en eventuell utflytting av direktoratet vil få konsekvenser for mange tilsatte i kriminalomsorgen. Det er svært viktig å få med seg kompetansen fra alle nivåer i kriminalomsorgen videre i den endrede organisasjonen. Det må legges til rette for en god personalpolitikk i omleggingen så det ikke skapes unødig uro i det løpende arbeidet med straffegjennomføringen.

**Boks 15.1 Oversikt over forslag som regjeringen vil arbeide videre med.  
Kapittel 15**

- Vurdere en utflytting av KSF
- Vurdere å gjøre om regionkontorene til kriminalomsorgssentre som arena for forvaltningssamarbeid
- Styrke det operative leddet i straffegjennomføringen
- Bygge ned skillene mellom fengsel og friomsorg for en sømløs straffegjennomføring
- Prøve ut kriminalomsorgssentre med et tverretattlig samarbeid før domsavsigelse

## 16 Tilsyn med kriminalomsorgen

En etat med vide fullmakter til å utøve makt over enkeltmennesker på vegne av fellesskapet, må være gjenstand for betryggende innsyn og kontroll. Internasjonale konvensjoner forutsetter at man skal føre tilsyn med kriminalomsorgen. I De europeiske fengselsregler (pkt. 9) heter det:

«Alle fengsler skal være gjenstand for jevnlig offentlig inspeksjon og uavhengig tilsyn».

I forbindelse med arbeidet med ny straffegjennomføringslov reiste Justisdepartementet på ny spørsmålet om tilsynsrådernes framtidige stilling. Høringsinstansene ble spesielt bedt om å gi tilbakemelding på behovet for en tilsynsordning for innsatte i lukkede fengsler. De fleste av høringsinstansene som uttalte seg om dette spørsmålet, var positive til å opprettholde ordningen, ikke minst gjaldt dette sentrale høringsinstanser som Borgarting Lagmannsrett og Sivilombudsmannen. Sivilombudsmannen uttalte for eksempel:

«I mitt avsluttende brev 10. desember 1999 til departementet i ombudsmannssak 1998–2079E) 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 underlagt kontroll. De hensyn som jeg her har pekt på, gjør seg gjeldende uavhengig av Justisdepartementet».

Tilsynsrådene har etter dette vært videreført.

Straffegjennomføringsloven fastslår at det skal være et tilsynsråd knyttet til hver av de seks regionene. Rådet skal etter nærmere regler føre tilsyn med fengsler og friomsorgskontor og behandlingen av de domfelte og innsatte. Tilsynsrådene oppnevnes av Justisdepartementet etter innstilling fra Fylkesmannen. Minst ett av medlemmene i tilsynsrådene skal være, eller ha vært, dommer. Ellers representerer tilsynsrådernes medlemmer ulike yrkesgrupper. Rapportene fra tilsynsrådene avgis til Justisdepartementet.

Det er også etablert internasjonale overvåkningsmekanismer for bruk av frihetsberøvelse. Disse er hjemlet i FNs og Europarådets torturkon-

vensjoner. I medhold av FN-konvensjonen er det opprettet en komité (Committee against Torture) som mottar jevnlig rapporter fra de stater som har ratifisert konvensjonen. I henhold til Europarådets torturkonvensjon er det nedsatt en torturovervåkningskomité. Denne komitéens oppgave er å påse at ingen som er berøvet friheten, utsettes for umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Komitéen har flere ganger besøkt Norge, siste gang i 2005.

Innsatte synes å vurdere tilsynsrådernes rolle som svært positiv, men påpeker at tilsynsrådene ikke har kapasitet til å foreta så mange besøk. På kort sikt vil Justisdepartementet i samarbeid med tilsynsrådene drøfte muligheten for en opptrappet kontrollvirksomhet.

Selv om tilsynsordningen ble vurdert for bare få år siden, i forbindelse med straffegjennomføringsloven av 2001, mener departementet ordningen bør gjennomgås i forhold til kravene om å være en aktiv kontrollinstans med kompetanse og ressurser som sikrer tilstrekkelig innsyn i kriminalomsorgens virksomhet. Både praktiske og prinsipielle sider av tilsynsvirksomheten bør vurderes.

I 2006 fattet Arbeidstilsynet vedtak som påla Kriminalomsorgen å utbedre flere forhold, blant annet å etablere internkontroll med tilsyn innenfor HMS-området (helse, miljø, sikkerhet). Dette vil være et internt tilsyn innenfor etaten.

I 2007 fattet Datatilsynet vedtak som påla Kriminalomsorgen å utbedre flere forhold som angår personvern for innsatte og andre som registreres av Kriminalomsorgen. Ett av påleggene innebærer at det må etableres internkontroll med tilsyn.

### **Boks 16.1 Oversikt over forslag som regjeringen vil arbeide videre med. Kapittel 16**

- Gjennomgå ordningen med tilsyn av kriminalomsorgen

## 17 Lokaler

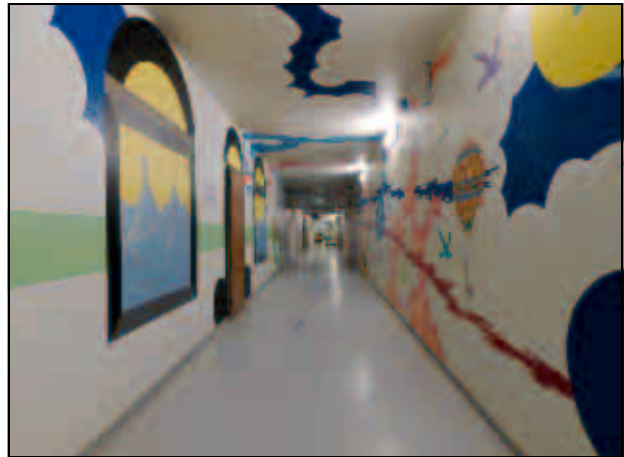
Lokaler og teknisk utstyr i kriminalomsorgen er viktige materielle betingelser som er av betydning for kvalitet i straffegjennomføringen generelt og for tilbakeføringsgarantien spesielt. Selv om departementet går inn for å øke bruken av frigang til skole og arbeid eller bruk av korttidspermisjoner for deltagelse i rehabiliteringstiltak, er det viktig at kriminalomsorgen selv har tilfredsstillende lokaler.

### 17.1 Nærhetsprinsippet

For å motvirke sosial isolasjon og legge til rette for kontakt med familie og nærmiljø, skal innsatte og domfelte så langt det er mulig sitte i fengsel i nærheten av hjemstedet. Departementet legger til grunn at dette nærhetsprinsippet skal videreføres. Departementet viderefører derfor dagens fengselsstruktur med mange og små lokale fengsler, som gir gode muligheter for nærhet til hjemstedet og nærhet innsatte og ansatte imellom. Nærhetsprinsippet må likevel avveies mot andre viktige hensyn, blant annet behovet for kompetanse og sikkerhet. En del tilbud i straffegjennomføringen krever spesialkompetanse og vil derfor måtte være begrenset til enkelte steder. Hensynet til sikkerhet kan også medføre at innsatte må plasseres lenger unna hjemstedet.

### 17.2 Utforming av fengslene

Forvaltningssamarbeid innebærer at de etater som har ansvaret for bestemte tjenester ute i samfunnet, går inn i fengselet og yter tjenestene der. Eksempler på dette er fengselshelsetjenesten og utdanningsmyndighetene som går inn i fengslene med helsetjenester og undervisning. Dette krever at kriminalomsorgen stiller til rådighet lokaler i form av kontorplass, konsultasjonsrom og undervisningslokaler. Kriminalomsorgen må legge praktisk til rette for at de øvrige offentlige tjenesteyterne kan få tilfredsstillende arbeidsforhold gjennom hensiktsmessige lokaler. Etablering av servicetorg (se kapittel 14.4.1) krever at kriminalomsorgen har egnede rom sentralt plassert i fengselet.



Figur 17.1

Også arbeidsdriften i fengsel og programvirksomheten krever hensiktsmessige lokaler. Arbeidsdriften skal gjøres mer kompetansegivende, slik at den i større grad kvalifiserer for arbeidslivet ute. Det vil kreve endringer i bygningsmassen med mer fleksible rom og lokaler. Når det gjelder programvirksomheten, er det også viktig med hensiktsmessige lokaler for kunne drive undervisning og gjennomføre samtaler både individuelt og i grupper. Det må også tas hensyn til at programvirksomheten skal integreres i skole og arbeidsdrift, som elementer i en felles plan for den enkelte domfelte. Det krever samarbeid, og lokalene må gi mulighet for hyppig tverrfaglig kontakt. Lokalene må også tilrettelegges for oppgavene som kontaktbetjent.

Også ordningen med selvforvaltning (se kapittel 9.4) krever store endringer i fengselslokalene, med færre storkjøkken der varmmaten tilberedes og leveres avdelingene i fengselet, og flere og bedre avdelingskjøkken der innsatte kan lage mat selv til eget konsum.

Sosial kontakt med verden utenfor fengselet er viktig for tilbakeføringen, blant annet med samtalerom i tilknytning til boavdelingene. Det bør derfor etableres hensiktsmessige besøksrom spesielt i fengsler med høyt sikkerhetsnivå (se kapittel 15.1). Gode besøksrom for barnebesøk bør prioriteres spesielt. Besøksavdelinger bør utformes også med tanke på eldre barn og muliggjøre felles



aktiviteter. Erfaringene med besøkshus for overnatting er gode, og det bør bygges flere slike med tanke på besøk både av barn, ektefelle og andre nære pårørende. Det er også viktig å ha tilfredsstillende fellesområder og lokaler hvor det kan mottas besøk av frivillige organisasjoner, visitorer mv.

Hensynet til bedre progresjon med bruk av fengsler med lavere sikkerhetsnivå, krever at disse fengslene tilpasses nye krav til bemanning, aktivitetstilbud og samarbeid med forvaltningssamarbeidspartnere. Fengslene med et høyt sikkerhetsnivå vil få en høyere konsentrasjon av ressurskrevende innsatte og derved også ha behov for oppgraderinger og lokaltilpasninger. Alle fengsler med høyt sikkerhetsnivå bør ha enmannsceller med vask og toalett. Hvis toalettseksjonen ikke er fysisk atskilt, skal det være felles spiserom slik at måltider ikke må inntas på cellen. I fengsler med lavere sikkerhetsnivå kan dobbeltrom aksepteres, men flersengsrom bør avvikles. I dobbeltrom som har toalettseksjon, skal denne være lukket.

Deler av bygningsmassen i fengsler med varetektsplasser tilfredsstillende ikke departementets satsing på å styrke aktivitetstilbudet til varetektsinnsatte. Lokaler i disse fengslene bør enten utvides eller bygges om.

### 17.3 Fengslene innlemmes i statens husleieordning

Det er svært få fengsler som i dag har ideelle lokaler tilpasset framtidige krav til straffegjennomføring. Straffegjennomføring i fengslene vil i lang tid preges av de enheter kriminalomsorgen har i dag. Mulighetene for omlegging og fornyelse vil være begrenset av at mange av fengslene er gamle og at de har et betydelig vedlikeholdsetterslep.

Regjeringen legger som et ledd i å fornye eienomsforvaltningen i staten og kriminalomsorgen, opp til at fengselseiendommene skal innlemmes i statens husleieordning under Statsbygg fra 2009. 35 fengsler omfattes av beslutningen. Dette skal bidra til at det på lengre sikt blir et løpende, verdibevarende vedlikehold av fengslene, vedlikeholdsetterslepet avvikles og en unngår at det bygges opp et nytt vedlikeholdsetterslep. Godt vedlikeholdte lokaler er viktig både for de tilsattes og innsattes arbeidsmiljø.

I tilknytning til overføringen vil vedlikeholdsetterslepet bli vurdert på nytt. På bakgrunn av dette vil kriminalomsorgen utarbeide en plan for vedlikehold og oppgradering av fengslene. Departementet legger deretter opp til en gjennomgang av bygningsmassen med sikte på å få til gode forhold,

ikke minst for de forvaltningssamarbeidspartnere som yter tjenester i fengsel, av hensyn til innføring av selvforvaltningsordninger og for å sikre besøksfasiliteter for innsattes pårørende og barn.

### 17.4 Kapasitetsbehovet i fengslene

Til tross for satsingen på straffereaksjoner utenfor fengsel, vil fengsel fortsatt være den vanligste reaksjonen ved mer alvorlig kriminalitet. Fengsel vil dessuten fortsatt være nødvendig som et straffeprosessuelt tvangsmiddel under etterforskningen for blant annet å hindre at den siktede flykter eller forspiller bevis.

Tilstrekkelig fengselskapasitet og ressurser til innholdet i straffegjennomføringen er avgjørende for at straffegjennomføringen skal bidra til å forebygge gjengangerkriminalitet. En nærmere omtale av prognoser og plassbehov i kriminalomsorgen er beskrevet i Ot.prp. nr. 31 (2006–2007) om tiltak for å avvikle soningskøen og bedre innholdet i soningen. Se også kapittel 6.4.

Det er mange forhold som påvirker behovet for fengselsplasser, og de viktigste momentene er drøftet nedenfor. Behovet for fengselsplasser på lengre sikt påvirkes av politiske valg. De forskjellige faktorene som er omtalt i kapittel 17.5, vil trekke i hver sin retning.

En hovedutfordring for kriminalomsorgen vil være å finne fram til en tilfredsstillende balanse mellom behov og kapasitet. Tabell 17.1 viser en oppdatert oversikt over plassbehovet i 2013 ved kapasitetsutnyttelse på 90 % og 94 %.

Departementet har i planen for avvikling av soningskøen, «Rask reaksjon – tiltak mot soningskø og for bedre innhold i soningen» som ble lagt fram i mai 2006, lagt til grunn at kapasitets-

Tabell 17.1 Plassbehov i 2013 ved ulik kapasitetsutnyttelse

	90 %	94 %
Forbrytelser inkludert varetekt	3 577	3 425
Forseelser	241	231
Bøtesoning	119	114
Forvaring	99	99
Forventet innsparing elektronisk kontroll	- 130	-130
Sum nettobehov, avrundet	3 910	3 740

Kilde: «Kapasitetsutfordringer for kriminalomsorgen mot år 2013», KRUS, notat 23.10.2007

utnyttelsen i fengslene skal reduseres til 90 % når soningskøen er fjernet.

Når vedtatte fengselsplasser er ferdig utbygd, vil kriminalomsorgen ha en kapasitet på totalt om lag 3660 permanente fengselsplasser i 2010 når det nye fengselet i Halden tas i bruk. Nedleggelse av mindre fengsler i Østfold som følge av ferdigstillelsen av fengselet i Halden vil redusere dette antallet. I tillegg er det for tiden i bruk 219 midlertidige fengselsplasser som tiltak for å avvikle soningskøen (Bruvoll 70, Kongsvinger 35, Ullersmo 10, Bjørgvin 90 og Tromsø 14). Avvikling av flermannsrommene ved Åna fengsel vil redusere kapasiteten med 55 plasser.

Avviket mellom prognosen for 2013 og det antall permanente fengselsplasser som er vedtatt utbygd, må enten dekkes gjennom opprettholdelse av midlertidige tiltak, nye fengselsbygg eller alternative straffereaksjoner.

## 17.5 Forhold som kan endre kapasitetsbehovet

### 17.5.1 Utvidet bruk av samfunnsstraff

Samfunnsstraff ble innført 1. mars 2002 da den nye straffegjennomføringsloven trådte i kraft. I en kronikk i tidsskriftet *Rett på Sak* (aktualitetsmagasin for domstolene) er konsekvenser mht. antall ubetingede fengselsstraffer som følge av innføringen av samfunnsstraff beskrevet (Kristoffersen, 2006):

«Skal man dømme etter sakstilfanget, er samfunnsstraff en suksess. Friomsorgen iverksatte 2544 dommer i 2005, som er nesten sju ganger flere enn i 2002, da det ble iverksatt 380 dommer. I samme tidsrom økte imidlertid alle straffereaksjoner avgjort i domstolen med ca. 33 prosent, hvorav dommer på ubetinget fengselsstraff økte med 25 prosent. Økningen i bruk av samfunnsstraff har med andre ord ikke vært ledsaget av noen nedgang i bruk av andre straffereaksjoner i domstolen. Fangetallet har økt med 12 prosent siden 2002, og det forventes å stige i årene som kommer.»

Departementet vurderer å foreslå å utvide rammene for bruk av samfunnsstraff og deldom, og erstatte fengsel med samfunnsstraff når boten ikke kan betales. Dette er ikke hensyntatt i beregning av framtidig behov for fengselskapasitet. Det benyttes i dag om lag 80 fengselsplasser til subsidiær soning av bøter.

### 17.5.2 Endringer i straffegjennomføringen

I dommer på minst 74 dager kan prøveløslatelse skje etter 2/3 straffegjennomføring. Tidligere var

det tilnærmet automatikk i dette. Denne praksisen ble først strammet inn ved rundskriv i 1999 og er senere fulgt opp gjennom regelverket knyttet til straffegjennomføringsloven. Etter dagens praksis avslås om lag 1/4 av søknadene om løslatelse ved 2/3 tid fordi faren for nye lovbrudd blir vurdert som meget høy. En del prøveløslatelser skjer også mellom 2/3 og full soningstid.

Det ble sommeren 2004 gitt presiseringer når det gjelder skjønnsutøvelse vedrørende sikkerhet og frihetsgrader for gruppen «organisert kriminelle» eller domfelte som utfører kriminalitet med «profesjonelt tilsnitt». Dette medfører en strengere praktisering av lov og regelverk, særlig for å forhindre ny kriminalitet under straffegjennomføring.

Ved iverksettelse av straffegjennomføringsloven ble det bestemt at praksis skulle strammes inn, slik at i dag blir både samfunnsstraffdømte og prøveløslatte som bryter vilkårene for straffegjennomføringen, innsatt til soning i fengsel. Totalt utgjorde dette 59 fengselsplasser i 2005. Dette plassbehovet er ikke fanget opp i de prognosene som er utarbeidet av KRUS og må derfor legges til.

### 17.5.3 Saksbehandlingstid

Forskning både nasjonalt og internasjonalt har påvist en manglende korrelasjon mellom antall anmeldte lovbrudd og fengslingsrater. Til tross for at man i de senere årene har hatt nedgang i antall anmeldte lovbrudd, har behovet for fengselsplasser økt. En mulig forklaringsfaktor kan være at nedgangen i anmeldt kriminalitet har frigjort kapasitet til å behandle flere saker, og derved resultert i flere fengselsstraffer. Det er et faktum at saksbehandlingstiden både i politiet og domstolene er redusert de senere årene, jf. Ot.prp. nr. 31 (2006–2007).

Økte bevilgninger til politiet og domstolene vil også bidra til en økning i antall straffedømte, og derved behovet for fengselsplasser. Flere saker vil bli oppklart og videre behandlet.

### 17.5.4 Utmålt straff

En annen faktor som de senere årene har forårsaket et stigende behov for fengselsplasser, er at gjennomsnittsstraffen for alle fengselsstraffer har økt, jf. Ot.prp. nr. 31 (2006–2007). Årsakene til økningen er sammensatte. Utviklingen av totalt utmålt straff indikerer imidlertid en oppadgående tendens i fengselsstraffvolumet. En eventuell økning av straffene for drap, voldtekt, alvorlig vold og overgrep mot barn slik det vil bli foreslått i den nye straffeloven, vil kunne påvirke totalvolumet av utmålt straff.

### 17.5.5 Heving av minstestrafen for ubetinget fengsel i noen sakstyper

Departementet vurderer å foreslå at ruspåvirket kjøring i større grad skal straffes med betinget dom med program, slik at bare de alvorligste sakene som i dag straffes med ubetinget fengsel i mer enn 30 dager, i framtiden skal møtes med fengselsstraff. Departementet vurderer det samme i forhold til mindre alvorlige saker som gjelder fartsovertredelser og bruk og besittelse av narkotika. Gjennomføring av disse tiltakene vil redusere behovet for fengselsplasser.

### 17.5.6 Elektronisk kontroll

Med straffegjennomføring med elektronisk kontroll vil den domfelte som hovedregel være i aktivitet gjennom arbeid, skole eller behandling i et fastsatt antall timer, og for øvrig være pålagt å tilbringe tiden i eget hjem med kontroll av en elektronisk sender. Prøveordningen vil med en kapasitet på 160 sett tilsvare om lag 130 fengselsplasser på noe sikt, og denne effekten er innarbeidet i behovsprognosen for 2013.

Departementet tar ikke nå stilling til om prøveordningen skal videreføres når prosjektperioden er over. Dersom en senere beslutning innebærer en utvidelse til hele landet, kan antallet som gjennomfører straff med elektronisk kontroll økes betydelig, trolig opp til mellom 400 og 500 domfelte til enhver tid. Det vil kunne redusere behovet for fengselsplasser med lavere sikkerhet.

### 17.5.7 Utvidelse av narkotikaprogram med domstolskontroll

Departementet vil vurdere å etablere ordningen med narkotikaprogram med domstolsprogram over hele landet og senke vilkårene slik at flere kan gjennomføre straffen på denne måten. Tiltaket vil kunne redusere behovet for fengselsplasser.

### 17.5.8 Utvidet DNA-registrering

Ved lov av 13. desember 2007 er adgangen til registrering i DNA-registeret utvidet, som et tiltak for å oppklare flere forbrytelser. Erfaringer fra Storbritannia viser at utvidet adgang til registrering kan effektivisere etterforskningen og friggi politiresurser.

Det framgår av Ot.prp. nr. 19 (2006–2007) – Om lov om endringer i straffeprosessloven at flere oppklaringsaker, blant annet i saker som gjelder hverdagskriminalitet (vinnings- og voldssaker mv.), kan

forsterke behovet for økt kapasitet i kriminalomsorgen for å gjennomføre ubetinget fengselsstraff og samfunnsstraff. Det er imidlertid ikke mulig å tallfeste hvor mange flere saker som vil bli oppklart og pådømt, og hvilket straffevolum dette vil medføre, før det er avklart hvordan fullmaktene vil tas i bruk og de nye reglene har virket en tid. Dette taler for at bruken av DNA-analyser bør utvides skrittvis. Et økt antall DNA-analyser vil trolig føre til flere siktelsler og domfellelser mot gjengangere, men dette vil imidlertid ikke være ensbetydende med at straffutmålingen og presset på fengslene vil øke proporsjonalt med antallet domfellelser. Grunnen til dette er at de nye straffbare forholdene ikke vil pådømmes særskilt, men inngå i den samlede straffen. Mange gjengangere får en lavere samlet straff enn hvert enkelt av de straffbare forholdene skulle tilsi dersom de hadde blitt pådømt hver for seg.

Opplysninger innhentet fra Kriminalvården i Sverige viser en marginal effekt av fengselsplassbehovet ved den utvidelsen av DNA-registreringen som trådte i kraft i Sverige fra 1.1.2006.

### 17.5.9 Stenging av plasser pga uforutsette hendelser og vedlikehold

Det svært høye belegget og den til dels dårlige bygningsmessige tilstanden ved flere av fengslene øker risikoen for stengning som følge av for eksempel branntilfeller, vedlikehold og rehabilitering. Kriminalomsorgen anslår at 100 plasser må stenges ned helt eller delvis hvert år.

## 17.6 Oppsummering med hensyn til fengselkapasitet

---

Med de prognoseverktøy kriminalomsorgen har benyttet, har langtidsprognosene for behovet for fengselsplasser vist seg å stemme godt. En prognose basert på denne metodikken tilsier et behov for å øke antall fengselsplasser, hvis det ikke skjer endringer i straffegjennomføringspolitikken.

De foreslåtte tiltakene i meldingen vil som et minimum tilsvare en innsparing i fengselkapasitet på omlag 300 plasser.

Departementet tror noe av løsningen på kapasitetsutfordringen er å ha fleksible virkemidler som kan møte svingninger i behovet uten å måtte opprette eller eventuelt avvikle fengselsplasser. Slik fleksibilitet kan oppnås blant annet ved å åpne for økt bruk av straffegjennomføring med elektronisk kontroll og andre alternative straffereaksjoner. De alternative straffereaksjonene som er foreslått i meldingen, vil kunne dekke det behovet for økt

fengselskapasitet i 2013 som er beskrevet over uten bygging av flere fengselsplasser.

Det planlegges derfor foreløpig ikke nye større fengsler med høyt sikkerhetsnivå etter at Halden fengsel er ferdig. Planen for vedlikehold og oppgradering av fengslene som kriminalomsorgen skal utarbeide i forbindelse med overgangen til husleieordningen, vil deretter bli fulgt opp av en vurdering av behovet for omstrukturering av dagens fengsler jfr kravene til framtidig fengselsstruktur og eventuell ny organisering av kriminalomsorgen.

På lengre sikt, når en kjenner hvilke av de foreslåtte alternative straffereaksjonene som iverksettes og effekten av disse, kan det være aktuelt å vurdere en nedbygging av fengselskapasitet dersom ikke nye prognoser viser en økning etter 2013.

### **17.7 Kapasitetsbehov ved friomsorgskontorene**

Et gjennomgående trekk i meldingen er at gode straffegjennomføringsformer utenfor fengsel bør brukes mer. Andelen samfunnsnyttig arbeid i samfunnsstraffen, som er det minst arbeidskrevende innholdet for friomsorgskontorene, skal reduseres. Tiltak som krever større personlig oppfølging av domfelte, skal øke. Samtidig må kriminalomsorgen som en viktig del av tilbakeføringsgarantien ha ressurser til å følge opp de som prøveløslates i langt større grad enn i dag. Forvaringsdømte vil trenge særlig god oppfølging av kriminalomsorgen

etter prøveløslatelse. Dessuten skal personundersøkelser brukes mer. Samlet vil en slik utvikling av kriminalomsorgen øke arbeidsmengden ved friomsorgskontorene betydelig.

Friomsorgskontorene, inkludert de som arbeider med elektronisk kontroll, har i dag noe under 350 ansatte. Målt i årsverk er tallet noe lavere. I 2007 hadde friomsorgskontorene samlet sett til enhver tid gjennomsnittlig mer enn 2 500 saker. Med dagens ressurser unngår man stort sett at det dannes kø på samfunnsstraff. Samtidig vet man at dette er mulig bare ved at oppfølging av prøveløslatte er en salderingspost når tiden er knapp. På lang sikt er ikke dette god samfunnsøkonomi.

Den ønskede omleggingen av straffegjennomføringspolitikken vil kreve at kriminalomsorgen lykkes i en fleksibel bruk av ressurser mellom fengsler og friomsorgskontor. Friomsorgskontorene vil måtte styrkes for å oppnå målsettingene med denne meldingen.

#### **Boks 17.1 Oversikt over forslag som regjeringen vil arbeide videre med. Kapittel 17**

- Tilrettelegge lokalene for en tidsmessig straffegjennomføring
- Sørge for fleksibilitet i kapasitet og ressursbruk mellom fengsel og friomsorgskontorer

## 18 Kompetanse, bemanning og ledelse

Økt samhandling mellom fengsler og friomsorgskontor, endringer av innholdet i straffegjennomføringen og innføring av tilbakeføringsgarantien stiller kriminalomsorgen overfor nye utfordringer når det gjelder kompetanse, personal og ledelse. Flere utenlandske innsatte og domfelte stiller også krav til mangfold og bedre kulturforståelse blant tilsatte i kriminalomsorgen. I tillegg stiller dagens stramme arbeidsmarked og trekk ved framtidens arbeidskraft kriminalomsorgen overfor endrede rammebetingelser.

### 18.1 Tilsattes rolle i rehabiliteringsarbeidet

Et av prinsippene som ble slått fast i St.meld. nr. 27 (1997–98) Om kriminalomsorgen, var at dagliglivet i fengselet skal preges av et aktivt samvirke mellom domfelte og tilsatte. Menneskelig kontakt er svært viktig for påvirkning og utvikling av den domfelte. Et godt miljø skapes i situasjoner hvor tilsatte og domfelte omgås gjennom daglige gjøremål. Det er viktig at tilsatte opptrer som gode rollemodeller i miljøet fordi mange domfelte har manglet positive påvirkningsfaktorer i sitt tidligere miljø. For mange domfeltes utviklingsmuligheter er det viktig å være vitne til at vanlige problemer kan løses på vanlig måte av vanlige mennesker.

Et aktivt samvirke mellom tilsatte og domfelte er med på å øke sikkerheten og dempe risikoen for ureglementær atferd, uro og negativ innflytelse på miljøet. Tilsattes tilstedeværelse i miljøet vil også bidra til at tegn på negativ utvikling i fangemiljøet vil kunne oppdages og forebygges. Det er viktig at de tilsatte deltar i utviklingen av nye straffegjennomføringsformer og faglige tiltak som kan benyttes under straffegjennomføringen. Tjenestemannsrollen må derfor utvikles videre med tanke på en aktiv rolle i rehabiliteringsarbeidet.

De tilsattes holdninger har betydning for hvor virksomme rehabiliteringstiltak kan være (se kapittel 7.4.10). Rekruttering og kompetanseutvikling må derfor ikke bare legge vekt på kunnskaper og ferdigheter hos de tilsatte, men på at de har holdninger som er forenelige med kriminalomsorgens verdigrunnlag og det faglige grunnlaget for arbeidet.

I forbindelse med tilbakeføringsgarantien er det forutsatt at de samarbeidende etatene skal ha sine saksbehandlere på plass inne i fengselet, gjerne i form av et servicetorg som den innsatte selv har ansvar for å oppsøke. Kontaktbetjenten er ikke lenger noe nødvendig mellomledd for at innsatte skal få dekket behovet for disse tjenestene. Dette vil kunne endre funksjonen som kontaktbetjent. Det innebærer ikke at denne funksjonen blir overflødig, men at den må rendyrkes til det arbeid som betjentene med sin spesielle fagutdanning ivaretar bedre enn andre. Det er viktig å få til en klar ansvars- og arbeidsdeling mellom fengselsbetjentene og representantene for samarbeidende etater, både av hensyn til de tilsatte på begge sider og for at de innsatte skal vite hvem de skal henvende seg til i ulike saker.

Det er et markert skille i arbeidsoppgaver mellom fengselsbetjenter med full etatsutdanning og tilsatte i arbeidsdriften. Faglig påvirkningsarbeid er forbeholdt de ordinære betjentene. Det bør åpnes for at også verksbetjenter, som er sammen med de innsatte en stor del av dagen og heller ikke arbeider i turnus, kan være kontaktbetjenter. Med sin varierte yrkesbakgrunn kan de være gode rollemodeller for de innsatte. I det hele tatt må fengslets personale i større grad arbeide som team hvor alle tilsattes kompetanse i vid forstand utnyttes.

De som arbeider med straffegjennomføring i samfunnet, må tilpasse sin arbeidstid etter oppgavene og de domfeltes behov. Det kan dels løses ved at friomsorgskontorenes åpningstid utvides, og dels ved nye samarbeidsordninger mellom fengsel og friomsorg om oppfølging av domfelte utenom vanlig kontortid.

### 18.2 Beskrivelse av dagens tilsatte i kriminalomsorgen

Pr. 1. oktober 2007 hadde kriminalomsorgen 4555 tilsatte, som fordeler seg slik på de forskjellige funksjonene:

Det er viktig å merke seg at oversikten angir antall tilsatte og ikke antall årsverk. Et anslag pr. oktober 2007 angir omkring 3290 årsverk i kriminalomsorgen.

Tabell 18.1 Tilsatte i kriminalomsorgen 1. oktober 2007

Arbeidssted	Antall	Prosent
Fengsel	3 666	79.0
Friomsorgskontorene	333	7.0
Regionkontorene	150	3.4
KITT	29	0.6
KRUS (inkludert aspiranter)	455	10.0
<i>Kjønn</i>		
Kvinner	1 930	42.0
Menn	2 703	58.0
<i>Stillingstype</i>		
Heltid	3 486	75.0
Deltid	476	10.0
Timebetalte	671	15.0

Kilde: (Norsk tjenestemannsregister)

I tillegg hadde Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet, som samtidig er Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, 45 tilsatte.

Hovedtyngden av de tilsatte i fengslene har utdanning fra Fengselsskolen. De tilsatte i arbeidsdriften har gjerne yrkesutdanning med påbygging av verksbetjentutdanning fra KRUS. Hovedtyngden av de tilsatte ved friomsorgskontorene har, med unntak av administrativt personale, sosialfaglig utdanning. Ansatte på de seks regionkontorene og i Kriminalomsorgens sentrale forvaltning har variert utdanningsbakgrunn, med betydelig vekt på juridisk kompetanse.

Det er fortsatt flest menn som jobber i kriminalomsorgen og i fengslene, men det kan se ut til at fordelingen mellom kjønnene er i ferd med å endres. Siden 2006 er det nesten en like stor andel kvinner som menn som er tatt opp ved Fengselsskolen. Det er også færre kvinnelige enn mannlige ledere. Målet er at halvparten av lederne i etaten skal være kvinner, men det er fortsatt langt flere menn enn kvinner som søker lederstillinger. I 2007 var 30 % av nytilsatte ledere kvinner.

Det er svært få tilsatte i kriminalomsorgen med minoritetsbakgrunn. Fengselsskolen har de siste årene tatt opp gjennomsnittlig seks aspiranter per år med slik bakgrunn. Det er et mål å øke mangfoldet blant tilsatte i etaten. På denne måten kan etaten få en bredere kompetanse og i større grad gjenspeile mangfoldet i befolkningen og blant de innsatte. Et større mangfold blant de tilsatte er også et viktig moment i det kriminalitetsforebyggende arbeidet under straffegjennomføring.

I tillegg til de tilsatte i kriminalomsorgen er det mange personer ansatt hos forvaltningssamarbeidspartnerne som har sitt virke inne i fengslene. De største gruppene er helsepersonell tilknyttet fengselshelsetjenesten og lærere tilknyttet fengselsundervisningen. Disse faggruppene er en del av det ordinære helsevesenet og utdanningssystemet.

### 18.3 Etatsutdanningen ved Fengselsskolen

Kriminalomsorgens etatsutdanning (Fengselsskolen) er en del av KRUS. Det er en toårig kombinert utdanning som består av praksis i fengsel og en teoretisk del. Opptakskravene er generell studiekompetanse eller studiekompetansenivå i fagene norsk, engelsk og samfunnslære. Aspirantene er midlertidig tilsatte tjenestemenn, og aspiranttiden anses som prøvetid. Den toårige utdanningen er lønnet og medfører ett års pliktjeneste som fengselsbetjent.

### 18.4 Rekruttering til Fengselsskolen i perioden 2004–2008

I perioden 2004–2008 har opptakene til Fengselsskolen økt fra om lag 150 i året til 250 i 2008. Unntaket var 2005 da det ble tatt opp 105 nye aspiranter. Tallet på tilsatte aspiranter kan variere noe fra år til år.

Grunnet variasjoner i turnover har fengslene ulike behov for å rekruttere fengselsutdannet personell. For å møte disse ulike behovene, er det iverksatt desentraliserte undervisningsopplegg. I 2008 pågår det desentralisert utdanning ved fengslene Kongsvinger (startet mai 2007), Åna (startet januar 2008), Ravneberget (startet januar 2008) og Tromsø/Vadsø (startet mai 2008).

I samme periode har det vært store variasjoner i antall kvalifiserte søkere til Fengselsskolen. Søkermassen nådde en topp i 2003 med over 2500 søkere. Dette tilsvarer mer enn 12 søkere pr. aspirant som ble tatt opp. Etter dette har antall søkere falt, og ved opptaket i 2007 var søkermassen nesten halvert. 650 av de 900 søkerne til det ordinære opptaket var kvalifiserte. Denne utviklingen må delvis ses i sammenheng med situasjonen i arbeidsmarkedet og den generelle demografiske utviklingen. Det er stor etterspørsel etter arbeidskraft og lav ledighet. Antall personer i aldersgruppen 25–39 år, den aldersgruppen det rekrutteres fengselsbetjenter fra, vil synke med ca. 54 000 individer i perioden

Tabell 18.2 Opptaket ved fengselsskolen 2004–2008.

År	2004	2005	2006	2007	2008
	159	105	150 ordinært 54 ekstraordinært	151 ordinært 25 desentralisert Kongsvinger 25 ekstraordinært	120 ordinært 25 desentralisert Åna 25 desentralisert Ravneberget 80 ekstraordinært hvorav 15 Tromsø og Vadsø
Totalt	159	105	204	201	250

Kilde: KSF

2005–2015. Selv om søkermassen har vært synkende med færre kvalifiserte søkere, vurderes likevel dagens søkermasse og kvaliteten på den å være tilfredsstillende.

Rekrutteringsarbeidet har de siste årene blitt intensivert på grunn av den generelle konkurransen om studenter og arbeidskraft. Det er blant annet iverksatt reklamekampanjer og andre tiltak for å markedsføre utdanningen bedre og møte mulige søkere til utdanningen.

### 18.5 Etter- og videreutdanning ved KRUS

KRUS har tilbudt etter- og videreutdanning siden 1970-tallet. Virksomheten har ekspandert til et helhetlig og viktig tiltak for etter- og videreutdanning i etaten. I 2006 og 2007 deltok henholdsvis 2610 og 2226 tilsatte i kriminalomsorgen på ulike kurs og konferanser. Det har vært en sterk økning i kursdeltakere de siste årene.

Kurstilbudet utformes etter drøftninger mellom KRUS, KSF, fagforeningene og regioner.

KRUS tilbyr opplæring i 11 ulike programmer og ni forskjellige fagtema, i tillegg til flere konferanser og fagsamlinger. Dagens kurstilbud spenner over flere felt og vil bli utvidet og tilpasset de føringer som gis i denne meldingen. Bruk av nye, digitale læringsressurser vil spille en sentral rolle. Erfaring fra andre institusjoner som tilbyr fjernundervisning viser at læringsutbyttet og oppfølging fra brukerne øker betraktelig når fjernundervis-

ning tilbys i en kombinasjon med mer tradisjonell undervisning ved læringsstedet.

### 18.6 Krav til kompetanse og utdanning

Fengselsbetjentene har betydelig makt som både kontrollør og hjelper. I likhet med etater som helsevesen og barnevern har kriminalomsorgstilsatte en rolle hvor de både utøver tvang og legger til rette for rehabilitering. Betjentenes rolle som støttesteperson kan oppleves å være i motsetningsforhold til de kontrolltiltak som de jevnlig utfører, som å ta urinprøver, visitere cellene og kroppsvitser innsette. Ved konflikter og kriser i fengselet vil man som fengselsbetjent også unntaksvis måtte bruke fysisk makt overfor innsatte. Dette kan oppleves svært vanskelig både av den innsatte og ansatte, og kan redusere oppnådd tillit og muligheter for videre rehabilitering. Se også kapittel 9.11.1.

Økt samhandling mellom kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne og økt bruk av alternative reaksjoner vil ha betydning for krav til kompetanse og rekrutteringen til kriminalomsorgen. Spesielt friomsorgskontorene vil merke økte krav gjennom mer bruk av alternativer til fengsel, og ved en tettere oppfølging av innsatte som prøveløslates. Det antas derfor at antallet tilsatte knyttet til gjennomføring av disse oppgavene må økes betraktelig i årene framover. Tilsatte ved friomsorgskontorene med en sosialfaglig utdanning på høyskolenivå har en utdanning som er godt tilpasset det arbeid de utfører i dag. Den synes

Tabell 18.3 Antall deltakere på etter- og videreutdanning i regi av KRUS.

År	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Deltakere	882	848	938	1 342	1 498	1 650	2 610	2 226

Kilde: KSF

også i stor grad å være tilpasset framtidens kriminalomsorg som i større grad vil være basert på tverrfaglig samarbeid, rehabilitering av innsatte og domfelte og innrettet mot tilbakeføringsarbeidet.

Målet er en kriminalomsorg som i enda større grad enn i dag er kunnskapsbasert. Det innebærer å sørge for at fengselsbetjentutdanningen har høy kvalitet, at den er forskningsbasert og at den støtter opp under nødvendig fagutvikling og profesjonsutvikling.

Dagens utdanning av fengselsbetjenter er et godt utgangspunkt for å møte framtidens utfordringer i kriminalomsorgen, hvor blant annet samarbeidet med friomsorgskontorene og forvaltningssamarbeidspartnerne blir stadig viktigere. I personalpolitikken er det viktig å legge til rette for varierte karrieremønstre. Det bør være mulig å veksle mellom arbeid i fengsel og på friomsorgskontor. Kravene til utdanning bør ta hensyn til behovet for tverrfaglig kompetanse i alle deler av kriminalomsorgen. Med tanke på samarbeid og karrieremønstre blir det interessant å følge de nyopprettede enhetene som skal arbeide med hjemmesoneing med elektronisk kontroll. Selv om de organisatorisk er lagt til friomsorgskontorene, er det bestemt at de skal ha omtrent halvdel av hver av tilsatte med fengselsskole og med sosialfaglig utdanning.

Departementet går inn for å videreføre dagens ordning med aspirantopptak og lønnet etatsutdanning. Det har vært vurdert en omlegging slik at fengselsskolen går inn i det ordinære høyskolesystemet, at lønn under utdanning faller bort, og at studentene ikke er sikret ansettelse i kriminalomsorgen etter endt utdanning. Norge har imidlertid en meget solid tjenestemannsutdanning i et internasjonalt perspektiv. Danmark har en treårig utdanning som en slags lærlingeordning, Sverige 28 uker hvorav åtte uker er høyskolekurs og Finland et treårig utdanningsforløp med langt mindre teori enn den norske to-årige utdanningen.

I Sverige stilles det krav om studiekompetanse, i Finland avsluttes utdanningen på høyskolenivå, mens man i Danmark ikke har krav om videregående skole eller studiekompetanse for opptak til fengselsbetjentutdanningen.

En lønnet etatsutdanning har den fordel at det sikrer rekrutteringen også i situasjoner hvor det er et presset arbeidsmarked. At søkermassen i dag vurderes som tilfredsstillende, er et tegn på at utdanningen er konkurransedyktig, og at lønn under utdanning er et konkurransefortrinn.

Samtidig er det stadig mer vanlig at utdanning over videregående skoles nivå blir studiepoengbasert. En generell høyskoleutdanning kan

være mer attraktivt, men kan også øke risikoen for høy turnover i kriminalomsorgen, siden en generelt preget høyskoleutdanning i større grad ville kvalifisere til arbeid utenfor etaten.

Selv om grunnutdanningen for fengselsbetjenter er meget god, er det behov for både etter- og videreutdanning. Utdanningen på Fengselsskolen kan i større grad tilpasses det arbeid som utføres ved friomsorgskontorene. Departementet vil derfor be NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen) evaluere undervisningen med tanke på at denne utdanningen kan inngå i en fagkrets som leder fram til en Bachelor-grad i universitets- og høyskolesystemet. Det bør i den forbindelse legges til rette for at tilsatte med fengselsskole kan videreutdanne seg til full Bachelor-grad. Det vises i denne sammenheng til de generelle støtteordninger som eksisterer i offentlig virksomhet. En evaluering av NOKUT kan også danne grunnlaget for en evaluering av hvordan undervisningen kan utvikles videre og tilpasses en moderne kriminalomsorg.

Verksbetjentutdanningen er en seks måneders utdanning som gis ved KRUS. Det kreves ikke generell studiekompetanse for opptak til denne utdanningen. Det er ønskelig å få denne utdanningen inn i samme vurderingssystem som yrkesfaglige studieretninger er underlagt.

## 18.7 Krav til forskning og utviklingsarbeid ved KRUS

Det framgår av kapittel 7.7 at det er et stort behov for forskning omkring straff, straffegjennomføring og tilbakeføring. Bare en liten del av denne forskningen kan – og bør – gjennomføres innenfor etaten selv. Den unike kompetansen som over lengre tid er opparbeidet på KRUS, gjør imidlertid dette forskningsmiljøet særlig egnet til mange av oppgavene som må løses. Bruken av ressursene ved KRUS kan dessuten styres slik at etaten kan prioritere de oppgavene som er særlig viktige i utviklingen av straffegjennomføringen i praksis.

Målet for forsknings- og utviklingsvirksomheten er å fremme en kunnskapsbasert praksis. Gjennom forskning, evaluering og dokumentasjon skal det utvikles ny kunnskap, gis støtte til god praksis og et erfaringsbasert grunnlag for beslutninger. En kunnskapsbasert og forskningsbasert utdanning bør bygge både på egen og ekstern forskning. Dette gjelder både grunnutdanning og etter- og videreutdanning.

For å opprettholde kompetansen på et relativt lite fagfelt, er det viktig at FOU-virksomheten sam-



arbeider med eksterne fagmiljøer om forsknings- og utviklingsoppdrag på tvers av fagmiljøer og over landegrensene. Norge anses på flere områder å være langt fremme i fagutvikling, og det er av betydning at FOU-arbeid i framtiden synliggjøres og publiseres internasjonalt. Det foregår i dag et utstrakt nordisk samarbeid. Eksempler på slike samarbeidsfora er Nordisk internforsker møte, Nordisk utdanningssjefsmøte og Nordisk Programforum.

Egen forskning er en vesentlig del av fagutviklingen og utdanningen av fengselsbetjenter og gir et solid grunnlag for en kunnskapsbasert og forskningsbasert grunnutdanning og etter- og videreutdanning. KRUS utfører evalueringer, forskningsoppdrag og undervisning, og det er viktig med et tverrfaglig sammensatt personale.

Eksempler på forskning og utredningsarbeider gjennomført av KRUS:

– *En klimastudie av fengsler med høyt sikkerhetsnivå*

Sommeren og høsten 2007 ble det gjennomført en studie om kvaliteten på livet til innsatte og kvaliteten på arbeidsmiljøet til de tilsatte i alle fengsler med høyt sikkerhetsnivå (32 enheter). Undersøkelsen ble gjort på oppdrag fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning.

– *Vold og trusler mot tilsatte i kriminalomsorgen*

Etter oppdrag fra det sentrale arbeidsmiljøutvalget i kriminalomsorgen (SAK) og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, produseres det årlig publikasjoner på grunnlag av rapporter om vold og trusler fra tilsatte i fengsel og friomsorg. I 2007 er det gjennomført tre studier av mørketall om vold og trusler (Hammerlin og Rokkan, i arbeid), vold og trusler mot tilsatte i 2006 (Hammerlin og Rokkan, 2008), Vold og trusler i friomsorg (Rokkan, 2008) og Vold og trusler mellom tilsatte (Hanoa 2008).

– *Evaluering av samfunnsstraffen*

Gjennom tre rapporter evaluerer forskerne Højdahl og Kristoffersen innføring av samfunnsstraffen. Den siste rapporten, «Dømt til samfunnsstraff» presenterer statistikk om utviklingen, intervjuer av domfelte under samfunnsstraff og resultater fra en intervjustudie.

– *Forvaringsordningen*

Evaluering av forvaringsordningen ble igangsatt i 2002 (Johnsen). Denne består av flere delprosjekter, blant annet en longitudinell undersøkelse av tallmaterialet og rettspraksisen. Gjennom flere større konferanser og artikler har Johnsen oppsummert funn fra evalueringene om forvaring som er ny særreaksjon etter 2002. (Johnsen, 2003(1), 2003(2), 2004, 2006, 2008, Johnsen & Storvik 2006).

– *Nordisk statistikk*

KRUS utarbeider statistikk og samproduserer nordisk statistikk for kriminalomsorgen i Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. Siste publikasjon kom ut i 2008 og dekker perioden 2002–2006.

– *Programmer*

KRUS har oversatt internasjonale kognitive programmer for samtaler i grupper eller en-til-en og tilpasset dem til norsk kriminalomsorg. Det er etablert fem pilotenheter for utprøving av et nytt rusprogram som skal erstatte tidligere programmer i fengsel og friomsorg. Pilotene evalueres av KRUS som bakgrunn for søknad om akkreditering av programmet. I tillegg utvikler KRUS egne programmer med kognitiv endringsmetodikk, blant annet «Bygging av Mestringstillit» (BAM), og «Trafikk og rus».

## 18.8 Kulturbygging og ledelse

Innføringen av tilbakeføringsgarantien og opprettelsen av kriminalomsorgssentre vil kreve endringer i ansvarsforhold, saksflyt og arbeidsrelasjoner. Det er særlig viktig å lykkes med en nedbygging av skrankene mellom fengsel og friomsorg, og lederne har en viktig rolle i denne utviklingen. Dette vil gi økt krav til tverrfaglig innsikt, samarbeid og systematisk samhandling i etaten og mellom kriminalomsorg og andre. Tverrfaglighet, tillit og samhandling utover etatsgrensene, skal være kjerneverdier i kriminalomsorgens personalpolitikk.

Det er et mål at alle tilsatte i kriminalomsorgen skal ha en klar oppfatning av kriminalomsorgens identitet, og prioriteringer skal være tuftet på disse verdiene. Særlig ledere vil ha et ansvar for å tydeliggjøre en slik etatsidentitet. Etatens identitet skal kommuniseres internt og eksternt gjennom verdi-baserte aktiviteter og resultater. Kriminalomsor-

gens ledere skal være bevisst sin rolle som etatskulturens «gallionsfigur» – og handle i tråd med dette.

Ledelse i kriminalomsorgen defineres som å «oppnå resultater gjennom påvirkning av andre og andres arbeid». Kriminalomsorgen utøver sin ledelse med grunnlag i:

- Bevisste holdninger – til hva det innebærer å være en del av samfunnets maktapparat
- Respekt – alle mennesker har en egenverdi
- Ansvar – alle mennesker er ansvarlig for sine handlinger, har valgmuligheter og kan endre atferd

Kriminalomsorgen skal ha sin legitimitet og troverdighet knyttet til gode resultater og høy gjennomføringsevne. Kriminalomsorgen er en gjennomregulert og regelstyrt etat. Det er svært viktig å ha ledere som kjenner regelverket og som anvender det på en god måte. Innføring av nye IKT-systemer

vil stille ytterligere krav til etatens ledelse i form av effektiv implementering, opplæring og bruk. Hver enkelt leder bør framstå som en tydelig rollemodell i så måte.

**Boks 18.1 Oversikt over forslag som regjeringen vil arbeide videre med.  
Kapittel 18**

- Integrere verksbetjentene bedre i den faglige virksomheten i fengslene
- Videreutvikle utdanningen av fengselsbetjenter slik at den kan påbygges innenfor det ordinære utdanningssystemet
- Planlegge forskningen slik at den er i samsvar med etatens behov

## 19 Moderne IKT-løsninger

Informasjon og informasjonshåndtering vil være en sentral ressurs i den framtidige kriminalomsorgen, både i etatens arbeid med straffegjennomføring, i samarbeidet i straffesakskjeden, i samarbeidet med forvaltningssamarbeidspartnerne om tilbakeføring til samfunnet, og ikke minst for å kunne evaluere og videreutvikle virksomheten. Det kreves moderne IKT-løsninger som kan støtte dette.

Informasjon om de enkelte domfelte og innsatte er kjernen i straffegjennomføringen og rehabiliteringsarbeidet. Det forutsetter IKT-baserte løsninger som gjør det overkommelig arbeidsmessig å kartlegge deres behov og risikoprofil. Informasjonen skal innhentes fra politiet, fra personen selv og fra samarbeidspartnerne til kriminalomsorgen. Informasjonen vil være grunnleggende for at det treffes riktige beslutninger om sikkerhetsnivå, om tiltak for rehabilitering og for at framtidspanene for den enkelte er så hensiktsmessige som mulig. For å få til en progresjon i straffegjennomføringen gjennom ulike tiltak og sikkerhetsnivåer, må det finnes tilstrekkelig informasjon om oppfølging av planene og den domfeltes utvikling.

All denne informasjonen som skal behandles i kriminalomsorgen, vil være svært sensitive personopplysninger. Satsing på moderne IKT-løsninger skal sikre at informasjonen er korrekt, at bare de som har tjenestlig behov for det, får tilgang til informasjonen, og at informasjonen er tilgjengelig for disse når det er behov.

Framtidens kriminalomsorg skal utveksle informasjon med samarbeidspartnerne på en strukturert og sikker måte. Dette vil blant annet sikre at man kan planlegge tiltakene knyttet til tilbakeføring tidlig og sørge for et godt arbeid med den domfeltes framtidspan. Tilbakeføring dreier seg i stor grad om logistikk knyttet til å tilby den domfelte bolig, arbeid, skole, rusomsorg osv. Nye IKT-løsninger skal kunne bidra både til informasjonsutveksling med samarbeidspartnerne og til effektive logistikkprosesser både i kriminalomsorgen og hos samarbeidspartnerne.

Spørsmålet om hvilket innhold som passer domfeltes og innsattes behov, dreier seg selvsagt om myndighetsutøvers rasjonelle vurderinger, men også om at han får tilgang til nødvendig informasjon når gjennomføringen planlegges. Denne

informasjonen må tilflyte så raskt som mulig og være så korrekt som mulig. Moderne IKT-løsninger vil sikre at dette kan gjøres sikkert og effektivt.

For å ha mulighet til å evaluere hvilke tiltak i straffegjennomføringen som virker på sannsynligheten for tilbakefall, må tiltakene evalueres fortløpende. Måling av sammenhengen mellom tiltak og tilbakefall er grunnleggende informasjon som skal kunne trekkes ut av IKT-løsningene. Dette krever blant annet at det etableres felles IKT-løsninger for hele kriminalomsorgen. Ulike IKT-systemer som bare delvis kommuniserer med hverandre, bidrar til å opprettholde skrankene mellom fengsel og friomsorg.

Et annet viktig satsingsområde er å legge til rette for at den innsatte får tilgang til å benytte moderne informasjonsteknologi slik det er normalt i samfunnet for øvrig. Innsatte skal kunne benytte IKT til å utføre enkle administrative oppgaver som bestilling av varer, påmelding til miljøtiltak og lignende. Men det skal også være elektronisk tilgjengelig informasjonstilbud tilrettelagt og tilpasset den enkelte på riktig språk og etter vedkommendes funksjonsevne. Dette kan være informasjon om status på straffegjennomføringssaker, om egne planer, om ulike søknader (for eksempel svar på elektroniske søknader om permisjon), og elektronisk meldingsformidling.

For at domfelte skal kunne nyttiggjøre seg IKT i en tilværelse i samfunnet, må blant annet undervisningen i fengslene tilrettelegges slik at elevene har mulighet til å tilegne seg digital kompetanse slik det er formulert i opplæringsloven. Se kapittel 9.7.2.

For at IKT kan tilrettelegges for bruk av innsatte, må det etableres et teknisk og organisatorisk sikkerhetsregime som sikrer at kommunikasjonskontroll blir ivaretatt på en forsvarlig måte.

Kriminalomsorgen har behov for IKT-løsninger som sikrer mer effektive og robuste løsninger for utøvelsen av nødvendige støttefunksjoner. Det er blant annet helhetlige administrative systemer, elektronisk dokumentbehandling, elektronisk fakturabehandling, moderne personalsystemer, bedre innkjøps- og logistikkløsninger for forpleining og arbeidsdriften m.m. Slike løsninger er

også nødvendige for å sikre bedre styringsinformasjon om støttefunksjonene.

I arbeidet med innføring av nye IKT-løsninger slik det er skissert her, må det stilles følgende overordnede krav til alle løsninger som innføres:

- skal ivareta høye krav til informasjonssikkerhet
- skal bygge på moderne og fremtidsrettede arkitekturprinsipper slik disse er definert i justissektorens felles arkitektur
- skal gi relevant beslutningsgrunnlag i form av god styringsinformasjon
- tilrettelegges for gjenbruk av allerede gjennomførte IKT-investeringer
- overgang til nye løsninger skal skje uten at dette går ut over den daglige driften, og helt uten tap av data

Kriminalomsorgen er i ferd med å utrede ulike aspekter ved et nytt etatssystem. I tillegg til å forenkle og støtte saksgangen, skal systemet gi ensartet og oppdatert informasjon i kriminalomsorgen og i justissektoren forøvrig. I tillegg vil man gjennom enhetlige arbeidsprosesser muliggjort av moderne IKT-løsninger og god informasjonsforvaltning, kunne oppnå bedre datakvalitet og gi nødvendig informasjon og systemstøtte til selve saksbehandlingen og de beslutninger og vedtak som fattes.

Utredningen gjennomføres i henhold til fastsatte prosedyrer for større investeringer i staten. Den er ikke fullført, men foreløpige analyser indikerer at nytt etatssystem vil gi betydelige gevinster for etaten, både målt i arbeidstimer og i økt kvalitet

i straffegjennomføringen. Med et nytt etatssystem vil knappe ressurser frigis ved at unødvendige, doble manuelle registreringsoppgaver fjernes og tungvinte arbeidsrutiner forenkles. Dette vil frigjøre arbeidstid som kan og bør kanaliseres inn mot kjerneoppgaver og tiltak som støtter det faglige arbeidet med de domfelte og innsatte. Dette vil kunne bidra til at et riktigere progresjonsmessig tilbud blir gitt, og legge bedre til rette for måling av progresjon og øke verdien av de tiltak som settes inn.

Gevinstrealisering vil være en kritisk faktor for en vellykket gjennomføring av IKT-satsing. Dette krever at det gjennomføres en omstillingsprosess i form av kompetansebygging som sikrer at tid som ble benyttet til bortfalte arbeidsoppgaver, benyttes til nye arbeidsoppgaver slik at kvalitetsmålene som skisseres i denne meldingen, nås.

Utredningen om nye IKT-verktøy for kriminalomsorgen ses i sammenheng med utviklingsbehov på IKT-siden i hele justissektoren, og følges opp i et samlet program.

**Boks 19.1 Oversikt over forslag som regjeringen vil arbeide videre med.  
Kapittel 19**

- Arbeide videre med IKT-verktøy som støtter alle arbeidsprosesser

## 20 Administrative og økonomiske konsekvenser

Stortingsmeldingen om straff som virker består av fem hoveddeler: Bakgrunn for forslagene, samfunnstrygghet, rehabilitering, felles løft for tilbakeføringsarbeidet og konsekvenser og forutsetninger. Konsekvensene av tiltakene på de ulike områdene er nærmere omtalt under de enkelte delene. Regjeringen vil komme tilbake til de tiltakene som meldingen behandler i forbindelse med de årlige statsbudsjettene.

Kriminalomsorgens behov for fengselsplasser i 2013 er anslått til 3910 plasser med en kapasitetsutnyttelse på 90 % og 3740 plasser med en kapasitetsutnyttelse på 94 %. Når vedtatte fengselsplasser er ferdig utbygd, det vil si i 2010 når det nye fengselet i Halden tas i bruk, vil kriminalomsorgen ha en kapasitet på totalt om lag 3660 permanente fengselsplasser. Nedleggelse av mindre fengsler i Østfold som følge av ferdigstillelsen av fengselet i Halden vil redusere dette antallet. I tillegg er det for tiden i bruk 219 midlertidige fengselsplasser som tiltak for å avvikle soningskøen. Avvikling av flermannsrommene ved Åna fengsel vil redusere kapasiteten med 55 plasser. Avviket mellom prognosen for 2013 og det antall permanente fengselsplasser som er vedtatt utbygd, må enten dekkes gjennom opprettholdelse av midlertidige tiltak eller tiltak i form av nye fengselsbygg eller alternative straffereaksjoner. De foreslåtte alternative tiltakene i meldingen vil som et minimum tilsvare en kapasitet på omlag 300 fengselsplasser og vil dekke det behovet for økt fengselskapasitet i 2013 som er beskrevet over.

En utvidelse av bruk av samfunnsstraff mv. vil øke friomsorgskontorenes oppgavemengde, men samtidig redusere behovet for fengselsplasser. Kostnaden pr. samfunnsstraffsak er vanligvis mellom 30 000–40 000 kr. pr. sak eller om lag 350–400 kr. pr. time. Kostnad ved alternative straffereaksjoner vil avhenge av organisering. Blant annet vil kostnaden ved en eventuell utvidelse av straffegjennomføring med elektronisk kontroll avhenge av antall nye enheter ut over de seks stedene hvor det settes i gang prøveprosjekt i 2008. Med en gjennomsnittlig kostnad på 0,3 mill. kr. pr. plass per år, vil kostnadene ligge noe under prisen pr. plass i et fengsel med lavere sikkerhetsnivå.

Etablering av nye plasser i eksisterende fengsler med høyt sikkerhetsnivå koster anslagsvis 2–3 mill. kr. pr. plass, mens etablering av nye fengselsplasser med lavere sikkerhetsnivå vanligvis koster om lag 1 mill. kr. Årlige driftsutgifter utgjør om lag 0,4 mill. kr. for plasser med lavere sikkerhetsnivå og om lag 0,55 mill. kr. for plasser med høyt sikkerhetsnivå. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig driftskostnad pr. soningsdøgn på om lag 1500 kr. i fengsler med høyt sikkerhetsnivå og om lag 1100 kr. i fengsler med lavere sikkerhetsnivå. I tillegg påløper kostnader til kriminalomsorgens forvaltningssamarbeidspartnere, herunder kostnader til helse, utdanning, kultur og kirkelige tjenester. Oppgradering av fengsler med lavere sikkerhetsnivå med økt bemanning og et utvidet tilbud vil medføre at utgiftene til drift av fengsler med lavere sikkerhetsnivå vil nærme seg utgiften til drift av plasser med høyt sikkerhetsnivå. De generelle krav til en framtidig fengselsstruktur, utforming av fengslene, innlemming av fengslene i statens husleieordning og kriminalomsorgens kapasitetsutfordringer er omtalt i kapittel 17 Lokaler.

Domfelte skal etter straffegjennomføring i rimelig grad ha dekket de behov som er nødvendig for å fungere i samfunnet, blant annet bolig, arbeid, utdanning, helsetilbud og tilbud fra rusomsorgen. I samarbeid med frivillige organisasjoner vil en forsøke å legge til rette for nye sosiale nettverk. Et viktig virkemiddel for å oppnå en vellykket reintegrering i samfunnet, er den praktiske tilretteleggingen av tilbakeføringsgarantien. Tilbakeføringsgarantien inneholder ingen særrettigheter, men skal sørge for at domfelte som etter individuell vurdering har behov for det ved løslatelse, skal få tilbud om bolig, opplæring, arbeidsrettet bistand, sosiale tjenester og helsetjenester i samsvar med det lovverk som gjelder på området. Kriminalomsorgen må tilsette personale til denne koordinerings- og formidlingsfunksjonen. Tjenestene til innsatte i fengslene skal styrkes, blant annet slik at innsatte som i dag ikke har noen i fengselet som saksbehandler sosiale tjenester opp mot ansvarlig kommune, får det. Innsatte som har rett til og behov for det, skal få en samordnet individuell plan. Fornyelsen av kriminalomsorgen og styrkingen av den samlede innsatsen for å reintegrere

domfelte og innsatte i samfunnet, innebærer at lokaler må tilpasses og nødvendig utstyr anskaffes.

Kriminalomsorgen er i dag organisert med tre myndighetsnivåer under Justisdepartementet, dvs. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF), seks regionadministrasjoner og lokalt nivå med omkring 70 fengsler og friomsorgskontorer. Regjeringen vil vurdere å flytte KSF ut av Justisdepartementet og etablere direktoratet som en frittstående organisatorisk enhet (Kriminalomsorgsdirektoratet). Denne prosessen er allerede i gang. Eventuell omgjøring av regionkontorene til kriminalomsorgssenter på de stedene de er, antas ikke å ha vesentlig økonomiske eller administrative konsekvenser. Videre arbeid med organisasjonsutviklingen vil avklare hvor mange slike kriminalomsorgssentre som gir den beste og mest effektive straffegjennomføringen. Det vil påløpe engangskostnader og varig økte driftsutgifter til en eventuell opprettelse av kriminalomsorgssentre der kriminalomsorgen i dag ikke har regionkontor.

Økt samhandling mellom fengsler og friomsorgskontor, endringer av innholdet i straffegjennomføringen, og innføring av tilbakeføringsgarantien stiller kriminalomsorgen overfor nye utfordringer når det gjelder kompetanse, personal og ledelse. Dette gjelder også tilsatte hos forvaltningssamarbeidspartnerne som for eksempel helsepersonell, lærere, bibliotekarer og prester.

For å nå målene som er beskrevet i meldingen, må en rekke arbeidsprosesser i kriminalomsorgen og mellom kriminalomsorgen og samarbeidspartnerne endres. Informasjon vil være en sentral ressurs i den framtidige kriminalomsorgen, både i etatens arbeid med straffegjennomføring, i samarbeidet i straffesakskjeden, i samarbeidet med forvaltningssamarbeidspartnerne om tilbakeføring til samfunnet, og ikke minst for å kunne evaluere og videreutvikle virksomheten. Kriminalom-

sorgen er i ferd med å utrede innføring av et nytt etatssystem. I tillegg til å forenkle og støtte saksgangen, skal systemet gi ensartet og oppdatert informasjon i kriminalomsorgen og i justissektoren forøvrig. I tillegg vil man gjennom enhetlige arbeidsprosesser muliggjort av moderne IKT-løsninger og god informasjonsforvaltning oppnå bedre datakvalitet, og gi nødvendig informasjon og systemstøtte til selve saksbehandlingen og de beslutninger og vedtak som fattes. Som et ledd i utredningen vil det bli gjennomført en grundig kvalitetssikring av systemet, både med hensyn til kostnader og gevinster.

Den foreslåtte styrking av rehabiliteringsarbeidet og et felles løft for tilbakeføringsarbeidet antas å ha en stor positiv samfunnsøkonomisk effekt. Lovbruddskategoriene vinning, vold og narkotika har ifølge Statistisk sentralbyrå mellom 55,8 og 68,1 % tilbakefall. Dette koster samfunnet store summer både til å bøte skaden som forvoldes, offentlige kostnader til etterforskning og oppklaring, straffefølgelse, domstolsbehandling, kostnader til straffegjennomføring og behandlingsskostnader. Et redusert tilbakefall vil redusere offentlige utgifter, og vil også gi en gevinst ved at den tidligere lovbrysterer får skattbar inntekt. Mulig økonomisk gevinst av redusert tilbakefall er nærmere omtalt i kapittel 7.4.7.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 26. september 2008 om straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn blir sendt Stortinget.

**Vedlegg 1****Litteraturliste**

- Alnæs, Ø. (2006) Fengsel – forbryterskole eller rehabiliteringsanstalt. Oslo, KRUS
- Altschuler, D.M. (2005) Juvenile Offender Reentry: Transforming Secure Care and Aftercare Into Continuity of Care, I: R. E. DeComo and R. Wiebush (red.), Graduated Sanctions for Juvenile Offenders, Volume II: A Program Model and Planning Guide – Dispositional Court Hearing to Case Closure. Reno, National Council of Juvenile and Family Court Judges
- Andenæs, J. (1990) Straff, almenprevensjon og kriminalpolitikk, Oslo
- Andreassen, T. (2003) Behandling av ungdom i institusjoner; hva sier forskningen? Oslo, Kommuneforlaget
- Andrews, D. A. & J. L. Bonta (1994, 1998, 2003, 2006) The psychology of criminal conduct. 4th edition: Newark, LexisNexis
- Andrews, D. A., A. W. Leschied & R. D. Hoge (1992) A review of the profile, prediction and treatment literature with young offenders: A social psychological approach, Toronto: Ministry of Community and Social Services
- Andrews, D. A., I. Zinger, R. D. Hoge, J. L. Bonta, P. Gendreau & F. T. Cullen (1990) «Does Correctional Treatment Work: A Clinically-Relevant and Psychologically-Informed Meta-Analysis.» *Criminology* 28, s. 369–404
- Andrews, D. A., J. Bonta & S. J. Wormith (2006) The Recent Past and Near Future of Risk and/or Need Assessment. *Crime & Delinquency* 52 (1), s. 7–27
- Aos, S., M. Miller & E. Drake (2006) Evidence-Based Adult Corrections Programs: What Works and What Does Not, Washington Institute for Public Policy
- Aos, S., P. Phillips, R. Baronski & R. Lieb (2001) The comparative Cost and Benefits of Programs to Reduce Crime. Washington State Institute of Public Policy
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006–2007) St.meld. nr. 9 Arbeid, velferd og inkludering
- Austin, J. & P. Hardyman, P. (1991) The Use of Early Parole With Electronic Monitoring to Control Prison Crowding: Evaluation of the Oklahoma Department of Corrections Pre-Parole Supervised Release With Electronic Monitoring. Upublisert rapport, Washington, National Institute of Justice
- Babinski, L. M., C. S. Hartsough & N. M. Lambert (1999) Childhood conduct problems, hyperactivity-impulsivity, and inattention as predictors of adult criminal activity. *Journal of Child Psychology, Psychiatry and Allied Disciplines* 40, s. 347–355
- Bailey, W. C. (1966) Correctional outcome: An evaluation of 100 reports. *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science* 57, s. 153–160.
- Balvig, F. (2006) Danskernes syn på straf. Advokatersamfundet
- Bandura, A. (1997) Self-efficacy. The exercise of control. New York: W. H. Freeman.
- Baumer, T. L. & R. I. Mendelsohn (1991) Comparing Methods of Monitoring Home Detention: The Results of a Field Experiment. Paper for American Society of Criminology, San Francisco
- Becker, J. V. & W. D. Murphy (1998) What we know and do not know about assessing and treating sex offenders. *Psychology, Public Policy and Law* 4 (1–2), s. 116–137
- Beckford, J. & S. Gilliat (1998) Religion in Prison: Equal Rites in a Multi-Faith Society. Cambridge: Cambridge University Press
- Berg, J. E. & S. Andersen (1992) Drug addict rehabilitation, a burden on society? *International Journal of Rehabilitation Research* 15, s. 301–309
- Boden, W. E. (1992). Meta-analysis in clinical trials reporting: Has a tool become a weapon? Editorial. *American Journal of Cardiology* 69, s. 681
- Bondeson, U. (1974/1989) Fången i fängsamhället. (Norstedts; revidert engelsk utgave: Prisoners in Prison Societies). Transaction Publishers

- Bonta, J. L. & D.A. Andrews & (2007) Risk-Need-Responsivity Model for Offender Assessment and Rehabilitation. Public safety Canada
- Borum, R., P. Bartel & A. Forth (2003) Manual for the Structured Assessment of Violence Risk in Youth. Tampa, University of South Florida
- Braithwaite, J. (2002) Does Restorative Justice Work? I: G. Johnstone (red.) A Restorative Justice Reader: Texts, Sources, Context. Willan Publishing, UK, s. 320–352
- Brumoen, H. & T. Højdahl (2007) Samtaler om kriminalitet og uønsket atferd. Bygging av mestringstillit (BaM). Oslo, KRUS
- BRÅ (2005) Kriminalvårdens særskilda narkotikasatsning. En utvärdering av arbetet under åren 2002–2004. Brottsförebyggande rådet, BRÅ-rapport nr. 3–2005
- Bråten, I. (1996) Om Vigotsky's liv og lære. I: I. Bråten (red.) Vygotsky i pedagogikken. Gjøvik, Cappelen akademis forlag
- Burke, P. (2001) Probation and parole violations: an overview of critical issues. I: M.C. Carter (red.) Responding to parole and probation violations: A handbook to guide local policy development, 5–12. Silver Spring, Center for Effective Public Policy
- Byrne, J. M. & L. M. Kelly (1989) Restructuring Probation as an Intermediate Sanction: An Evaluation of the Implementation and Impact of the Massachusetts Intensive Probation Supervision Program. Washington, National Institute of Justice
- Bødal, K. (1962) Arbeidsskolen og dens behandlingsresultater. Oslo, Universitetsforlaget
- Bødal, K. (1969) Fra arbeidsskole til ungdomsfengsel. Oslo, Universitetsforlaget
- Cabinet Office (2008) The National Security Strategy of the United Kingdom
- Carlsen, F. & B. Langset (2007) Betydningen av registrert kriminalitet, innvandrere, asylsøkere og partipolitiske sympatier for befolkningens frykt for kriminalitet. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift Vol 23, s. 355–370. Oslo, Universitetsforlaget
- Christie, N. (2004) En passende mengde kriminalitet. Oslo, Universitetsforlaget
- Christophersen, J. G. (2000) Oversikt over kriminalitetsforebyggende program. Oslo, KRÅD
- Clark, D. A., P. Howard, J. Graham (2002/2006), OASys manual V2, HM Prison Service, National Probation Service, Home Office, London
- Clemmer, D. (1940) The prison Community. The Christopher Publishing House. New York: Holt, Rinehart & Winston
- Colbjørnsen, T. (2004) Lederprogram for toppledere i staten
- Council of Europe (1950) The European Convention on Human Rights
- Council of Europe (1983) Convention on the Transfer of Sentenced Persons
- Council of Europe (1987) European Convention for the prevention of torture
- Council of Europe (1999) Mediation in Penal Matters, Recommendation No R (99) 19
- Council of Europe (2006) European Prison Rules
- Cullen, F. T. & P. Gendreau (2000) Assessing correctional rehabilitation: Policy, practice, and prospects. I: J. Horney (red.) NIJ Criminal Justice 2000 Vol. 3, Changes in decision making and discretion in the criminal justice system, s. 109–173. Washington, D.C, U.S. Department of Justice
- Cullen, F. T., J. P. Wright & B. K. Applegate (1996) Control in the Community: the limits of reform? I: F. X. Hartman (red.) Choosing Correctional Options that work: Defining the demand and evaluating the supply. Thousand Oaks, Sage Publications
- Dahl, A. A., L. Eitinger, U. F. Malt & N. Retterstøl (1994). Lærebok i psykiatri. Oslo, Universitetsforlaget
- Danielsen, T. & V. Karlsen (2008) Kvalitet i varetektsarbeidet. Oslo, KRUS
- Danielsson, M., F. Dahlin & M. Grann (2008) Våga Välja. Utvärdering av återfall för åren 2002–2006. Kriminalvården, Huvudkontoret, Utvecklingsenheten.
- Dishion, T. J., K. A. Dodge & J. E. Lansford (2006) Findings and recommendations: A blueprint to minimize deviant peer influence in youth interventions and programs. In K. A. Dodge, T. J. Dishion & J. E. Lansford (red.), Deviant peer influences in programs for youth – Problems and solutions. New York, Guilford Press
- Djupvik, H. S. (2007) Advokatforeningens spørreundersøkelse om straff og straffegjennomføring.
- Douglas, K. S. & J. L. Skeem (2005) Violence risk assessment: Getting specific about being dynamic. Psychology, Public Policy, and Law 11, s. 347–383
- Drægebø, H. (red.) (2006) Miljøarbeid i fengsel. Oslo, KRUS
- Dyb, E., I. Brattbakk, K. Bergander & J. Helgesen (2006) Løslatt og hjemløs. Bolig og bostedsløshet etter fengselsopphold. Oslo, NIBR
- Engge, M. (2004) De skjulte straffede. Oslo, Redd barna



- Egge, M. (2004) Forsøk med ungdomskontrakter. Oslo, Politihøyskolen
- Eide, A. K., H. Gjertsen, T. Luther Handegård, T. Olsen (2007) Et enkelt valg? Bodø, Nordlandsforskning
- Eikeland, O. & T. Manger (2004) Innsette i norske fengsel: Utdanning og utdanningsønske. Fylkesmannen i Hordaland
- Eikeland, O. J., T. Manger & Å. Diseth (2006) Innsette i norske fengsel: Utdanning, utdanningsønske og rett til opplæring. Fylkesmannen i Hordaland, Institutt for samfunnspsykologi, Universitetet i Bergen–Eikeland forskning og undervisning
- Elias, N. (1939) Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen. Frankfurt am Main
- Ellingsen, I. L. (2007) Kvinners helse i fengsel. Foredrag 14.06.2007 på Seminar om kvinner i utsatte posisjoner. Oslo, Kriminalomsorgens utdanningssenter
- Esdorf, A. (2006) Et bud på fremtidens straffe. *Nyt fra kriminalforsorgen* nr. 6
- Farrall, S., & S. Maruna (2004) Desistance-focused criminal justice policy research: Introduction to a special issue on desistance from crime and public policy. *Howard Journal of Criminal Justice* 43, s. 358–367.
- Farrington, D. P. (1995) The development of offending and antisocial behaviour from childhood: Key findings from the Cambridge Study in Delinquent Development. *Journal of Child Psychology and Psychiatry* 36, s. 929–964
- Farrington, D. P., J. Ditchfield, G. Hancock, P. Howard, D. Jolliffe, M.S. Livingston & K. A. Painter (2002) Evaluation of Two Intensive Regimes for Young Offenders, Home Office Research Study 239
- Fengselsstyret (1999) Rundskriv 4/99
- Fisher, D. & A. R. Beech (1999) Current practice in Britain with sexual offenders. *Journal of Interpersonal Violence* 14 (3), s. 240–256
- Flores, A. W., A. L. Russell, E. J. Latessa & L. F. Travis III (2005) Evidence of Professionalism or Quackery: Measuring Practitioner Awareness of Risk/Need Factors and Effective Treatment Strategies. *Federal Probation*, 69 (2)
- Foreningen for fangers pårørende (2007) Helse og livskvalitet blant fangers pårørende
- Franke, H. (1990) Twee eeuwen gevangen. Utrecht, Spectrum
- Fridhov, I. M. (1992) Alt som før? Om norske fangers sosiale- og skolebakgrunn. Oslo, Justisdepartementet.
- Friestad, C. & I. L. Skog Hansen (2004) Levekår blant innsatte, Oslo, FAFO-rapport 429
- Friestad, C. (2005) Tilbudet til volds- og sedelighetsdømte – en gjennomgang av fem tiltak. Oslo, FAFO-rapport 488
- Furseth, I. (2006) Flerreligiøsitet i norske fengsler, I: L. Kühle & C. Lomholt (red.) *Straffens menneskelige ansigt? En antologi om etik, ret og religion i fængslet*, s. 213–238. København, Anis
- Galtung, J. (1959) *Fengselssamfunnet*. Oslo, Universitetsforlaget
- Gendreau, P. & C. Goggin (1996) Principles of effective correctional programming. *Forum on Corrections Research*. 8(3) s. 38–40
- Gendreau, P. & R. Ross (1987) Revivication of rehabilitation: Evidence from the 1980s. *Justice Quarterly*, 4
- Gendreau, P. (1996) The principles of effective intervention with offenders. I: F.X. Hartman (red.) *Choosing correction options that work: Defining the demand and evaluating the supply*, s. 117–130. Thousand Oaks, Sage Publications
- Gendreau, P., C. Goggin & F. Cullen (1999) The effects of prison sentences on recidivism. Ottawa, Solicitor General Canada
- Gendreau, P., C. Goggin, F. Cullen & D. A. Andrews, (2000) The effect of community sanctions and incarceration on recidivism, I: *Forum on corrections research*, vol. 12
- Gerber, J. & E. J. Fritsch (1995) Adult academic and vocational correctional programs: A review of recent research. *Journal of Offender Rehabilitation* 22, s. 119–142
- Godø, E., S. Nome, E. Risnes, M. Cornell Jacobsen & L. Waage (2005) OASys manual, norsk versjon, Bergen, Kompetansesenteret for Sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri, Haukeland Universitetssykehus og Kriminalomsorgen, region vest.
- Gordon, A. & F. J. Porporino (1990) Managing the treatment of sexual offenders: a Canadian perspective. Ottawa, Correctional service of Canada
- Gotaas, N. & T. Højdahl (2006) Evaluering av Brobyggerprosjektet Arbeid overfor unge domfelte menn med somalisk og pakistansk bakgrunn. Oslo, NIBR
- Granic, I. & G. P. Patterson (2006) Toward a comprehensive model of antisocial development: A dynamic system approach. *Psychological Review* 113, s. 101–131.
- Gråwe, R. W. & T. Ruud (2006) Rus og psykisk lidelse i psykisk helsevern for voksne. Trondheim, SINTEF Helse

- Gundersen, F., U. Haslund, A. E. Hustad & R. J. Stene (2000) Innvandrere og nordmenn som offer og gjerningsmenn, Statistisk sentralbyrå
- Hairston, J. C. F. (2002), Prisoners and families: Parenting issues during incarceration. Foredrag på The Urban Institute's From Prison to Home Conference, Washington D.C., 30–31 januar
- Hall G. C. N. (1995) Sexual offender recidivism revisited: a meta-analysis of treatment studies. *Journal of Consulting & Clinical Psychology* 63 s. 802–809
- Hammerlin, Y. & C. Mathiassen (2006) Før og nå. Om konsekvensene av organisatoriske endringer for samhandling mellom fanger og betjenter i et utvalg av lukkede fengsler. Oslo, KRUS
- Hammerlin, Y. & E. Larsen (1997) Menneskesyn i teorier om mennesket. Oslo, Ad Notam Gyldendal
- Hammerlin, Y. & R. Kristoffersen (1998) Habilitering som livsmestringsprosess – startsted Hassel kretsfengsel? Oslo, KRUS
- Hammerlin, Y. & T. Rokkan (2008) Vold og trusler mot tilsatte i kriminalomsorgen 2006. Oslo, KRUS
- Hammerlin, Y. (2000) Selvmord i norske fengsler. I: *Suicidologi*, 2000, årgang 5, nr. 1 & 2
- Hammerlin, Y., C. Mathiassen & T. Strand (2006) Velferdsstatens velsignelser og farer. Oslo, KRUS
- Hammerlin, Y. (2008) Om fangebehandling, fangeog menneskesyn i norsk kriminalomsorg i anstalt 1970–2007. Oslo, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo
- Hanlon, T. E., S. B. Carswell & M. Rose (2007) Research on the Caretaking of Children of Incarcerated Parents: Findings and Their Service Delivery Implications. *Child and Youth Services Review* 29(3)
- Hanoa, K. (2004) Grove ran – slik utøvere selv ser det. I: K. Varang, K. Hanoa & H. Giertsen (red.) *Liv og Lovbrudd*. Oslo, Universitetsforlaget
- Hanoa, K. (2008) Vold og trusler mellom innsatte: en intervjuundersøkelse. Oslo, KRUS
- Hansen, A. L., B. H. Johnsen, D. Thornton, L. Waage, J. F. Thayer (2007) Facets of psychopathy, heart rate variability and cognitive function. *Journal of Personality Disorders*, Volume 21, Issue 5 2007, s. 568–582
- Hansen, A. L., B. H. Johnsen, S. D. Hart, L. Waage & J. F. Thayer (i trykk). Psychopathy and Recognition of Facial Expressions of Emotion. Manuskript sendt inn til publikasjon. *Journal of Personality Disorders*
- Hansen, A. L., L. Stokkeland & O. B. Fasmer (2008) Rapport til Helsedirektoratet. Manuskript under arbeid
- Hansen, T., E. Dyb & S. Østerby (2006) Bostedsløse i Norge 2005, – en kartlegging. Prosjektrapport 403–2006, Norges byggforskningsinstitutt
- Hanson, R. K. & K. Morton-Bourgon (2004) Predictors of sexual recidivism: An updated meta-analysis. Ottawa, Public Safety and Emergency Preparedness Canada
- Hanson, R. K. & M. T. Bussiere (1998) Predicting relapse: A meta-analysis of sexual offender recidivism studies. *Journal of Consulting and Clinical Psychology* 66, s. 348–362
- Harper, G. & C. Chitty (2004) The impact of corrections on re-offending : a review of «what works» . London, Home Office Research study nr. 291, Development and Statistics Directorate
- Hart, S. D. (1998) The role of psychopathy in assessing risk for violence: conceptual and methodological issues. *Legal and Criminal Psychology* 3, s. 121–137
- Hartvig, P. & B. Østberg (2004) Psykisk lidelse og avvik blant norske fengselsinnsatte. *Tidsskrift for Den norske lægeforening* 2004 124, s. 2091–3
- Haugen, M. (2006), *Kvinner i menns fengsel*. Oslo, Juridisk fakultet
- Helgeland, I. M. (2006) Unge med alvorlige atferdsvansker blir voksne. Hvordan kommer de inn i et positivt spor? En oppfølgingsstudie over 15 år. Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo
- Hellesnes, J. (1975) *Sosialisering og teknokrati. Ein sosialfilosofisk studie med særleg vekt på pedagogikkens problem*. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag
- Hettema J., J. Steel & W. Miller (2005) Motivational Interviewing. *Annual Review of Clinical Psychology* 1
- Hjellnes, S. & T. Højdahl (2007) Overgang fra fengsel til frihet. Løslatelse av unge med innvandrerbakgrunn. Oslo, KRUS/IMDI.
- Hoge, R. D., D. A. Andrews & A. W. Leschied (1995) *The Risk/Need Inventory*. The Ministry of Community and Social Services, Toronto
- Hollin, C. (2002) *An Overview of Offender Rehabilitation: Something Old, Something Borrowed, Something New*. Australian Psychologist
- Holsinger, A. M. & E. J. Latessa (1999) An empirical evaluation of a sanction continuum: Pathways through the juvenile justice system. *Journal of Criminal Justice* 27(2)

- Homel, R. & C. Thomson (2005) Causes and prevention of violence in prisons. I: S. O»Toole & S. Eyland (red.), *Corrections criminology*, s. 101–108. Sydney, Hawkins Press
- Howard, J. (1777) *The State of Prisons in England and Wales, with an Account of some Foreign Prisons*
- Hydle, I. (2005) *Konfliktråd i fengsel*. Kristiansand, Høyskolen i Agder
- Højdahl, T. & M. Størksen (2006) *VINN – samtalsgrupper för kvinnor*. Norrköping, Kriminalvärlden
- Højdahl, T. & R. Kristoffersen (2003) *Evaluering av innføringen av samfunnsstraffen*. Oslo, KRUS
- Højdahl, T. & R. Kristoffersen (2004) *Samfunnsstraffen 2003, resultater og utfordringer*. Oslo, KRUS
- Højdahl, T. & R. Kristoffersen (2006) *Dømt til samfunnsstraff*. Oslo, KRUS
- International Association of Chiefs of Police (2000) «What do victims want? Effective strategies to achieve justice for victims», konferansereferat 2000
- Jackson, J., J. W. de Keijser & J. A. Michon (1995) A critical look at research on alternatives to custody. *Federal Probation* 59, s. 43–51
- Jess, K. (2005) *At räkna med nytta*. Samhällsekonomisk utvärdering av socialt arbete Stockholm, Stockholm university
- Johnsen, B. & B. Storvik (2006) *Forvaring og utvikling for perioden 2002–2006*, *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap* 93 nr. 1, s. 51–67
- Johnsen, B. & M. Svendsen (2007) *Narkotikaprogram med domstolskontroll*. Oslo, KRUS
- Johnsen, B. (2003) *Evalueringsrapport forvaring: Gjennomføring av forvaringsstraffen og innholdet i den*. Internrapport. Oslo, KRUS
- Johnsen, B. (2003) *Forvaring i tall og tekst: Forvaringsstatistikk 1. januar 2002 – 28. februar 2003*. Oslo, KRUS
- Johnsen, B. (2004) *Organisasjonsendringene ved Ila fengsel, forvarings- og sikringsanstalt*. Oslo, KRUS
- Johnsen, B. (2006) *Forvaring – et barn av sin tid?* *Materialisten* 34 nr. 4, s. 53–89
- Johnsen, B., J. Helgesen, P. K. Granheim & V. Ottesen (2007) *Klimaundersøkelsen i fengsler med høyt sikkerhetsnivå*. KRUS, Intern rapport
- Johnsen, B. (2008) *Forvaring, erfaringer og utfordringer*. Oslo, KRUS
- Jolin, A. & B. Stipack (1991) *Clackamas County Community Corrections Intensive Drug Program: Program Evaluation Report*. Portland, Portland State University, Department of Administration of Justice
- Juristat (1999) Ottawa, Statistics Canada
- Justis- og politidepartementet (1990) *Kriminalpolitisk handlingsplan*
- Justis- og politidepartementet (2005) *Handlingsplan Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet 2005–2008*
- Justis- og politidepartementet (1977–1978) St.m. nr. 104 *Kriminalmeldingen*
- Justis- og politidepartementet (1991–1992) St.m. nr. 23 *Om bekjempelse av kriminalitet*
- Justis- og politidepartementet (1997–1998) St.m. nr. 27 *Om kriminalomsorgen*
- Justis- og politidepartementet (1998–1999) Ot.prp. nr. 3 *Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)*
- Justis- og politidepartementet (1999–2000) St.meld. nr. 17 *Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet*
- Justis- og politidepartementet (2002–2003) Ot.prp. nr. 90 *Om lov om straff (straffeloven)*
- Justis- og politidepartementet (2004–2005) Ot.prp. nr. 81 *Om lov om endringer i straffeloven*
- Justis- og politidepartementet (2005–2006) St.m. nr. 20 *Alternative strafferaksjonar overfor unge lovbrutarar*
- Justis- og politidepartementet (2005–2006) St.prp. nr. 1
- Justis- og politidepartementet (2005–2006) St.prp. nr. 66 *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2006*
- Justis- og politidepartementet (2006) *Rask reaksjon – tiltak mot soningskø og for bedre innhold i soningen*
- Justis- og politidepartementet (2006–2007) Ot.prp. nr. 15 *Om lov om endringer i straffegjennomføringsloven og straffeloven (opplysningsplikt, vandelskrav og varsel til fornærmede mv.)*
- Justis- og politidepartementet (2006–2007) Ot.prp. nr. 19 *Om lov om endringer i straffeprosessloven (utvidelse av DNA-registeret)*
- Justis- og politidepartementet (2006–2007) Ot.prp. nr. 31 *Om lov om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (tiltak for å avvikle soningskøen og bedre innholdet i soningen mv.)*
- Justis- og politidepartementet (2006–2007) St.prp. nr. 1
- Justis- og politidepartementet (2007–2008) Ot.prp. nr. 11 *Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (styrket stilling for fornærmede og etterlatte)*
- Justis- og politidepartementet (2008) *Etterkontroll av reglene om strafferettslig utilregnelighet*

- strafferettslige sanksjoner og forvaring (Mæland-utvalget)
- Kirby, B. C. (1954) Measuring effects of treatment of criminals and delinquents. *Sociology and Social Research* 38, s. 368–374
- Kirsch, L. G. & J. V. Becker (2006) Sexual offending: Theory of problem, theory of change, and implications for treatment effectiveness. *Aggression and Violent Behavior* 11, s. 208–224
- Kjelsberg, E. & P. Hartvig (2005) Can morbidity be inferred from prescription drug use? Results from a nation-wide prison population study. *European Journal of Epidemiology* 20, s. 587–592
- Kratzer, L. & S. Hodgins (1999) A typology of offenders: A test of Moffitt's theory among males and females from childhood to age 30. *Criminal Behaviour & Mental Health* 9, s. 57–73.
- Kristoffersen, R. (1997) Tilbakefall til ny kriminalitet, med fokus på kriminalomsorgen: hva kan statistikken fortelle oss? Oslo, KRUS
- Kristoffersen, R. (1999) Promilleprogram i friomsorgen. Om deltakerne og deres erfaringer. Oslo, KRUS
- Kristoffersen, R. (2002) Tilbakefallsmåling hos deltakere i promilleprogram. Oslo, KRUS
- Kristoffersen, R. (2006) Resultater og utfordringer i samfunnsstraffen. *Retts på Sak* 4, s. 32–33
- Kristoffersen, R. (2006) Tilbakefall til ny kriminalitet, med fokus på kriminalomsorgen: hva kan statistikken fortelle oss? (oppdatert) Oslo, KRUS
- Kristoffersen, R. (red.) (2008) Nordisk statistikk for kriminalomsorgen I Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige 2002–2006. Oslo, KRUS
- KSF (2004) Strategi for faglig virksomhet 2004–2007
- KSF (2005) Kriminalomsorgens arbeidsdrift: Strategi og handlingsplan for arbeidsdriften 2005–2008
- KSF (2008) Kriminalomsorgens helhetlige russtrategi for perioden 2008–2011
- Kutchinsky, B. (1968) Den almindelige retsbevidsthed. Københavns Universitet
- Kyvsgaard, B. (1989) ...og fengselet tar de siste. Om kriminalitet, straff og livsvilkår. København, Jurist og Økonomforbundets forlag
- Kyvsgaard, B. (1998) Den kriminelle karriere. København, Jurist og Økonomforbundets forlag
- Kyvsgaard, B. (2006) Hva virker – hva virker ikke? Kunnskapsbasert kriminalpolitikk og praksis. København, Jurist og Økonomforbundets forlag
- Langeveld, H. & H. Melhus (2004) Blir psykiske lidelser i fengsel fanget opp av helsetjenesten? *Tidsskrift Norsk Lægeforening* 2004 124, s. 2094–2097
- Larsen, E. (red.) (2006) Fengselet som endringsarena; bok for fengselsbetjenter. Oslo, KRUS
- Latessa, E. J. & H. E. Allen (1997) *Corrections in the Community*. Cincinnati, Anderson Publishing Co.
- Latessa, E. J. (1993) An Evaluation of the Lucas County Adult Probation Department's IDU and High Risk Groups. Upublisert manuskript. Cincinnati, University of Cincinnati
- Latessa, E. J., F. Cullen & P. Gendreau (2002) Beyond correctional quackery— Professionalism and the possibility of effective treatment. *Federal Probation*, 66 (2)
- Latimer, J., C. Dowden & D. Muise (2001) The effectiveness of restorative justice practices: A meta-analysis. Research and Statistics Division Department of Justice Canada
- Laub, J. H. & R. J. Sampson (2001) *Understanding Desistance from Crime*. *Crime and Justice* 28 s. 1–69 Chicago: University of Chicago Press
- Lauesen, T. (1998) Fra forbedringshus til parkeringshus – magt og modmagt i vridsløselille statsfængsel. København, Vidvinkel – Hans Reitzels Forlag
- Liebling, A. & H. Arnold (2004) *Prisons and their moral performances*. Oxford, Oxford Press
- Liebling, A. (2007) 'The role of the prison environment in prison suicide and prisoner distress'. I: G. E. Dear (red.) *Preventing Suicide and Other Self-Harm in Prison*. London, Palgrave-Macmillan
- Lindberg, O. (2005) Kvinnorna på Hinseberg: en studie av kvinnors vilkår i fängelse. Norrköping, Kriminalvården
- Lipsey, M. W. & D. B. Wilson (1998) Effective interventions for serious juvenile offenders: A synthesis of research. I R. Loeber and D. P. Farrington (red.) *Serious and violent offenders: Risk factors and successful interventions*. Thousand Oaks, CA. Sage Publications, s. 313–366
- Lipsey, M. W. (1992) Juvenile delinquency treatment: A meta-analytic inquiry into the variability of effects. I: Cook T. C., H. Cooper, D. S. Cordray, H. Hartmann, L. V. Hedges, R. L. Light, T. A. Louis & F. M. Mosteller (red.) *Meta-Analysis for Explanation*. New York, Russell Sage, s. 83–127
- Lipsey, M. W. (1995) What do we learn from 400 research studies on the effectiveness of treatment with juvenile delinquents? I: McGuire, J (red.); *What works: Reducing offending – Guidelines*

- delines for research and practice, s. 63–78. New York, John Wiley & Sons Ltd.
- Lipsey, M. W. N. A. Landenberger & S. J. Wilson (2007) *Effects of Cognitive-Behavioral Programs for Criminal Offenders*. Nashville, Vanderbilt Institute for Public Policy Studies
- Lipton, D. S., F. S. Pearson, C. M. Cleland & D. Yee (2002) *The Effectiveness of Cognitive-Behavioural Treatment Methods on Offender Recidivism: Meta-analytic outcomes from the CDATE project*. I: J. McGuire (red.) *Offender Rehabilitation and Treatment*. Chichester, Wiley and Sons
- Lipton, D. S., Martinson, R. and Wilks, J. (1975) *The Effectiveness of Correctional Treatment: A Survey of Treatment Valuation Studies*, New York, Praeger Press
- Logan, C. H. (1972) *Evaluation research in crime and delinquency: A reappraisal*. *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science* 63, s. 378–387.
- Lowenkamp, C. T., E. J. Latessa & P. Smith (2006) *Does Correctional Program Quality Really Matter? The Impact of Adhering to the Principles of Effective Intervention*. *Criminology and Public Policy* 5 (3), s. 201–220
- Lösel, F. & M. Schmucker (2005) *The effectiveness of treatment for sexual offenders: A comprehensive meta-analysis*. *Journal of Experimental Criminology*, 1, s. 117–146
- Lösel, F. (1995) *The efficacy of correctional treatment: A review and synthesis of meta-evaluations*. I: J. McGuire (red.) *What works: reducing reoffending*. West Sussex, England, John Wiley & Sons
- Lösel, F. (2008) *What works*. Foredrag Neuchatel, 13.03.2008
- MacKenzie, D. L. (2000) *Evidence-based corrections: Identifying what works*. *Crime & Delinquency* 46, s. 457–471
- MacKenzie, D. L. (2002) *Reducing the criminal activities of known offenders and delinquents: crime prevention in the court and corrections*. I: L. W. Sherman (red.) *Evidence-based crime prevention* New York, Routledge, s. 330–404
- MacKenzie, D. L., & Hickman, L. (1998) *What works in corrections? An examination of the effectiveness of the type of rehabilitation programs offered by Washington State of Corrections*. College Park, MD, University of Maryland, Department of Criminology and Criminal Justice
- Marklund, F. & I. Wennerberg (2007) *Utökad användning av elektronisk fotboja inom kriminalvården*. Sluttrapport. BRÅ-rapport nr 19. Stockholm, BRÅ
- Marshall, W. L., D. Anderson & Y. Fernandez (1999) *Cognitive Behavioural Treatment of Sex Offenders*. Chichester, Wiley
- Marshall, W. L., D. R. Laws & H. E. Barbaree (1990) *Handbook of sexual assault: Issues, theories, and treatment of the offender*. I: A. Bellack & M. Hersen (red.) New York, Plenum Press
- Marshall, W. L., G. A. Serran, H. Moulden, R. Mulloy, Y. M. Fernandez, R. E. Mann & D. Thornton (2002) *Therapist features in sexual offender treatment: Their reliable identification and influence on behaviour change*. *Clinical Psychology and Psychotherapy* 9, s. 395–405
- Martinson, R. (1974) *What Works? – Questions and Answers About Prison Reform*, *The Public Interest* 35, s. 22–54
- Maryland Department of Public Safety and Correctional Services (1997) *Recidivism status report on the correctional options program*
- Mathiesen, T. (1965) *The Defences of the Weak*. London, Tavistock Publications
- Mathiesen, T. (2007) *Fra «Nothing works» til «What Works». Hvor stor er forskjellen? I: Brott i välfärden. Om brottslighet, utsatthet och kriminalpolitik*. Festschrift til Henrik Tham. Kriminologiska institutionen. Stockholms universitet
- Mathiesen, T. (2007) *Kan fengsel forsvares?* (3. utgave) Oslo, Pax
- Matthews, R. (1999) *Doing Time: An Introduction to the Sociology of Imprisonment*. Macmillan, London
- McCold, P. (2003) *An Experiment in Police-Based Restorative Justice: The Bethlehem (PA) Project*. I: P. C. Krakowski (red.) *Correctional Counseling and Treatment*, 5th ed. Long Grove, Waveland Press, Inc
- McGrath, R. J., S. E. Hoke & J. E. Vojtisek (1998) *Cognitive-behavioural treatment of sex offenders*. *Criminal Justice and Behaviour* 25 (2) s. 203–225
- McGuire, J. & M. McMurrin (red.) (2005) *Social Problem Solving and Offending: Evidence, Evaluation and Evolution*. New York, John Wiley & Sons Ltd.
- McGuire, J. (1995) *What works: Reducing reoffending*. Chichester, Wiley
- McGuire, J. (2002) *Integrating findings from research reviews*. I: J. McGuire (red.), *Offender Rehabilitation and Treatment: Effective Programmes and Policies to Reduce Re-offending*, s. 3–38. Chichester, Wiley & Sons

- McNeill, F. & B. Weaver (2007) Giving up crime: directions for policy. Edinburgh, Scottish Consortium on Crime and Criminal Justice
- Melberg, H. O., G. Lauritzen & E. Ravndal (2003) Hvilken nytte for hvem og til hvilken kostnad? En retrospektiv studie av stoffmisbrukere i behandling. SIRUS rapport nr. 4/2003
- Miller, W. R. & S. Rollnick (2002) Motivasjonssamtalen. København, Hans Reitzels Forlag
- Moe, S. (2000) Læredikt: Systemisk-konstruktivistisk pedagogikk. Oslo, Universitetsforlaget
- Moffitt, T. E. (1993) Adolescence-limited and life-course persistent antisocial behavior: A developmental taxonomy, *Psychological Review* 100, s. 674–701
- Moffitt, T. E. (1997) Neuropsychology, antisocial behavior, and neighborhood context. I: J. McCord (red.) *Violence and childhood in the inner city*, Cambridge University Press, New York, s. 116–170
- Moffitt, T. E., A. Caspi, H. Harrington & B. J. Milne (2002) Males on the life-course-persistent and adolescent-limited antisocial pathways: Follow-up at age 26 years. *Development and Psychopathology* 14, 179–207
- Motiuk, L. & R. Belcourt (1996) Homicide, Sex, Robbery and Drug Offenders in Federal Corrections. Ottawa, Correctional Service of Canada
- Møglestue, I. (1996) Stadig flere pådrar seg ny straffereaksjon. I: Samfunnsspeilet 3/96
- Nesvik, S. (2005) Tiltak overfor gjengangere TOG. Et sammendrag. Oslo, KRUS
- Nilsson, A. & H. Tham (1999) Fångars levnadsförhållanden. Resultat från en levnadsnivåundersökning. Norrköping, Kriminalvårdsstyrelsen
- Nilsson, A. (2002) Fånge i marginalen. Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet
- NOU (1993):18 Lovgivning om menneskerettigheter
- NOU (1993):32 Nytt fundament for friomsorgen
- NOU (2003):4 Forskning på rusmiddelfeltet
- NOU (2006):10 Fornærmede i straffeprosessen – nytt perspektiv og nye rettigheter
- Nyström, S., K. Jess & H. Soydan (2002) Med arbeid som insats. Stockholm, Socialstyrelsen
- Olaussen, L. (2008) Utviklingen i tradisjonell forbrytelseskriminalitet det kommende tiåret. *Lov og Rett* 4, s. 195–219
- Oregon department of Corrections (2000) The Effectiveness of Community-Based Sanctions in Reducing Recidivism
- Parke, R. & K. A. Clarke-Stewart (2002) Effects of parental incarceration on young children. Washington, D.C., U.S. Department of Health and Human Services
- Pearson, F.S., D.S. Lipton & C.M. Cleland (1997) Rehabilitative programs in adult corrections: CDATE meta-analyses. Paper presented to the American Society of Criminology
- Pearson, F. S., D. S. Lipton, C. M. Cleland & D. S. Yee (2002) The effects of behavioural/cognitive behavioural programs on recidivism. *Crime and delinquency* 48 nr. 3, s. 476–496
- Petersilia, J. & S. Turner (1993) Evaluating Intensive Supervision Probation/Parole: Results of a Nationwide Experiment. Washington, D.C., U.S. Department of Justice, National Institute of Justice
- Petersilia, J. (1997) Probation in the United States. I: M. Tonry (red.) *Crime and Justice: A review of research*. Vol. 22, s. 149–199. Chicago, The University of Chicago Press
- Petersilia, J. (1998) A decade of experimenting with intermediate sanctions: What have we learned. I: *Perspectives on crime and justice: 1997–1998 lecture series*. Vol. II s.79–105. Washington, D.C, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice
- Petersilia, J. (2003) *When prisoners come home*. New York, Oxford University Press
- Pfeiffer, C., M. Windzio & M. Kleinmann (2005) Media Use and its Impacts on Crime Perception, Sentencing Attitudes and Crime Policy», *European Journal of Criminology*, vol. 2 (3)
- Phillips, S. D., A. Erkanli, G. P. Keeler, E. J. Costello & A. Angold (2006) Disentangling the Risks: Parent Criminal Justice Involvement and Children's Exposure to Family Risks. *Criminology and Public Policy* 5(4)
- Ploeg, G. (2006) Straff i institusjon. En evaluering av § 12-ordningen etter innføringen av straffegjennomføringsloven og rusreformen. Oslo, KRUS
- Pogarsky, G. & A. Piquero (2003) Can Punishment Encourage Offending? Investigating the «Resetting» Effect. *Journal of Research in Crime and Delinquency* 40, s. 95–120
- Politidirektoratet (2007) Tendenser i kriminaliteten – utfordringer i Norge 2007–2009
- Pratt, T. C., F. T. Cullen, K. R. Blevins, L. E. Daigle & T. D. Madensen (2005) The Empirical Status of Deterrence Theory: A Meta-Analysis. s. 367–395. I: F. T. Cullen, J. P. Wright & K. R. Blevins (red.) *Taking Stock: The Empirical Status of Criminological Theory—Advances in Criminological Theory*. New Brunswick, NJ, Transaction
- Prendergast, M. L., E. A. Hall, H. K. Wexler, G. Melnick & Y. Cao (2004) Amity Prison-Based Therapeutic Community: 5-Year Outcomes. *The Prison Journal* 84 (1) s. 36–60

- Prochaska, J. O. & C. C. DiClemente (1982) Trans-theoretical therapy: Towards a more integrative model of change. *Psychotherapy: Theory, Research, and Practice*, s. 276–288
- Rasmussen, K., R. Almvik & S. Levander (2001) Attention deficit disorder, reading disability and personality disorders in a prison population. *The Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law* 29 (2) s. 186–193
- Redondo, S., J. Sanchez-Meca & V. Garrido (1999) The influence of treatment programs on the recidivism of juvenile and adult offenders: An European meta-analytic review. *Psychology, Crime, and Law* 5 (3), s. 251–278
- Reed, D.F. & E.L. Reed (1997) Children of incarcerated parents. *Social Justice* 24 (3), s. 152–169
- Regjeringen (2005) Soria Moria erklæring; politisk plattform for en flertallsregjering
- Regjeringen (2006) Handlingsplan mot fattigdom
- Regjeringen (2006) På vei til egen bolig; Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet: tilskudd, eksempler, samarbeid og deltakere
- Regjeringen (2007) Opptappingsplan for rusfeltet
- Rettsmedisinske kommisjon (2006) Nyhetsbrev nr. 15
- Rhine, E. E., T. L. Mawhorr & E. C. Parks (2006) Implementation: The bane of effective correctional programs. *Criminology & Public Policy* 5 (2) s. 347–358
- Roberts, J. V., J. Stalans, D. Indermaur & M. Hough (2003) Penal Populism and Public Opinion. *Lessons from five countries*. Oxford/New York: Oxford University Press
- Rogers, C. (1951) *Client-centered Therapy: Its Current Practice, Implications and Theory*. London, Constable
- Rokkan, T. (2008) Vold og trusler mot tilsatte i fromsorgen. Oslo, KRUS
- Rokkan, T. (2008) Samordning av planarbeid. Fra kaos til orden. Oslo, KRUS
- Rosenqvist, R. (2008) Hva kan rettspsykiatere bidra med i forvaringssaker? I: B. Johnsen (red.) *Forvaring, erfaringer og utfordringer*. Oslo, KRUS
- Ruud T. & D. Reas (2003) *Helsetjenester for tunge rusmiddelmissbrukere*. Trondheim, SINTEF Unimed
- Schiraldi, V., Colburn, J. & E. Lotke (2004) Three strikes and you're out. *Justice Policy Institute*
- Sessar, K. (1992) *Wiedergutmachen oder Strafen?* Pfaffenweiler, Centaureus
- Sharpe, D. (1997) Of apples and oranges, file drawers and garbage: Why validity issues in meta-analysis will not go away. *Clinical Psychology Review*, 17, 881–901
- Sherman, L. W., D. C. Gottfredson, D. L. MacKenzie, J. Eck, P. Reuter, S. Bushway, D. Shawn (1997) *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*. Research in Brief. National Institute of Justice.
- Sherman, L. W., D. P. Farrington, B. C. Welsh & D. L. MacKenzie (2002) *Evidence-Based Crime Prevention*. London/New York, Routledge/Taylor and Francis Group
- Siegel, L. (1992) *Criminology*, West publishing
- SIFO-undersøkelse (2007) Internrapport, KRUS
- Singh Bati, A., J. K. Roman & A. Chalfin (2008) *Treat or Not To Treat; Evidence on the Prospects of Expanding Treatment to Drug-Involved Offenders* Washington, Urban Institute
- Skarøhamar, T. (2002) *Levekår og livssituasjon blant innsatte i norske fengsler*, Institutt for kriminologi og retts sosiologi, Universitetet i Oslo
- Skarøhamar, T. (2005) *Lovbruddskarrierer og levekår. En analyse av fødselskullet 1977*, Statistisk sentralbyrå
- Smith, P., C. Goggin & P. Gendreau (2002) *The effects of prison sentences and intermediate sanctions on recidivism: General effects and individual differences*. (User Report 2002–01). Ottawa, Solicitor General Canada
- Sobanski, E. (2006) *Psychiatric comorbidity in adults with attention-deficit/hyperactivity disorder (ADHD)*. *European Archives of Psychiatry and Clinical Neuroscience* 256 (1)
- SOU (2005:)6 *Säkert inlåst? En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred* 2004
- Statens helsetilsyn (2000) K. B. Kielland: *Personer med samtidig alvorlig psykisk lidelse og omfattende rusmisbruk*, Statens helsetilsyns utredningsserie nr. 10
- Steurer, S. J. & L. G. Smith (2003) *Education Reduces Crime: Three-State Recidivism Study*
- Stichting Reclassering Nederland (2008) *RISC coding sheet*
- Stortingets Justiskomiteé (1998–1999) Innst. S. nr. 6
- Stortingets Justiskomiteé (2004–2005) Innst.O. nr. 72
- Stortingets Justiskomiteé (2006–2007) Innst. O. nr. 82
- Svendsen, M. (2005) *Forvaringsfangene forteller – En kvalitativ studie av den nye særreaksjonen forvaring*. Oslo, Universitetet I Oslo, Institutt for retts sosiologi
- Sykes, G. M. & S. L. Messinger (1960) *The Inmate Social System. I: Theoretical Studies in Social Organization of the Prison*. New York, Social Science Research Council
- Sykes, G. M. (1958) *The Society of Captives*. New Jersey, Princeton University Press

- Thorsen, L. R. (2004) For mye av ingenting. Straffedes levekår og sosiale bakgrunn. Oslo, Institutt for kriminologi og rettssosiologi, hovedfagsoppgave
- Torgersen, T., B. Gjervan & K. Rasmussen (2006) ADHD in adults: a study of clinical characteristics, impairment and comorbidity. *Nordic Journal of Psychiatry* 60, s. 38–43
- Ugelvik, T. & T. Rokkan (2006) Vend om i tide / Det er ingen skam å snu. Oslo, KRUS
- Ulfrstad, L. M. (1997) Bostedsløse i Norge – kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet. Oslo, Norges Byggforskningsinstitutt
- Umbreit, M. S. (1999) Victims of severe violence meet the offender: Restorative justice through dialogue. *International Review of Victimology*
- Umbreit, M. S., R. B. Coates & B. Vos (2001) The impact of victim offender mediation: Two decades of research. *Federal Probation* 65, s. 29–35
- United Nations (1948) Universal declaration of human rights
- United Nations (1966) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
- United Nations (1976) International Covenant on Civil and Political Rights
- United Nations (1977) Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners
- United Nations (1984) Convention against torture
- United Nations (1988) Resolution 43/173 Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment
- United Nations (1989) Convention on the rights of the child
- United Nations (1998) Rome Statute of the International Court
- United Nations (2002) Basic principles on Restorative Justice
- Utdannings- og forskningsdepartementet (nåværende Kunnskapsdepartementet) (2004–2005) St.m. nr. 27 Om opplæring innenfor kriminalomsorgen «Enda en vår»
- Valle, I. L. (1989) Dette står jeg for. Oslo, Gyldendal
- Vegheim, B. (1997) Kjønn og kriminalitet. I: L. Finstad & C. Høigård (red.) *Kriminologi*.
- Vennard, J., D. Sugg & C. Hedderman (1997) Changing offenders' attitudes and behaviour: what works? Home Office Research Study nr. 171
- Villetta, P., M. Killias & I. Zoder (2006) The Effects of Custodial vs. Non-custodial Sentences on Re-offending: A Systematic Review of the State of the Evidence. Campbell Collaboration
- Vold Hansen, G. & U. Dahl (2006) Alternative rusreaksjoner. Høgskolen i Østfold
- Værland, A. (2004) Innsatt i Arendal fengsel: – Hvorfor var det ingen som fortalte meg om konfliktrådet da jeg var 15 år? Opp- og avgjort 2
- Ward, T. (2002) Good lives and the rehabilitation of offenders: Promises and problems. *Aggression and Violent Behavior* 7, s. 513–528
- Wells, R. E. (2000) Education as prison reform: A meta-analysis. Upublisert, Louisiana State University
- Wheeler, S. (1961) Socialization in Correctional Communities in America. *American sociological reviews*, s. 697–712
- Widom, C. S. (1989) Does violence beget violence? A critical examination of the literature. *Psychological Bulletin* 106(1) s. 3–28
- Wright, M. (1989) What The Public Wants? I: M. Wright & B. Galaway (red.) *Mediation and Criminal Justice*, London, Sage, s. 264–269
- Waage, L. & J. A. Nøttestad (2000) Det interaktive fengsel. Om organisering av fengsel som behandlingsarena. I: S. Mossige (red.) *Personer som begår seksuelle overgrep mot barn. Forståelse, behandling og straff*. s. 105–117. København, Nordisk Ministerråd
- Yates, P.M. (1999) What works: Effective Intervention with Sexual Offenders. International Community Corrections Association
- Zamble, E. & Porporino, F. J. (1988) Coping, behaviour and adaptation in prison inmates. New York, Springer Verlag
- Ødegård, E. (1996) På ulendte veier – evaluering av Stifinnerprosjektet. I: SIFA rapport nr 5/96. Oslo, Statens institutt for alkohol og narkotikaforskning
- Øiestad, M.S. (2005) Hassel fengsel 2004. En brukerorientert undersøkelse av en virksomhetsteoretisk praksis. Oslo, KRUS
- Østby, L. (2004) Innvandrere i Norge – Hvem er de, og hvordan går det med dem? Del II Levekår. Oslo, SSB
- Øverås, S. & A. Fyhn (2003) Fra døråpner til alibi. Evaluering av et femårig klinisk behandlingstilak for personer med alvorlig psykisk lidelse og rusmisbruk ved Tøyen DPS (ROP-Tøyen)



## Vedlegg 2

# Satsing på kriminalomsorgen under regjeringen Stoltenberg II

Regjeringen har i perioden 2006–2008 styrket kriminalomsorgen betydelig for å avvikle soningskøen og videreutvikle kvaliteten i straffegjennomføringen. Gjennom disse tiltakene er det skapt et godt fundament for reformer.

### *Total budsjettøkning*

Budsjettet er i perioden 2006–2008 styrket med om lag 1,1 milliard kroner som har tilknytning til kriminalomsorgen. Beløpet omfatter kapasitetsutvidelser, styrking av driftsbudsjettet, bemanningsøkning og styrking av innholdet i soningen.

### *Soningskøen er redusert*

Regjeringen presenterte i mai 2006 en plan for tiltak mot soningskøen og for bedre innhold i soningen. Planen inneholder flere ulike tiltak, både midlertidige og permanente, for å øke kapasiteten og kvaliteten i straffegjennomføringen. Pr. 30. juni 2006 utgjorde soningskøen for ubetinget fengselsstraff 2791 dommer, for samfunnsstraff 306 dommer og for bøtesoning 2665 dommer. Status pr. 30. mai 2008 var for ubetinget fengselsstraff 842 dommer, for samfunnsstraff 83 dommer og for bøtesoning 1816 dommer. Dette viser at planen og tiltakene har hatt effekt og at man er på riktig vei i forhold til regjeringens mål om å avvikle soningskøen.

### *Kapasitetsutvidelser*

I perioden 2006–2008 er det bygget eller under arbeid til sammen 398 nye fengselsplasser, derav 78 plasser med høyt sikkerhetsnivå og 320 plasser med lavere sikkerhetsnivå. Videre har Regjeringen sikret framdriften i byggingen av Halden fengsel. Halden fengsel vil få 251 fengselsplasser (227 med høyt sikkerhetsnivå og 24 med lavere sikkerhetsnivå), og er planlagt ferdig våren 2010. Halden fengsel blir et moderne fengsel der straffegjennomføringen skal tilpasses individuelt og være preget av målrettet samarbeid mellom tilsatte og inn-

satte. Bygningene blir utformet for å gi de innsatte et best mulig aktivitetstilbud. Det bygges også besøksleilighet slik at innsatte får god mulighet til å ha kontakt med barn og familie.

### *Styrket bemanning ved friomsorgskontorene*

Bevilgningen til friomsorgskontorene ble fra budsjettåret 2007 økt med 15 millioner kroner. Målet med denne satsingen har vært å redusere køen av samfunnsstraffdommer og forhindre at det bygger seg opp ytterligere kø på samfunnsstraff. Det har blitt opprettet flere nye stillinger ved friomsorgskontorene som følge av styrkingen.

### *Straffegjennomføring med elektronisk kontroll*

Regjeringen har fått Stortingets tilslutning til en prøveordning med elektronisk kontroll som straffegjennomføringsform. Ordningen forankres i straffegjennomføringsloven § 16. Elektronisk kontroll innebærer at innsatte kan overføres til straffegjennomføring med elektronisk kontroll når de har fire måneder igjen til forventet prøveløslatelse. Videre vil dommer opp til fire måneder i sin helhet kunne gjennomføres med elektronisk kontroll. Ordningen iverksettes i 2008 og forventes å tilsvare 130 plasser i de seks prøvetylkene.

### *Raskere overføring til hjemlandet for utenlandske innsatte*

Det er et mål at utenlandske innsatte raskere kan overføres til fortsatt soning i hjemlandet. Kriminalomsorgen har intensivert arbeidet med soningsoverføring innenfor gjeldende regelverk. Dette gjelder særlig bruken av tvangsmessig overføring i medhold av tilleggsprotokollen til den europeiske overføringskonvensjonen. I 2007 ble det overført totalt 26 domfelte til soning i hjemlandet. Disse hadde en gjenstående soningstid på 11 850 fengselsdøgn. Dette tilsvarer om lag 33 fengselsplasser fullt belagt i ett år.

### Endringer i straffegjennomføringsloven

Det er vedtatt flere lovendringer som sammen med andre tiltak skal bidra til å avvikle soningskøen og sikre at den ikke øker på nytt:

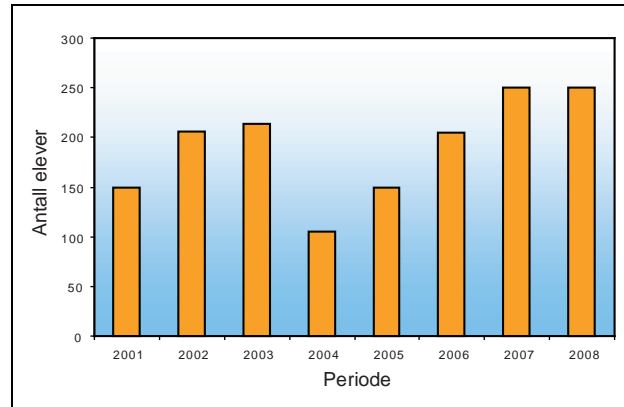
- *Straffbart å ikke møte til soning*  
Stortinget har vedtatt at det skal være straffbart å ikke møte til soning etter innkalling. Tiltaket gjør det enklere for fengslene å planlegge kapasitetsutnyttelsen, og politiet slipper å bruke ressurser på å pågripe domfelte som i utgangspunktet skal møte frivillig. Lovendringen trådte i kraft 1. november 2007.
- *Straffegjennomføring utenfor fengsel*  
Straffegjennomføringsloven § 16 åpner for at kriminalomsorgen kan overføre domfelte til fortsatt straffegjennomføring utenfor fengsel med særlige vilkår når halvdelen av straffen er gjennomført. Vilkårene som er satt for slike overføringer, er imidlertid meget strenge, og ordningen benyttes derfor i liten grad. Regjeringen har fått Stortingets tilslutning til justeringer i loven som kan bidra til å øke bruken av overføringer etter § 16. Lovendringen trådte i kraft 1. november 2007.
- *Økt bruk av samfunnsstraff*  
Reglene for deldom i straffeloven § 28 a er endret for å øke domstolenes mulighet for å kombinere ubetinget fengselsstraff med samfunnsstraff. Lovendringen trådte i kraft 1. november 2007.
- *Program mot ruspåvirket kjøring*  
Ordningen med promilleprogram blir permanent og utvides til å gjelde personer som er dømt for overtredelse av vegtrafikkloven § 31, jf. § 22 første ledd og som har problemer med alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel. Lovendringen har ikke trådt i kraft ennå.

### Tiltak overfor unge lovbrytere

Regjeringen ønsker å bedre forholdene for yngre lovbrytere. Det er oppnevnt et offentlig utvalg som skal se på reaksjoner og tiltak for ungdom mellom 15 og 18 år som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Oppnevningen er et av tiltakene omtalt i regjeringens stortingsmelding om alternative reaksjoner overfor unge lovbrytere som ble framlagt høsten 2007. Utvalget avgir sin utredning høsten 2008.

### Økt opptak ved fengselsutdanningen

For å sikre kriminalomsorgen tilgang til fengselsfaglig arbeidskraft, har regjeringen styrket utdan-



Figur 2.1 Opptak aspiranter ved KRUS

Kilde: KRUS

ningen av fengselsbetjenter. I 2007 økte opptaket ved Kriminalomsorgens utdanningssenter fra 150 til 200 aspiranter. I 2008 er det lagt opp til et opptak med totalt 250 aspiranter. To klasser vil gjennomføre utdanningen ved henholdsvis Åna og Ravneberget fengsler. I tillegg vil det bli gjennomført et desentralisert opplegg ved Tromsø og Vadsø fengsel med 15 aspiranter.

### Innholdet i straffegjennomføringen er styrket

Alle som gjennomfører fengselsstraff i Norge, skal tilbake til et liv ute i samfunnet, og innholdet i soningen skal legge til rette for dette. Bevilningene til opplæring, bibliotek, fengselsprestetjenester og helsetjenester for innsatte er siden regjeringsskiftet i 2005 økt med om lag 80 millioner kroner. I tillegg er det bevilget 1 million til kulturtiltak i kriminalomsorgen over Kultur- og kirkedepartementets budsjett for 2008. God opplæring er et viktig virkemiddel for å mestre livet etter soning. I løpet av 2007 ble det, som følge av regjeringens satsing på utdanning for innsatte, etablert undervisningstilbud i alle landets fengsler hvor dette er hensiktsmessig.

I 2006 og 2007 ble det etablert opplæringstilbud i følgende fengsler:

- Bjørgvin fengsel
- Bruvoll fengsel
- Indre Østfold fengsel, avd. Eidsberg og avd. Trøgstad
- Hof fengsel
- Ilseng fengsel
- Kragerø fengsel
- Mosjøen fengsel
- Ravneberget fengsel
- Sandefjord fengsel
- Sandeid fengsel
- Ullersmo fengsel, avdeling Kroksrud

- Verdal fengsel
- Vestoppland fengsel, avd. Vestre Slidre
- Vik fengsel

Nytt opplæringsssenter ved Ila fengsel, forvarings- og sikringsanstalt ble offisielt åpnet i september 2007.

#### *Bibliotek i fengsel*

Å lese er en viktig del av hverdagen i fengsel. Derfor skal så mange innsatte som mulig ha tilgang til bibliotekjenester. Fra 2006 til og med 2008 har bibliotekvirksomheten blitt utvidet med totalt 16 fengsler. Ved utgangen av 2008 har 31 fengsler et tilbud om bibliotekjenester til innsatte, slik at opp mot 90 % av alle innsatte nå kan låne bøker og tidsskrifter.

#### *Innsatte foreldre får mer kvalitetstid med egne barn*

I løpet av et år opplever om lag 4 000 barn at mor eller far blir fengslet. Dette kan få alvorlige konsekvenser for livssituasjonen og utviklingen til et barn, både i form av skam, sorg, utrygghet, angst, savn, risiko for mobbing og foreldrekonflikter. For at innsatte foreldre skal få mer kvalitetstid sammen med egne barn, er tilskuddet til Foreningen for fangers pårørende, etter budsjettforlik med KrF, økt med 1 million kroner i 2008 til tiltak for fangers barn.

Selv om innsatte i dag kan opprettholde kontakten med sine nærmeste ved telefonering, postsendinger, ordinære besøk og utganger fra fengselet, kan besøk under betryggende forhold i en tilpasset besøksleilighet være et bidrag til å gi barn et innholdsmessig bedre besøk og økt samvær med mor eller far som er under straffegjennomføring. I fengsel der det finnes særskilt besøksleilighet, kan innsatte motta besøk fra egne barn. Det er etablert besøksleiligheter med mulighet for overnattingsbesøk ved Bredtveit fengsel, forvarings- og sikringsanstalt, Trondheim fengsel, avdeling Leira og Ringerike fengsel. Det skal bygges besøksleilighet ved Halden fengsel.

#### *Økt bruk av soning i institusjon*

Regjeringen ønsker å øke bruken av straffegjennomføring i institusjoner. Straffegjennomføringsloven åpner for at innsatte med blant annet rusmiddelproblemer, lettere psykiske problemer, atferdsforstyrrelser og tilpasningsproblemer kan sone i institusjoner som ikke hører inn under kriminalomsorgen. I budsjettet for 2008 økte regjeringen antall overføringer til soning i behandlingsinstitu-

sjon. Det er bevilget 1 million kroner til behandlingsplasser for innsatte ved Tyrilistiftelsen Frankmotunet i Follidal, primært for kvinner. I forbindelse med Stortingets behandling av budsjettet for 2008, ble Helse- og omsorgsdepartementets budsjett styrket med 8 millioner kroner slik at Stifinner'n, som er et samarbeid mellom Oslo fengsel og Tyrilistiftelsen, kan utvides og utvikles.

#### *Prøveordningen med narkotikaprogram med domstolskontroll*

Regjeringen har igangsatt en prøveordning i Oslo og Bergen som innebærer at enkelte rusmisbrukere dømmes til å gjennomgå et rehabiliteringsprogram som en alternativ straffereaksjon.

#### *Tiltak for rusavhengige domfelte*

Det er etablert tre rusmestringsenheter for innsatte med rusmiddelproblemer. Hensikten med enhetene er å styrke det tverrfaglige samarbeidet i forbindelse med rehabilitering av innsatte. Enhetene ligger i Bodø fengsel, Stavanger fengsel og Ravneberget fengsel.

#### *Tiltak for reintegrering av tidligere innsatte i samfunnet*

De såkalte KrAmi-prosjektene i Sverige har vist positive resultater når det gjelder tilbakefall til ny kriminalitet. Hovedstrategien i prosjektene er å iverksette et tett samarbeid mellom fengslene, sosiale myndigheter og arbeidsformidlingen. Det er et mål å få den løslatte inn i fast arbeid eller utdanning, og resultatene fra Sverige viser seg å være gode. Regjeringen har i 2008 etablert et slikt prosjekt i Årdal i Sogn, og et prosjekt i Rogaland er under etablering.

#### *Tilskudd til frivillige organisasjoner*

Tilskuddet til Way Back, som bistår løslatte, Kirkens sosialtjeneste og Foreningen for fangers pårørende er styrket.

#### *Styrking av vedlikeholdet og forvaltningen av fengselsbyggene*

Kriminalomsorgen har et betydelig vedlikeholdsetterslep på fengselsbyggene.

Regjeringen legger opp til at fengselseiendommene skal innlemmes i statens husleieordning under Statsbygg fra 2009.

Kriminalomsorgens hovedoppgave er å gjennomføre straff, ikke å drive eiendomsforvaltning. Overføringen skal legge til rette for et godt og ver-

dibevarende vedlikehold, unngå opparbeiding av framtidig vedlikeholdsetterslep og gi en profesjonell eiendomsforvaltning av fengselsbyggene.



Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Post og distribusjon  
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no  
Faks: 22 24 27 86

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:  
Akademika AS  
Avdeling for offentlige publikasjoner  
Postboks 84 Blindern, 0314 Oslo  
E-post: offpubl@akademika.no  
Telefon: 22 18 81 00  
Faks: 22 18 81 01  
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengelig på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Bildet på forsiden:  
Hilde Mæhlum, Maske fra serien vern/gitter  
© Hilde Mæhlum/BONO 2008  
Andre bilder der kilde ikke er oppgitt er tatt av  
Fin Serck-Hanssen  
© Fin Serck-Hanssen/BONO 2008

Trykk: 07 Gruppen AS – 09/2008



241 379  
Trykksak