



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 31

(2006–2007)

Om lov om endringer i
straffegjennomføringsloven mv.
(tiltak for å avvikle soningskøen og bedre
innholdet i soningen mv.)

Innhold

| | | | | | |
|----------|--|----|----------|---|----|
| 1 | Hovedinnholdet i proposisjonen | 5 | | | |
| 2 | Bakgrunnen for forslaget | 8 | 6.3.3 | Hvor brukes elektronisk overvåking | 44 |
| | | | 6.3.4 | Tidligere diskusjon i Norge | 44 |
| 3 | Soningskøstatus, prognoser og tiltak | 10 | 6.3.5 | Hvorfor etablere elektronisk overvåking i Norge | 45 |
| 3.1 | Innledning | 10 | 6.3.6 | Valg av modell og prioriterte målgrupper | 45 |
| 3.2 | Soningskø – analyser | 10 | 6.3.7 | Nærmere om målgruppe og vilkår for gjennomføring | 46 |
| 3.2.1 | Soningskøstatus | 10 | 6.3.8 | Gjennomføring, organisering mv. | 47 |
| 3.2.2 | Om prognoser og plassbehovet i kriminalomsorgen | 11 | 6.3.9 | Nødvendige endringer i lover og regelverk | 47 |
| 3.2.3 | Eksempler på forhold som kan påvirke de ulike prognosene | 15 | 6.3.10 | Betydning for soningskø og varetekt | 48 |
| 3.2.4 | Oppsummering – antatt utvikling i kapasitetsbehov 2007–2009 | 16 | 6.4 | Høringsinstansenes syn | 48 |
| 3.2.5 | Samfunnsstraff | 18 | 6.4.1 | Straffealternativ eller straffegjennomføringsform | 48 |
| 3.2.6 | Varetektssituasjonen | 18 | 6.4.2 | Varetektssurrogat | 49 |
| 3.3 | Tiltak | 18 | 6.4.3 | Målgruppe, organisering mv. | 49 |
| 3.3.1 | Tiltak knyttet til sonings- og varetektsplasser | 18 | 6.5 | Departementets vurderinger | 50 |
| 3.3.2 | Strukturelle tiltak | 23 | 7 | Samfunnsstraff | 54 |
| 3.4 | Drøfting av fremtidige behov | 34 | 7.1 | Innledning | 54 |
| 3.4.1 | Oversikt over iverksatte midlertidige tiltak | 34 | 7.2 | Gjeldende rett | 54 |
| 3.4.2 | Hvilken effekt nye tiltak har på behovet for fengselsplasser | 35 | 7.3 | Høringsnotatet | 54 |
| 3.4.3 | Normalisering av driften i kriminalomsorgen | 36 | 7.4 | Høringsinstansenes syn | 55 |
| | | | 7.4.1 | Generelt | 55 |
| | | | 7.4.2 | Tre alternative modeller | 55 |
| | | | 7.5 | Departementets vurderinger | 58 |
| 4 | Straffbart ikke å møte til soning .. | 37 | 8 | Program mot ruspåvirket kjøring | 60 |
| 4.1 | Innledning | 37 | 8.1 | Innledning | 60 |
| 4.2 | Gjeldende rett | 37 | 8.2 | Gjeldende rett | 60 |
| 4.3 | Høringsnotatet | 37 | 8.3 | Høringsnotatet og «promilleprogramrapporten» | 60 |
| 4.4 | Høringsinstansenes syn | 37 | 8.3.1 | Forslagene i høringsnotatet | 60 |
| 4.5 | Departementets vurderinger | 38 | 8.3.2 | Forslagene i «promilleprogramrapporten» | 61 |
| 5 | Straffegjennomføringsloven § 16 | 40 | 8.4 | Høringsinstansenes syn | 62 |
| 5.1 | Innledning | 40 | 8.4.1 | «Promilleprogramrapporten» | 62 |
| 5.2 | Gjeldende rett | 40 | 8.4.2 | Høringsnotatet | 65 |
| 5.3 | Høringsnotatet | 40 | 8.5 | Departementets vurderinger | 66 |
| 5.4 | Høringsinstansenes syn | 41 | 8.5.1 | Fremtidig regulering av promilleprogrammet | 66 |
| 5.5 | Departementets vurderinger | 42 | 8.5.2 | Andre rusmidler enn alkohol | 66 |
| | | | 8.5.3 | Permanent ordning | 67 |
| 6 | Straffegjennomføring med elektronisk kontroll | 43 | 8.5.4 | Andre aktuelle endringer | 68 |
| 6.1 | Innledning | 43 | 9 | Kommunikasjonskontroll | 69 |
| 6.2 | Gjeldende rett | 43 | 9.1 | Innledning | 69 |
| 6.3 | Høringsnotatet | 43 | 9.2 | Gjeldende rett | 69 |
| 6.3.1 | Oversikt | 43 | 9.2.1 | Kontroll av besøk | 69 |
| 6.3.2 | Hvordan brukes elektronisk overvåking i straffegjennomføringen? | 43 | 9.2.2 | Kontroll av postsendinger | 69 |

| | | | | | |
|-----------|--|----|-----------|---|----|
| 9.2.3 | Kontroll av telefonsamtaler | 70 | 10.2.5 | Straffegjennomføring med elektronisk kontroll | 73 |
| 9.2.4 | Skillet mellom offentlig forsvarer og andre advokater | 70 | 10.3 | Øvrige tiltak | 73 |
| 9.2.5 | Kontroll av kommunikasjon med advokater i avdeling med høyt sikkerhetsnivå og avdelinger med lavere sikkerhetsnivå. | 71 | 10.4 | Vurdering av samfunnsmessige konsekvenser | 73 |
| 9.3 | Departementets vurdering | 71 | 11 | Merknader til de enkelte bestemmelsene | 75 |
| 10 | Administrative og økonomiske konsekvenser | 72 | 11.1 | Endringene i straffeloven 22. mai 1902 nr. 10 | 75 |
| 10.1 | Innledning | 72 | 11.2 | Endringer i vegtrafikkloven | 75 |
| 10.2 | Lovendringer | 72 | 11.3 | Endringene i straffegjennomføringsloven | 75 |
| 10.2.1 | Samfunnsstraff | 72 | 11.4 | Endringene i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 | 76 |
| 10.2.2 | Straffbart å ikke møte til soning | 72 | | Forslag til lov om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (tiltak for å avvikle soningskøen og bedre innholdet i soningen mv.) | 77 |
| 10.2.3 | Utvidelse av promilleprogrammet ... | 72 | | | |
| 10.2.4 | Økt bruk av overføring til fortsatt straffegjennomføring utenfor fengsel etter straffegjennomføringsloven | 72 | | | |



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 31

(2006–2007)

Om lov om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (tiltak for å avvikle soningskøen og bedre innholdet i soningen mv.)

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 16. mars 2007,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Regjeringen mener at hovedutfordringen for kriminalomsorgen er 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. Ved årsskiftet 2006/2007 var soningskøen for ubetinget fengselsstraff 2 499 dommer, for samfunnsstraff 315 dommer og for bøter 2 933 dommer. En situasjon med soningskø har flere uheldige virkninger. Mangel på tilstrekkelig varetakts- og soningskapasitet og knappe ressurser til innhold i soningen forsterker for det første problemet med gjengangerkriminelle. Soningskøen svekker dessuten straffens byggende virkning. Når straffedømte eller tiltalte som venter på dom og soning begår ny kriminalitet, svekkes i tillegg tilliten til straffesystemet og kriminalpolitikken. Regjeringen vil ha en kriminalomsorg som kan ta seg av de til enhver tid straffedømte, og derfor er det viktig å finne frem til en tilfredsstillende balanse mellom behov og kapasitet.

Situasjonen med soningskø er uholdbar, og Justisdepartementet har derfor utarbeidet 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. Som det fremgår av tittelen, må arbeidet med kønedbyggingen ikke skje på bekostning av kvaliteten i straffegjennomføringen. Derfor prioriterer regjeringen også arbeidet med å bedre innholdet i soningen. Dette arbeidet er viktig fordi regjeringen legger til grunn at soningsinnholdet har betydning for innsattes tilbakefall til ny kriminalitet og således for straffevolumet i samfunnet. Straffevolumet vil igjen ha betydning for kriminalomsorgens kapasitetsbehov.

Køavviklingsplanen har vært på høring til et bredt utvalg høringsinstanser. Hovedinntrykket er at høringsinstansene gir bred støtte til regjeringens mål om å få bort soningskøen i løpet av inneværende stortingsperiode. I kapittel 2 forklarer departementet hva som er bakgrunnen for forslaget. Kapittel 3 inneholder en redegjørelse for soningskøstatus, tiltak og prognoser. Tiltak som forutsetter lovendringer, er behandlet i kapittel 4–8. Forslaget om kommunikasjonskontroll i kapittel 9 er ikke et køtiltak, men gjelder en nødvendig endring i straffegjennomføringsloven for å bringe

loven i samsvar med den europeiske menneskerettskonvensjon.

Nedenfor følger en samlet oversikt over regjeringens forslag:

Nye fengselsplasser

- Regjeringen fremmet 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) forslag med sikte på at det i perioden 2006–2007 vil bli opprettet totalt 316 nye fengselsplasser. Stortinget har sluttet seg til forslagene.

Drifts- og bygningsmessige tiltak

- Justisdepartementet har satt i verk tiltak for å bedre sikkerheten ved fengslene Hof og Ilseng. Dette medfører at flere innsatte kan starte soningen ved disse fengslene som begge er fengsler med lavere sikkerhetsnivå (åpent fengsel). En annen konsekvens er at færre innsatte ved disse fengslene må overføres til annet fengsel med høyt sikkerhetsnivå (lukket fengsel) ved disiplinærbrudd.
- Det er iverksatt ekstraordinært vedlikehold ved Ullersmo fengsel som vil bli videreført i 2007.
- Regjeringen økte bevilgningen til Kriminalomsorgens utdanningscenter for å dekke utgiftene til to ekstra klasser i 2006. I 2007 vil et grunnopptak med 150 aspiranter bli videreført, og opptaket øker med ytterligere to ekstraordinære klasser (50 aspiranter) for å styrke antallet fagutdannet personell i forbindelse med etableringen av Halden fengsel.

Samfunnsstraff

- Regjeringen har økt bevilgningen til kriminalomsorgen i 2006 for å styrke bemanningen ved friomsorgskontorene.
- Regjeringen går inn for å endre reglene for deldom i straffeloven § 28 a for å øke domstolenes mulighet for å kombinere ubetinget fengselsstraff med samfunnsstraff.

Strukturelle tiltak

- Regjeringen vil gjøre det straffbart ikke å møte til soning etter innkalling for at det skal bli 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 går inn for at tilsigelsesfristen normalt settes til tre uker, men slik at fristen kan fravikes etter nærmere fastsatte kriterier.

- Regjeringen foreslår å øke dublering i enmannsceller.
- Ordningen med promilleprogram bør etter regjeringens mening gjøres permanent og utvides til å gjelde personer som er dømt for overtreddelse av vegtrafikkloven § 31 jf. § 22 første ledd og som har problemer med alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel (program mot ruspåvirket kjøring).
- Regjeringen går inn for å øke antall overføringer til soning i institusjon etter straffegjennomføringsloven § 12.
- Straffegjennomføringsloven § 16 åpner for at kriminalomsorgen kan overføre domfelte til fortsatt straffegjennomføring utenfor fengsel 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 foreslår justeringer i loven som kan bidra til å øke bruken av overføringer etter § 16. Justisdepartementet mener at det også bør være mulig å øke antallet overføringer noe i påvente av den foreslåtte lovendringen.
- Erfaringene fra andre land er så lovende at regjeringen går inn for en prøveordning med elektronisk kontroll som straffegjennomføringsform. Ordningen vil forankres i straffegjennomføringsloven § 16. Det er viktig med grundig evaluering av prøveordningen før ordningen eventuelt innføres permanent.
- Regjeringen vil arbeide for å videreutvikle det internasjonale avtaleverket om soningsoverføringer.
- Regjeringen ønsker å redusere bøtesoning i lukket fengsel til et minimum for å redusere presset på lukkede plasser. Slike plasser bør i utgangspunktet være forbeholdt ubetingede fengselsstraffer og varetekt.

I køavviklingsplanen foreslår Justisdepartementet også å øke adgangen til fremskutt løslatelse. Det er argumenter som taler for å utvide adgangen til å fremskyte løslatelsen i den ekstraordinære situasjonen som foreligger med lang soningskø, men det er også tunge argumenter som taler mot en slik ordning. Etter en samlet vurdering går departementet ikke inn for å utvide adgangen til fremskutt løslatelse på det nåværende tidspunkt.

Planen inneholder både permanente og midlertidige tiltak. Regjeringen tar sikte på å avvikle de midlertidige tiltakene og normalisere kravet til belegg i fengslene straks soningskøen er fjernet, men vil beholde de øvrige tiltakene for å unngå ny

kødannelse. De foreslåtte lovendringene vil være tiltak som gir grunnlag for å avvikle midlertidige tiltak, hindre ny kødannelse og bedre innholdet i soningen. For regjeringen er det viktig med tiltak som bidrar til å øke bruken av alternative reaksjoner og soningsformer. Dette gjelder ikke minst for unge lovbrytere. Samfunnsstraff, program mot ruspåvirket kjøring, narkotikaprogram med domstolskontroll og straffegjennomføring på institusjon eller utenfor fengsel er eksempler på slike alternativer. I denne sammenhengen representerer forslaget til et prøveprosjekt med elektronisk

kontroll som straffegjennomføringsform en nyskapning.

I arbeidet med å avvikle soningskøene er samarbeid på tvers av etater og fagprofesjoner av stor betydning. Regjeringen har tro på at alle som er involvert i dette arbeidet, vil ta et krafttak. Det er i alles interesse å normalisere forholdene så raskt som mulig slik at ressursene kan settes inn i arbeidet med å nå regjeringens mål om å forbygge bedre, oppklare mer, reagere raskere og rehabilitere bedre.

2 Bakgrunnen for forslaget

Gjennom flere år har det bygget seg opp en ubalanse mellom behov og kapasitet i kriminalomsorgen noe som har ført til soningskø og mangel på varetektsplasser. Etter regjeringens syn er denne situasjonen uakseptabel. Skal straffen virke etter sitt formål, må det gå kortest mulig tid fra gjerningstidspunktet til dom og straffegjennomføring. Rask reaksjon styrker både tilliten til systemet og allmennprevensjonen. For ofrene reduseres belastningen når straffesaken avgjøres hurtig, og for domfelte kan rask domstolsbehandling og rask iverksetting av straffegjennomføringen ofte være viktig for å kunne gjøre opp for seg og komme videre i livet. For unge lovbrøyttere er det særlig viktig å ha muligheten til å legge ting bak seg. Slik er ikke situasjonen i dag.

I Soria Moria-erklæringen lovet regjeringspartiene å utarbeide en konkret plan for å avvikle soningskøen, bygge flere fengsler og utvide soningskapasiteten. På vegne av regjeringen har Justisdepartementet utarbeidet planen «Rask reaksjon – tiltak mot soningskø og for bedre innhold i soningen». I planen foreslår departementet en rekke tiltak som skal bidra til å avvikle soningskøen og normalisere driften i kriminalomsorgen fra 2009. Planen inneholder både tiltak som krever lovendringer og andre tiltak. I proposisjonen betegnes planen som «høringsnotatet».

I køavviklingsplanen har regjeringen lagt vekt på at tiltakene også skal bidra til å styrke kvaliteten på straffegjennomføringen. Dette er viktig fordi regjeringen legger til grunn at soningsinnholdet har betydning for innsattes tilbakefall til ny kriminalitet og således for straffevolumet i samfunnet. Regjeringen vil i en planlagt stortingsmelding om kriminalomsorgen trekke opp rammene for utviklingen av fremtidens kriminalomsorg. Sentralt i meldingen vil være videreutvikling av innholdet og progresjonen i soningen og en tilbakeføringsgaranti ved løslatelse. I arbeidet med meldingen vil det bli lagt opp til en bred og inkluderende debatt i prosessen mot en endelig melding. Kriminalomsorgens interessenter vil bli involvert i arbeidet.

Justisdepartementet sendte 16. mai 2006 høringsnotatet til høringsinstansene nedenfor og ba om instansenes synspunkter på de enkelte lov-

forslagene og på de øvrige tiltakene som er omhandlet i notatet:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
 Barne- og likestillingsdepartementet
 Finansdepartementet
 Fornyings- og administrasjonsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Kommunal- og regionaldepartementet
 Kultur- og kirkedepartementet
 Kunnskapsdepartementet
 Samferdselsdepartementet
 Utenriksdepartementet
 Domstoladministrasjonen
 Høyesterett
 Lagmannsrettene
 Riksadvokaten
 Statsadvokatembetene
 Politidirektoratet
 Kriminalomsorgsregionene
 Kriminalomsorgens IT-tjeneste (KITT)
 Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS)
 Hovedverneombudet for kriminalomsorgen
 Tilsynsrådene for fengslene
 Datatilsynet
 Regjeringsadvokaten
 Stortingets ombudsmann for forvaltningen
 ABM-utvikling - Statens senter for arkiv, bibliotek og museum
 Aetat
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 Fylkesmannen i Hordaland - Utdanningsavdelinga
 Nasjonalt folkehelseinstitutt
 Sosial- og helsedirektoratet
 Statens innkrevingssentral
 Akademikerne
 Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO)
 Kriminalomsorgens Yrkesforbund (KY)
 LO-stat
 Norges Juristforbund
 Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF)
 Norsk Tjenestemannslag (NTL)
 Politiembetsmennesenes Landsforbund
 Politiets Fellesforbund
 Sosialtjenestemennesenes Landsforbund (STL)
 Samfunnsviternes fagforening (SF)

Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)
 Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo
 Juridisk fakultet, Universitetet i Bergen
 Juridisk fakultet, Universitetet i Tromsø
 Straffelovrådet
 Den Norske Advokatforening
 Den norske Dommerforening
 Foreningen for fangers pårørende (FFP)
 Forsvarergruppen av 1977
 Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
 Juss-Buss
 Jussformidlingen i Bergen
 Norsk forening for kriminalreform (KROM)
 Rettspolitisk forening
 Straffedes organisasjon i Norge (SON)
 WayBack
 Barneombudet
 Likestillings- og diskrimineringsombudet

Følgende instanser har ikke kommentarer eller finner ikke grunn til å uttale seg:

Barne- og likestillingsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kunnskapsdepartementet, Utenriksdepartementet og Høyesterett.

Hovedinntrykket er at høringsinstansene er positive til at regjeringen har tatt tak i problemet med soningskøen. Reaksjonene er imidlertid blandede med hensyn til valg av virkemidler. Et klart flertall av høringsinstansene er mot økt bruk av fremskutt løslatelse og utvidelse av narkotikaprogram med domstolskontroll før programmet har vært evaluert. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll støttes av et klart flertall, men blant annet riksadvokaten går mot, fordi hjemmet ikke bør gjøres til et soningssted. Riksadvokaten viser også til at en ordning med elektronisk kontroll kan føre til sosial forskjellsbehandling. Flere av høringsinstansene peker i sine uttalelser på usikkerheten rundt effekten av de foreslåtte tiltakene. Departementet kommer nærmere inn på høringsinstansenes syn ved behandlingen av de enkelte spørsmål senere i proposisjonen.

Ett av forslagene i høringsnotatet er å utvide ordningen med promilleprogram til også å gjelde andre rusmidler. En arbeidsgruppe med representanter fra Justisdepartementet, kriminalomsorgsregioner og friomsorgsenheter har utredet den fremtidige organiseringen av promilleprogrammet og kommet med forslag og anbefalinger om hvordan ordningen bør utvides og gjøres permanent. Arbeidsgruppen overleverte sin rapport i januar 2005 og Justisdepartementet sendte 10. januar 2005 rapporten på høring til følgende instanser: Helse- og omsorgsdepartementet
 Arbeids- og sosialdepartementet

Sosial- og helsedirektoratet
 Domstoladministrasjonen
 Oslo tingrett
 Stavanger tingrett
 Sør-Trøndelag tingrett
 Hålogaland lagmannsrett
 Borgarting lagmannsrett
 Høyesterett
 Politidirektoratet
 Riksadvokaten
 Nordland statsadvokatembeter
 Trøndelag statsadvokatembeter
 Hordaland statsadvokatembeter
 Agder statsadvokatembeter
 Oslo statsadvokatembeter
 Hedmark og Oppland statsadvokatembeter
 Kriminalomsorgsregionene
 Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS)
 Datatilsynet
 Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)

Følgende instanser har ikke kommentarer eller finner ikke grunn til å uttale seg:

Sosial- og helsedirektoratet, Oslo tingrett, Sør-Trøndelag tingrett, Hålogaland lagmannsrett, Borgarting lagmannsrett, Trøndelag statsadvokatembeter, Hordaland statsadvokatembeter, Oslo statsadvokatembeter og Kriminalomsorgens utdanningscenter.

I tillegg til høringsinstansene på listen, har også Agder lagmannsrett, Solør tingrett, Salten tingrett og Haugland A-senter uttalt seg om forslaget.

Hovedinntrykket er at høringsinstansene er positive til arbeidsgruppens forslag om å gjøre ordningen med promilleprogram permanent og til å utvide ordningen til også å gjelde føring av motorvogn hvor føreren er påvirket av andre rusmidler enn alkohol.

Kapittel 3 inneholder soningskøstatus, tiltak og prognoser. Tiltakene som forutsetter lovendringer, er omhandlet i kapittel 4–8. Lovforslaget i kapittel 9 er ikke et køtiltak, men gjelder nødvendige endringer for å bringe reglene i straffegjennomføringsloven §§ 30–32 om kommunikasjonskontroll med advokater som ikke er offentlige forsvarere, i samsvar med den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8. Lovforslaget er tatt med i denne proposisjonen av praktiske årsaker. Lovforslaget har ikke vært sendt på alminnelig høring, da Justisdepartementet mener at slik høring må anses som åpenbart unødvendig, jf. Utredningsinstruksen pkt. 5.4 første ledd bokstav c. De administrative og økonomiske konsekvensene av forslagene er omtalt i kapittel 10.

3 Soningskøstatus, prognoser og tiltak

3.1 Innledning

Hovedutfordringen for kriminalomsorgen er å nedbygge soningskøen, bedre innholdet i soningen og ha en tilfredsstillende balanse mellom behov og kapasitet for å hindre ny kødannelse. Regjeringen har fra 2006 satset betydelig på kriminalomsorgen for å gjøre etaten i stand til å møte disse utfordringene. Innledningsvis vil departementet gi en kort redegjørelse for den generelle styrkingen av kriminalomsorgen som har skjedd i 2006–2007.

Regjeringen ønsker en aktiv og helhetlig bekjempelse av kriminalitet og styrket derfor i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005–2006) justissektoren med 129 millioner kroner. Av dette fikk kriminalomsorgen 33,6 millioner.

Etter forslag i St.prp. nr. 66 (2005–2006), jf. Inst.S. nr. 205 (2005–2006) bevilget Stortinget midler til 150 plasser ved Bjørgvin og Bruvoll fengsler som et midlertidig køtiltak.

Totalt ble det vedtatt å opprette 248 nye fengselsplasser i 2006. Videre ble det i 2006 bevilget om lag 160 millioner kroner til bl.a. opprettelse av nye plasser, økt bemanning ved friomsorgskontorene, styrking av den fysiske sikkerheten ved Ila fengsel, forvarings- og sikringsanstalt, ekstraordinært vedlikehold ved Ullersmo fengsel, økt klasseopptak ved KRUS, samt styrking av andre departementers bevilgninger til tilbud for domfelte/innsatte. Bevilgningene til opplæring, bibliotek tjenester og helsetjenester for innsatte er økt med til sammen ca. 55 millioner kroner i 2006. Dette er fordelt med 24,45 millioner kroner på Kunnskapsdepartementets budsjett, 7,6 millioner kroner på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett, 3,25 millioner kroner på Kultur- og kirke departementets budsjett og 20 millioner kroner på Fornyings- og administrasjonsdepartementets budsjett (startbevilgning Halden fengsel).

I St.prp. nr. 1 (2006–2007) har regjeringen videreført denne satsingen. Samlet økes bevilgningene knyttet til kriminalomsorgen med om lag 290 millioner kroner (eksklusive tekniske endringer) i forhold til saldert budsjett 2006. Bevilgningen til kriminalomsorgen økes med om lag 105 millioner kroner blant annet til videreføring av kapasitetsut-

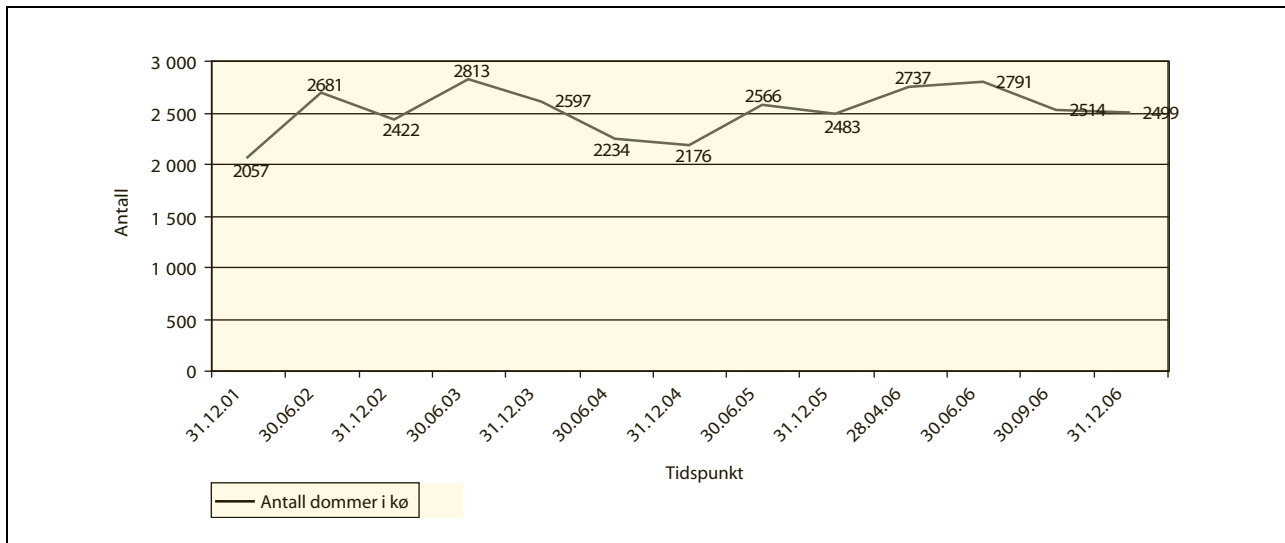
videlsene og styrkingen av friomsorgskontorene i 2006, og til å øke fengselskapasiteten med ytterligere 68 plasser i 2007 slik at det samlet planlegges opprettet 316 nye plasser i 2006–2007. Nødvendig vedlikehold ved Ullersmo fengsel videreføres. Bevilgningen til KRUS i 2007 økes med til sammen 36,7 millioner kroner til helårsvirkning av økt klasseopptak i 2006 og to ekstra klasser i 2007. Bevilgningen til investeringsutgifter til nytt Halden fengsel i 2007 på Fornyings- og administrasjonsdepartementets budsjett utgjør 134,5 millioner kroner. Bevilgningene til opplæring, bibliotek tjenester, prestetjenester og helsetjenester for innsatte økes med til sammen 27,75 millioner kroner. Dette er fordelt med 17,35 millioner kroner på Kunnskapsdepartementets budsjett, 7,3 millioner kroner på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett og 3,1 millioner kroner på Kultur- og kirke departementets budsjett. I tillegg bevilges 5 millioner kroner til tiltak for innsatte med rusmiddelproblemer. Disse satsingene er viktige for å avvikle soningskøen og for å bedre innholdet i soningen.

3.2 Soningskø – analyser

3.2.1 Soningskøstatus

Kapasitetsutnyttelsen i fengslene har over flere år vært meget høy. Til tross for dette steg soningskøen fra år 2000 og frem til sommeren 2003 til 2 813 dommer. Deretter gikk soningskøen nedover frem til høsten 2004 til 1 896 dommer i kø per 15.10.04. Fra årsskiftet 2004/2005 har den igjen vist en stigende tendens. Soningskøen av ubetinget fengselsstraff var på 2 737 dommer ved utgangen av april 2006. Ved utgangen av juni 2006 var køen økt til 2791 dommer. I løpet av annet halvår 2006 er køen redusert, og den var på 2499 dommer ved utgangen av desember. Soningskøen er lengst på Øst- og Vestlandet, men en omfordeling av dommer har redusert køen på Vestlandet. Soningskøutviklingen for ubetinget fengselsstraff 31.12.2001–31.12.2006 framgår av figur 3.1.

Definisjonen av soningskø tar utgangspunkt i at alle typer straffereaksjoner skal være påbegynt innen to måneder etter at kriminalomsorgen har



mottatt den rettskraftige dommen, med mindre det er gitt utsettelse fra politiet.

Kriminalomsorgen prioriterer strengt i soningskøen. Plasser for varetekt prioriteres først, deretter lange dommer og så korte volds- eller voldsrelaterede dommer. Unge under 21 år, alle aktive gjengmedlemmer og personer som utgjør de tyngste kriminelle, med tilhørighet til kriminelle organisasjoner eller nettverk, prioriteres all tid høyt for å bli satt rett inn til soning.

Soningskøene for de ulike domskategoriene fordelte seg slik 31.12.2006:

Køen på *ubetinget fengselsstraff* utgjorde 2499 dommer. Ytterligere 753 dommer var mottatt for kortere tid enn to måneder siden. Politiet hadde gitt soningsutsettelse for 512 dommer og etterlyst 541 domfelte for ikke å ha møtt til soning. De etterlyste regnes ikke med i køen, fordi de normalt umiddelbart skal inn til soning ved pågrepelse. Det samlede antall rettskraftige dommer på ubetinget fengselsstraff ligger derved omkring 4300, men ikke alle defineres som del av køen.

Antall *bøtedommer* i soningskø var på 2933 dommer. I tillegg var det 630 dommer som hadde ligget i under to måneder, 42 dommer hadde soningsutsettelse og 405 personer var etterlyst for soning av bøter. Antall bøtedommer i kø gir imidlertid ikke et riktig bilde av hvor mye fengselskapasitet det tilsvarer, fordi om lag 75 % av sakene bortfaller ved betaling nær innkallingsdato. Det resterende behovet for fengselsplasser er vanskelig å beregne nøyaktig på grunn av manglende oversikt over domslengde på de bøkene som ikke vil bli betalt.

Det er også kø på *samfunnsstraffdommer*. Køen på samfunnsstraff var på 315 dommer med til

sammen 32 298 timer. I tillegg var det 396 dommer som hadde ligget i mindre enn to måneder og 5 dommer med soningsutsettelse. Disse dommene gjennomføres ute i samfunnet og legger ikke beslag på fengselsplasser med mindre domfelte bryter vilkårene for gjennomføring.

3.2.2 Om prognoser og plassbehovet i kriminalomsorgen

3.2.2.1 Innledning

Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) utarbeider årlige prognoser for fengselsplassbehovet seks år frem i tid. Prognosemodellen legger til grunn historiske data over antall ubetingede straffereaksjoner og gjennomsnittlig straffutmåling for de ulike lovbruddsgruppene i kriminalstatistikken til Statistisk sentralbyrå (SSB). KRUS differensierer i modellen mellom idømte rene ubetingede reaksjoner, delvis ubetingede reaksjoner og mellom reaksjoner for forbrytelser og forseelser. Det er stor forskjell i antall reaksjoner og straffens lengde mellom de ulike lovbruddsgruppene, i tillegg til at det er variasjoner fra år til år for enkelte kategorier. Fremskrivningen for lovbruddsgrupper som viser jevn endring over minst tre år, gjøres ved lineær trend. For lovbruddsgrupper som har hatt stabilitet i straffevolumet i minst tre år, legges gjennomsnittet for tre år eller mer til grunn for fremskrivningen. For lovbruddsgrupper som viser lite predikerbare endringer i perioden, legges siste års nivå til grunn for fremskrivningen. Metoden som er brukt, er robust fordi den tar hensyn til ulike utviklingstrekk for ulike lovbruddsgrupper og fordi mer eller mindre tilfeldige svingninger i straffevolumet avdempes og ikke gis tyngde i fremskrivningen.

Tabell 3.1 Soningskøstatistikk per 28.04., 30.06. og 31.12. i 2006

| | 28.04.2006 | 30.06.2006 | 31.12.2006 |
|------------------------------------|------------|------------|------------|
| <i>Kø ubetinget fengselsstraff</i> | 2 737 | 2 791 | 2 499 |
| Nye dommer | 755 | 665 | 753 |
| Soningsutsettelse | 563 | 486 | 512 |
| Etterlyst | 453 | 472 | 541 |
| Sum | 4 508 | 4 414 | 4 305 |
| <i>Kø bøtesoning</i> | 2 580 | 2 665 | 2 933 |
| Nye saker | 336 | 482 | 630 |
| Soningsutsettelse | 68 | 63 | 42 |
| Etterlyst | 266 | 329 | 405 |
| Sum | 3 250 | 3 539 | 4 010 |
| <i>Kø samfunnsstraff</i> | 252 | 306 | 315 |
| Nye dommer | 366 | 412 | 396 |
| Soningsutsettelse | 5 | 9 | 5 |
| Etterlyst ¹ | | | |
| Sum | 623 | 729 | 716 |

¹ Noen få saker (ca. 2) er inkludert i etterlyst for ubetinget fengselsstraff. Etterlysttallene for 30.06. er fra 6.7.06 og etterlysttallene for 31.12. er fra 18.10.06.

Den seneste langsiktige prognosen basert på reaksjonsstatistikk til og med 2005 tilsier en økning i fengselsplassbehovet og estimerer et behov på 4 000 til 4 170 plasser i 2012 ved kapasitetsutnyttelse på henholdsvis 90 % og 94 %, se tabell 3.2.

Prognosemodellen er utviklet med tanke på å planlegge kapasitet i fengslene over tid, og gir et godt grunnlag for dette. Kravet om at en utviklingstrend skal ha vart i tre år før den gis full tyngde i prognosemodellen, er hensiktsmessig for å sikre god kapasitetsplanlegging på lang sikt. Straffevolumet har erfaringsmessig svingt noe fra år til år, men har over tid vært relativt stabilt. For stor vektlegging av siste års straffvolum kan derfor medføre store svingninger også i prognosen, og dermed vanskeliggjøre langsiktig planlegging.

Dette betyr at prognosen i mindre grad er egnet for kortsiktig planlegging. De samme meto-

devalgene som gjør modellen robust over tid, medfører at forholdsvis store endringer som inntreffer raskt og med tilnærmet umiddelbar virkning på fengselsplassbehovet, ikke synliggjøres. Dette forsterkes ytterligere ved at den årlige statistikken over straffereaksjoner fra SSB, som ligger til grunn for prognosen, normalt ikke er tilgjengelig før tidligst i tredje kvartal påfølgende år. Metodevalgene og tidsforsinkelsen i forhold til datagrunnlaget er årsaken til at prognosen ikke har vært egnet til tidlig å synliggjøre veksten i soningskøen de siste par årene.

Fra og med år 2001 har den årlige variasjonen i sum antall utmålte fengselsdøgn variert mye mer enn tidligere, og dette øker usikkerheten ved prognosen. I det følgende gjennomgås utviklingstrekk og alternative datakilder som drøftes opp mot de kriteriene modellen bygger på. Dette gir et mer

Tabell 3.2 Plassbehov i 2012 ved kapasitetsutnyttelse på 90 % og 94 %

| Plassbehov i 2012 ved kapasitetsutnyttelse: | 90 % | 94 % |
|---|-------|-------|
| - forbrytelser inkludert varetekt | 3 660 | 3 504 |
| - forseelser | 253 | 242 |
| - bøtesoning | 152 | 146 |
| - forvaring | 103 | 103 |
| Sum, avrundet | 4 170 | 4 000 |

Kilde: «Kapasitetsutfordringer for kriminalomsorgen mot år 2012», KRUS, notat 2.11.2006

nyansert bilde av utviklingen og leder frem til en prognose med kortere tidshorison.

3.2.2.2 Kriminalitetsutviklingen

Antall anmeldte lovbrudd brukes ofte som en indikator på omfanget av kriminalitet i samfunnet. De tre siste årene har antall anmeldelser sunket betraktelig, en nedgang på 9,4 % fra 2003 til 2005. Det er naturlig å tenke seg at dette vil medføre mindre press på fengselsplassbehovet. I enkelte land er prognosemodellene fundert i en slik antakelse. Kriminalitetsutviklingen i form av anmeldelsestall legges da til grunn for et anslag over hvor omfattende fengselsplassbehovet blir i fremtiden, når det korrigeres for et erfaringsmessig kjent frafall av saker underveis i straffesaksgangen. En slik tilnærming har den fordel at man legger til grunn tall som er kjent tidlig, noe som gir grunnlag for å tilpasse fengselskapasiteten før konsekvensendringer inntreffer.

Det er mange grunner til at antall anmeldelser ikke sier så mye om behovet for fengselsplasser i fremtiden. I tillegg til endringer i kriminalitetsnivået reflekterer anmeldelsesomfanget eksempelvis befolkningens vilje til å melde saker til politiet. Også politiets registreringspraksis har i mange sammenhenger blitt trukket frem som en viktig årsak til endringer i anmeldelsesnivået. Det er imidlertid grunn til å tro at svingninger i anmeldelsesomfanget som skyldes slike årsaker, gjelder lite alvorlige saker og i begrenset grad slår inn for reaksjoner på ubetinget fengselsstraff. Anmeldelsesnivået vil også være et lite egnet utgangspunkt for å beregne fengselsplassbehov fordi det påvirkes av praksisendringer i politiets, påtalemyndighetens og domstolenes saksbehandling. Eksempel på dette kan være økt bruk av alternative reaksjoner som overføring til konfliktråd eller bruk av samfunnsstraff. Dette er eksempler på alternative straffereaksjoner som gjennom en viss tilpassningstid har fått stadig større plass i reaksjonssystemet.

KRUS peker i sitt prognosenotat på lignende argumentasjon når det gjelder anmeldelser og viser til flere forskningsprosjekter som dokumen-

terer manglende korrelasjon mellom anmeldte lovbrudd og fengslingsrater. KRUS viser eksempelvis til at nedgangen i fangetallet i perioden 1994–1998 kom på tross av en omfattende økning i antall anmeldelser gjennom hele 1990-tallet. Også etter årtusenskiftet er det liten grad av samvariasjon mellom anmeldte lovbrudd og antall idømte ubetingede reaksjoner, se tabell 3.3.

Selv om det ikke er en klar sammenheng mellom antall anmeldelser og antall ubetingede fengselsreaksjoner, er det likevel grunn til å se nærmere på nedgangen i antall anmeldelser. Dersom nedgangen i anmeldelser fortsetter over flere år, og forutsatt at nedgangen også omfatter kriminalitet som normalt avgjøres med fengselsstraff, er det større grunn til å forvente at en slik utvikling vil kunne redusere antall fengselsdommer og fengselsplassbehovet på lang sikt. På kort sikt er det derimot grunn til å tro at nedgangen i anmeldt kriminalitet kan ha hatt en motsatt effekt fordi den kan ha frigjort kapasitet til å behandle flere saker og dermed forårsaket flere fengselsstraffer.

Tall fra Riksadvokatembetet viser at saksbehandlingstiden i politiet er på vei ned, og at saksbeholdning og restanser minker¹. Det er naturlig å anta at lavere sakstall til politiet de siste årene har gitt større rom for å behandle gamle saker, og dette kan være en av årsakene til flere idømte ubetingede reaksjoner de siste tre årene. Også i domstolenes statistikk tegnes et lignende bilde². Når det vektet for ulike sakstyper, har antall saker innkommet til tingrettene vært relativt høyt i 2003 og 2004, mens det gikk noe tilbake i 2005. Antall behandlede saker har vært høyt alle de tre siste årene og beholdningen av ubehandlede saker har sunket i 2005. Også for lagmannsrettene viser oversiktene over vektete saker det samme utviklingstrekket. Sakstilfanget var høyt i 2003 og 2005,

¹ Kilde: «Straffesaksbehandlingen i politiet 2005 – Riksadvokatens kommentarer» og «Straffesaksbehandlingen i politiet første halvår 2006 – Riksadvokatens kommentarer», se www.riksadvokaten.no. Straffesaksbehandlingen i politiet i 2006 – Riksadvokatens bemerkninger.

² Kilde: «Årsmelding Domstolene i Norge 2005» og «Kortere køer og raskere saksbehandlingstid», se www.domstol.no.

Tabell 3.3 Antall anmeldte lovbrudd og antall ubetingede straffereaksjoner 1999–2005

| År | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Antall anmeldelser | 407 277 | 424 918 | 417 166 | 437 250 | 420 762 | 407 377 | 394 301 |
| Antall ubetingede reaksjoner i alt | 9 288 | 9 062 | 10 626 | 9 041 | 10 319 | 9 758 | 11 292 |
| - Ubetingede reaksjoner | 7 423 | 7 337 | 8 441 | 7 185 | 8 375 | 7 913 | 9 185 |
| - Ubetingede delreaksjoner | 1 865 | 1 725 | 2 185 | 1 856 | 1 944 | 1 845 | 2 107 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.4 Gjennomsnittlig utmålt straff i antall døgn ved ubetinget og delvis ubetinget dom 1999–2005

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå

men det har blitt behandlet relativt mange saker alle de tre siste årene, og beholdningen har blitt redusert i perioden som følge av dette. I løpet av 2006 er saksbeholdningen og saksbehandlingstiden i domstolene ytterligere redusert. Nedgangen i antall anmeldelser kombinert med økning i gjennomførte saker og nedgang i saksbehandlingstid både i politiet og i domstolen ser med andre ord ut til å kunne forklare mye av det økte presset på soningsplasser de siste årene. I tillegg til økt bruk av ubetinget fengselsstraff, er en skjerping av straffenivået også en medvirkende årsak til økt behov for nye fengselsplasser.

3.2.2.3 Flere ubetingede reaksjoner og økt straffenivå

I tillegg til økt antall ubetingede fengselsreaksjoner som følge av blant annet restansenedarbeiding, har også andre viktige faktorer påvirket fengselsplassbehovet de senere årene. De ubetingede dommenes lengde er en slik medvirkende faktor. Gjennomsnittsstraffen for alle fengselsstraffer har økt de siste tre årene. Tabell 3.4 viser gjennomsnittlig utmålt straff ved ubetinget og delvis ubetinget dom i tidsrommet 1999–2005.

Når antall reaksjoner og gjennomsnittlig utmålt straff ses i sammenheng, er det lett å forstå hvorfor iverksatte kapasitetsutvidende tiltak de siste årene ikke har hatt den ventede effekt. Selv om fengselsstraffenivået har variert noe mer i årene etter 2000 enn tidligere, er det ingen tvil om at de tre siste

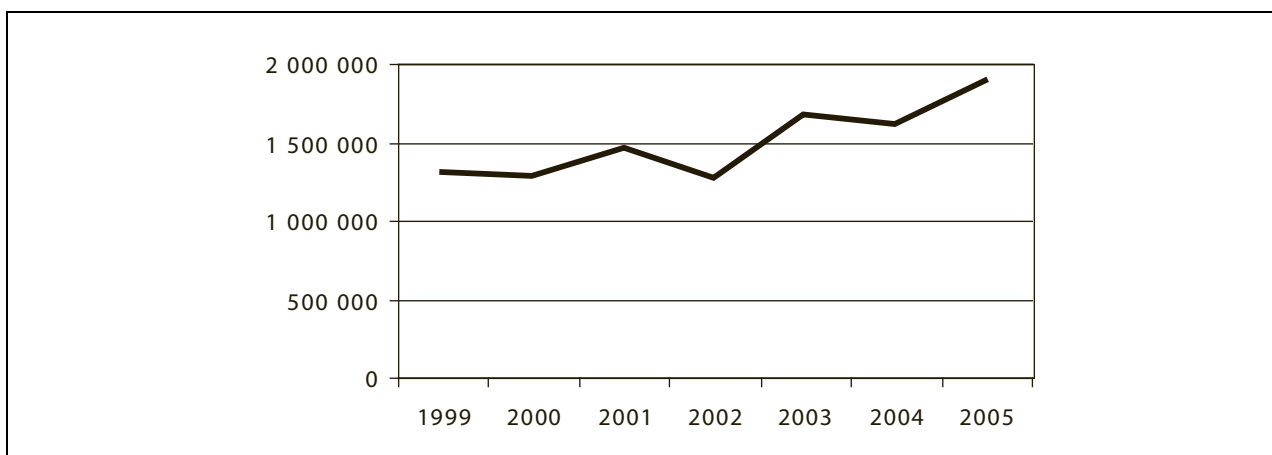
årene skiller seg markant ut. Det ble utmålt svært mange fengselsdøgn i denne perioden, se figur 3.2.

Økningen i 2001 skyldes økt antall ubetingede reaksjoner sammenliknet med årene frem til 2000. I 2003 kom en betydelig økning i gjennomsnittlig utmålt straff, kombinert med at antall reaksjoner var på omtrent samme nivå som i 2001. I 2004 økte den gjennomsnittlig utmålte straffen ytterligere, mens antall reaksjoner gikk noe tilbake. Antall reaksjoner var likevel langt høyere i 2004 enn i 2000 og i 2002. I 2005 kom på nytt en markant økning i antall reaksjoner, samtidig som den gjennomsnittlig utmålte straffen fortsatt økte.

Årsakene til endringene er flere og sammensatte, og den informasjonen som er tilgjengelig i dag, gir ikke klare svar på om endringene er av varig eller midlertidig karakter. KRUS, Justisdepartementet og andre involverte parter i straffesakskjeden ser ikke entydige og åpenbare årsaks-sammenhenger, men peker på mulige faktorer som spiller inn.

KRUS peker på varierende registreringstempo, midlertidig økt innsats og hurtigere saksbehandlingstempo som viktige forklaringer på økningen i 2001, og antyder at dette også kan forklare store deler av økningen i 2003, 2004 og 2005. Etterhvert som saksbeholdningene i politiet og i domstolene reduseres, er det grunn til å tro at antall reaksjoner vil gå noe tilbake.

Det økte straffenivået kan for enkelte lovbruddsgrupper forstås som en ønsket utvikling



Figur 3.2 Antall utmålte ubetingede fengselsdøgn 1999–2005

som vil vedvare. Riksadvokaten pekte mot slutten av 90-tallet ut noen områder der påtalemyndigheten ønsket skjerpet straffenivå. Disse områdene var drap, hverdagsvold i gata, sedelighetsforbrytelser og gjengangere innen vinningskriminalitet. Også når det gjelder antall reaksjoner, vil justismyndighetenes prioriteringer spille inn. De senere årene har det eksempelvis vært prioritert å bekjempe alvorlige narkotikaforbrytelser. Dette er saker som gir lange dommer, og som derfor ved økt antall medfører relativt store økninger i fengselsstraffvolumet.

3.2.2.4 Utviklingen i 2006

For å sikre raskere informasjon om saksinngangen til kriminalomsorgen enn hva SSBs reaksjonsstatistikk gir, ble det medio 2004 etablert en ny bookingmodul i kriminalomsorgens IKT-system, KOMPIS. Denne modulen gir mulighet for å ta ut statistikk over innkomne saker til kriminalomsorgen. Modulen beregner domsvolum (basert på løslatelse etter 2/3 tid) og fordeler sakene på hovedtype kriminalitet og etter domslengde-grupper. Disse opplysningene vil på lengre sikt gi et bedre grunnlag for å treffe godt med kortsiktige prognoser. Foreløpig er det i liten grad mulig å kontrollere det foreliggende tallgrunnlaget mot tidligere årganger, og tallgrunnlaget er ikke direkte sammenliknbart med SSBs statistikk. Det er i løpet av perioden modulen har vært i bruk, registrert flere feilkilder som er rettet fortløpende. Dette medfører at det er betydelig usikkerhet rundt 2005-statistikken. I statistikken for 2006 skal disse feilene tilnærmet være rettet opp. Det knyttes imidlertid fremdeles noe usikkerhet til registreringen av de innkomne dommene, og de kan ikke alene gi noen sikker prognose. Også gjennom kontroller mot andre datagrunnlag synes statistikken å kunne gi et grunnlag for å anslå hvordan utviklingen har vært i 2006. Antallet dommer i 2006 synes fortsatt å ha vært relativt høyt. Det samme gjelder gjennomsnittlig utmålt ubetinget fengselsstraff i antall døgn.

Rapporter fra Det sentrale straffe- og politiopplysningsregisteret (SSP), som ligger til grunn for SSB sin reaksjonsstatistikk, indikerer at antallet reaksjoner fortsatt er høyt. Det er ikke etablert standardiserte rapporter i SSP som kan si noe om gjennomsnittlig straffeutmåling. Den nedgangen KOMPIS-Booking indikerer på dette området, kan derfor ikke vurderes mot tidligere årganger eller andre kilder.

Det er grunn til å anta at SSBs reaksjonsstatistikk for 2006 kommer til å vise et lavere fengselsstraffvolum i 2006 enn i 2005, men trolig høyere

enn hva som var tilfelle for 2004. Det er rimelig å tro at restansenedarbeidingen i politiet og i domstolene er en viktig årsak til at nivået fortsatt er høyt, men en slik innsats kan naturlig nok ikke vedvare i ubegrenset tid. Derimot vil lengden på de ubetingede fengselsstraffene trolig fortsatt være utslagsgivende for det samlede fengselsstraffvolumet. Dersom også den gjennomsnittlig utmålte straffen synker noe, kan det være grunn til å tro at fengselsstraffvolumet vil stabilisere seg på et lavere nivå enn i 2005.

3.2.2.5 Prognose for kortsiktig behov for fengselsplasser

Norge har i liten grad utviklet prognoser for kortsiktig behov for fengselsplasser. Den nye bookingmodulen i KOMPIS gir imidlertid et grunnlag for en status quo-prognose basert på innkomne saker til kriminalomsorgen i 2006. Etter drøftelsen foran er det sannsynlig at reaksjonstallene fra SSB vil kunne gi et noe lavere nivå i 2006 enn i 2005. Dette vil medføre en justering av den langsiktige prognosen og tilsier at en status quo-prognose kan bidra til å nyansere antakelsene for hva som kan forventes de nærmeste årene. Det er imidlertid knyttet betydelig usikkerhet til en slik prognose.

Prognosen bygger på innkomne saker i 2006 og innebærer at kriminalomsorgen med nåværende iverksatte og planlagte plassutvidelser og ekstraordinære tiltak har nok plasser til å ta unna nye saker og redusere køen dersom innkomne dommer i 2007 og 2008 er tilsvarende beregningen for 2006. Et usikkerhetsmoment er bruk av varetekt. Politiet er i flere distrikter restriktive med bruk av varetekt på grunn av problemer med å skaffe fengselsplass. Varetekt innebærer i denne sammenheng en forskyvning av soningstiden, fordi varetektstiden trekkes fra ved soning etter dom. Økt bruk av varetekt gir imidlertid kriminalomsorgen mindre fleksibilitet fordi dette legger beslag på lukkede plasser, mens flere av dommene som avses, kan sones i åpne fengsler. Videre forekommer også bruk av varetekt i saker som ender med dom i form av samfunnsstraff, frikjennelse eller at tiltale ikke blir reist.

3.2.3 Eksempler på forhold som kan påvirke de ulike prognosene

Det er mange ulike forhold som påvirker behovet for fengselsplasser, som ikke er tatt inn i den langsiktige prognosen over behovet for fengselsplasser. Nedenfor vil departementet gi eksempler på slike forhold.

3.2.3.1 Politiske prioriteringer

Prognosene som KRUS utarbeider, kan tenkes å ikke slå til mot slutten av prognoseperioden fordi behovet for soningsplasser på lengre sikt påvirkes av politiske valg. Eksempler på politiske valg som påvirker behovet for soningsplasser på lengre sikt, kan være økt bruk av DNA-analyser, styrking av bemanningen i politiet og økt tempo i straffesaksbehandlingen i domstolene (jf. Soria Moria-erklæringen).

I Soria Moria-erklæringen er det mål som både vil kunne fungere forebyggende og samtidig redusere behovet for nye fengselsplasser direkte. Målet om å utvide bruken av samfunnsstraff, særlig for yngre lovbrøttere, kan redusere plassbehovet direkte, og forebygge en fremtidig lovbruddskarriere. Målet om økt bruk av konfliktråd for unge lovbrøttere kan få tilsvarende virkning.

3.2.3.2 Stenging av plasser på grunn av uforutsette hendelser og vedlikehold

En beregning viser at 59 fengselsplasser i gjennomsnitt var stengt i 2004 på grunn av brann og vedlikehold. Av samme årsaker og NOKAS-saken var 62 plasser stengt i 2005. I 2006 var 14 plasser ved Indre Østfold fengsel avdeling Trøgstad stengt store deler av året på grunn av rehabilitering etter brann. NOKAS-saken har lagt beslag på ekstra plasser fordi Stavanger fengsel har redusert antallet innsatte ut ifra sikkerhetsmessige hensyn. I tillegg kan andre uforutsette hendelser inntreffe.

3.2.3.3 Endringer i straffegjennomføringen mv. som fører til økt bruk av fengsel

Ved 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 senere fulgt opp gjennom regelverket knyttet til straffegjennomføringsloven. Etter dagens praksis avslår kriminalomsorgen om lag 25 % av søknadene om løslatelse ved 2/3 tid fordi faren for nye lovbrudd blir vurdert som meget høy.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning presierte sommeren 2004 skjønnsutøvelsen 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.

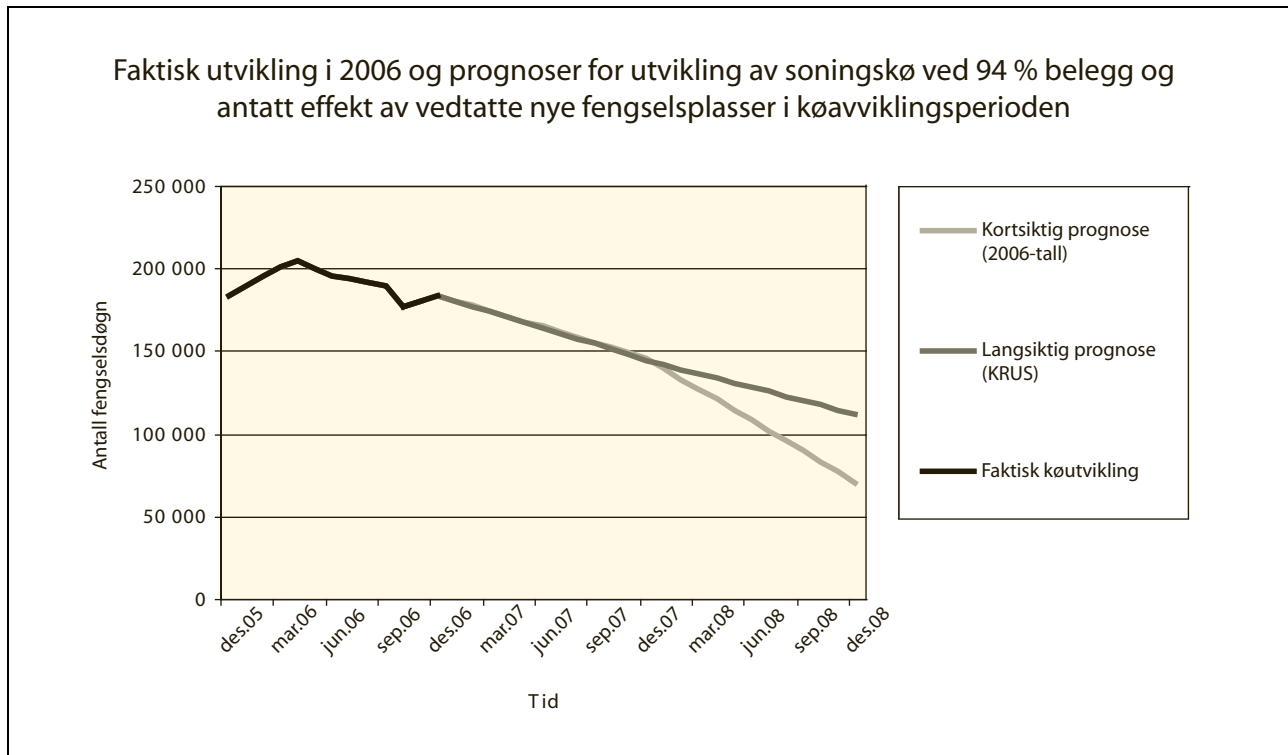
Ved iverksettelse av straffegjennomføringsloven ble ansvaret for å følge opp meldinger om brudd på gjennomføringen av samfunnsstraff og

vilkår for prøveløslatelse overført fra påtalemyndigheten til kriminalomsorgen. Samtidig ble det bestemt at praksis skulle strammes inn slik at trusselen om innsettelse i fengsel skulle være reell. Kriminalomsorgen har fulgt opp denne oppgaven. I dag blir både samfunnsstraffdømte og prøveløslatte som ikke følger opp gjennomføringen, innsatt til soning i fengsel. I 2005 tilsvarte omgjøringene for samfunnsstraffsaker 47 fengselsplasser fullt belagt i ett år. I tillegg kommer omgjøringer som følge av brudd begått av prøveløslatte med vilkår, noe som i 2005 hadde en gjennomsnittlig effekt på 12 fengselsplasser fullt belagt i ett år. Totalt utgjør dette 59 plasser. Dette omfanget er ikke fanget opp verken i den kortsiktige eller langsiktige prognosen.

3.2.4 Oppsummering – antatt utvikling i kapasitetsbehov 2007–2009

Den langsiktige prognosen fra KRUS indikerer at fengselsplassbehovet øker markant i årene frem til 2012. Dette skyldes at det de tre siste årene har vært et svært høyt antall utmålte fengselsdøgn. Det er ovenfor diskutert hvorvidt det er grunnlag for å vente at denne økningen er av midlertidig eller langvarig karakter, relatert til hva departementet er kjent med om utviklingen i politi- og påtalemyndighet og i domstolene, til utviklingen i soningskøen i 2006 og til mottatte dommer i kriminalomsorgen i 2006. Sistnevnte danner grunnlaget for en kortsiktig prognose. Figur 3.3 oppsummerer forventningene til utviklingen i soningskøen frem til 2009 basert på den langsiktige prognosen fra KRUS og den kortsiktige prognosen.

Departementet understreker, som også nevnt tidligere, at det knytter seg usikkerhet til beregningene av prognosene. Ettersom den langsiktige prognosen fra KRUS setter krav til at en trend skal ha vart i tre år før endringen fremskrives lineært, og at det nå har vært tre år på rad med et meget høyt antall utmålte fengselsdøgn, er det grunn til å tro at estimatet for 2012 kan være noe høyt. Særlig nivået fra 2005 skiller seg ut, med nærmere 700 000 flere utmålte fengselsdøgn enn i årene før 2001 og i 2002. Når dette året ble lagt inn i grunnlaget for prognosen, medførte det en økning i kapasitetsbehovet på rundt 400 fengselsplasser for 2012, sammenliknet med tilsvarende prognose fra året før (som estimerte behovet i 2011). Denne kraftige økningen kom på tross av at estimatet fra 2011 bygget på et grunnlag som inneholdt statistikk fra 2003 og 2004, som også beskrev et meget høyt antall utmålte fengselsdøgn sammenliknet med tidligere årsganger.



Figur 3.3 Ulike prognoser for utvikling av soningskø

Etter departementets vurdering er restansenedarbeiding i politi- og påtalemyndigheten og i domstolene den viktigste forklaringen på dette. Restansesituasjonen er nå i ferd med å normaliseres, og det er rimelig å vente at dette vil resultere i et lavere fengselsstraffnivå i årene som kommer. Statistikken fra kriminalomsorgens datasystemer indikerer et lavere nivå så langt i år. Og selv om det hefter betydelig usikkerhet ved grunnlaget for denne statistikken, representerer den en indikasjon på at situasjonen er i ferd med å normaliseres. Også utviklingen i soningskøen så langt i år indikerer dette. Soningskøen har gått jevnt nedover siden toppen i april 2006, da den var på om lag 204 000 fengselsdøgn. 31. desember var køen redusert til rundt 183 000 fengselsdøgn. Denne utviklingen har fortsatt inn i 2007. Opprettelsen av nye fengselsplasser, særlig ved Bjørgvin og Bruvoll, synes å påvirke utviklingen i positiv retning og i stadig større grad. Også andre mindre utvidelser både i 2006 og 2007, vil påvirke den samlede fengselskapasiteten. Effektene av disse tiltakene vil komme fortløpende, men ikke gi betydelige utslag før slutten av 2007 og begynnelsen av 2008.

De senere årene er det rettet økt oppmerksomhet mot alternativer til fengselsstraff. Økt bruk av eksempelvis konfliktråd, promilleprogram og samfunnsstraff er prioriteringer som etter hvert bør kunne bidra til å redusere fengselsstraffvolumet

for enkelte lovbruddsgrupper. Fremtidsprognosene for bruk av samfunnsstraff er usikre, men KRUS antyder at antall dommer gradvis vil stige og utgjøre en større del av det samlede straffebildet. Fokus på enkelte lovbruddskategorier vil også gi utslag, som for eksempel økt fokus på alvorlige narkotikaforbrytelser som ved dom gir lange fengselsstraffer, påvirker det samlede fengselsstraffvolumet fremover i tid.

Den kortsiktige prognosen bygger på et noe usikkert datamateriale, men beskriver en utvikling som er sannsynlig relatert til utviklingen i politi- og påtalemyndigheten, domstolene og køutviklingen. Et annet moment som taler for at dette er en rimelig forventning, er at produksjon av fengselsdøgn utenfor fengsel ikke er tatt med i prognosen, og således vil være en ekstra buffer. En del av tiltakene er av midlertidig karakter. Iverksettelse av lovforslagene som fremmes i denne odelstingsproposisjonen, vil derfor være viktig for at ikke køen på nytt skal begynne å stige, og for å gi bedre fleksibilitet. Departementet forventer på denne bakgrunn at utviklingen i utmålte fengselsdøgn vil ligge vesentlig nærmere den kortsiktige prognosen enn den langsiktige de nærmeste årene. Departementet vil arbeide videre med prognosene og eventuelt vurdere andre tiltak dersom det viser seg nødvendig.

Tabell 3.5 Antall iverksatte samfunnsstraffdommer 2003–2006

| År | 2003 | 2004 | 2005 | 1. halvår 2006 |
|----|-------|-------|-------|----------------|
| | 1 352 | 2 094 | 2 543 | 1378 |

Kilde: KOMPIS

3.2.5 Samfunnsstraff

Samfunnsstraff ble innført som straffereaksjon da straffegjennomføringsloven trådte i kraft 1. mars 2002. Etter ikrafttredelsen har det vært en økende bruk av denne straffereaksjonen, se tabell 3.5.

Kriminalomsorgen avvirket totalt 144 685 samfunnsstrafftimer i 2004. I 2005 var dette økt til 177 789 timer. Gjennomsnittlig lengde av alle iverksatte dommer i 2004 var på 97 timer.

Den langsiktige prognosen fra KRUS antyder en stigning mot 3 300 dommer i 2012, som tilsvarer om lag 28 % av forventet antall ubetingede dommer for forbrytelser (både fengselsstraff og samfunnsstraff) i 2012. Prognosen er svært usikker på grunn av den korte tiden samfunnsstraff har vært i bruk. Endringer i lovgivningen for bruk av samfunnsstraff eller andre tiltak vil medføre endringer i volumet. Prognosen indikerer at kriminalomsorgen i 2012 mottar dommer som tilsvarer en gjennomføring av 320 000 timer.

Det var 30. september 2006 en kø på 28 532 timer samfunnsstraff. Køen forventes å bli redusert etter styrkingen av friomsorgskontorene i revidert nasjonalbudsjett for 2006, jf. St.prp. nr. 66 (2005–2006) og Innst.S. nr. 205 (2005–2006).

3.2.6 Varetektssituasjonen

Behovet for flere varetektsplasser er stort, særlig i østlands- og vestlandsområdet. Tabell 3.6 viser antallet tilfeller av varetektsfengslede som i 2006 har sittet i politiarrest ut over 24 timer.

Ved lov av 28. juni 2005 nr. 55 ble Straffeprosessloven § 183 endret, slik at politiet har fått

mulighet til å holde pågrepne personer i arrest i inntil tre dager før vedkommende må fremstilles for retten til varetektsfengsling. Endringen trådte i kraft 1. juli 2006. For å forhindre at lovendringen skal føre til lengre opphold i politiarrest, skal innsatte overføres fra politiarrest til fengsel innen to døgn etter pågripelsen, med mindre dette av praktiske grunner ikke er mulig. Regelen skal forebygge eventuelle skadelige virkninger av fengslingen ved at varetektsfengslede skal sikres best mulige forhold.

Tallene synliggjør at det er behov for tiltak for å sikre et tilstrekkelig antall varetektsplasser. I en situasjon der en skal bygge ned soningskøen vil en måtte påregne at presset på kapasitetsutnyttelsen i de lukkede fengslene fortsatt må være meget høyt. Dette stiller kriminalomsorgen overfor store utfordringer, idet det er på det rene at fremskaffelse av nok varetektsplasser er første prioritet samtidig som man skal innkalle så mange domfelte som mulig fra soningskøen.

3.3 Tiltak

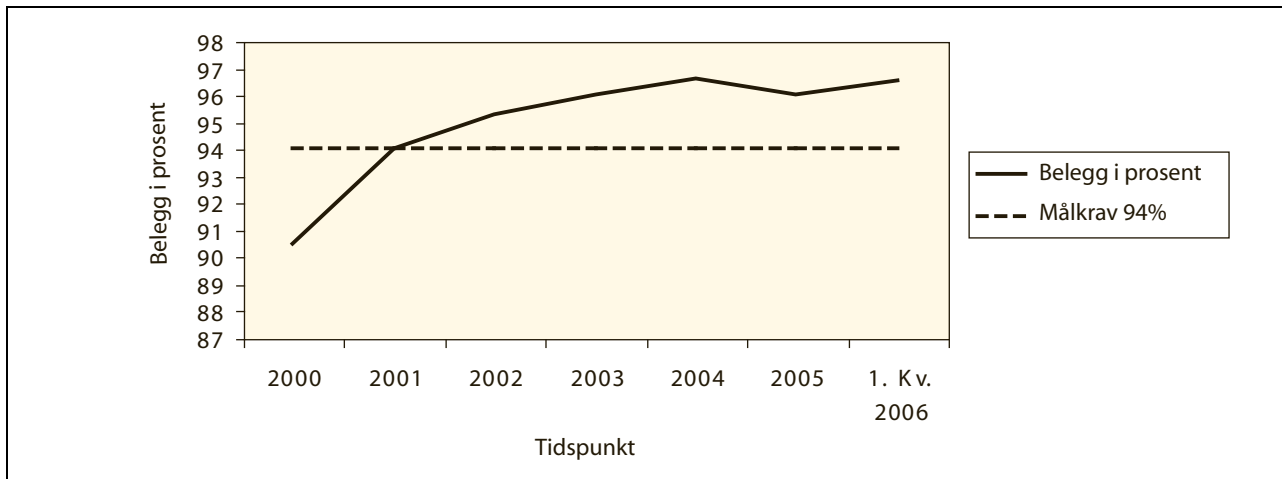
3.3.1 Tiltak knyttet til sonings- og varetektsplasser

3.3.1.1 Innledning

I høringsnotatet «Rask reaksjon – tiltak mot soningskø og for bedre innhold i soningen» vurderer Justisdepartementet både tiltak for å avvikle soningskøen og tiltak som kan styrke innholdet i straffegjennomføringen. Erfaring og forskning viser at straffegjennomføringen alene ofte ikke er

Tabell 3.6 Varetektsinnsatte som har sittet i politiarrest utover 24 timer etter kjennelse 2006

| Region | > 1 døgn | > 2 døgn | > 3 døgn | > 4 døgn | > 5 døgn | > 6 døgn | Totalt |
|---------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|--------|
| Øst | 71 | 43 | 19 | 9 | 2 | 0 | 144 |
| Nordøst | 19 | 6 | 1 | 0 | 2 | 1 | 29 |
| Sør | 28 | 8 | 2 | 0 | 1 | 0 | 39 |
| Sørvest | 14 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| Vest | 28 | 15 | 13 | 7 | 1 | 0 | 64 |
| Nord | 7 | 5 | 4 | 2 | 0 | 0 | 18 |
| Totalt | 167 | 79 | 39 | 18 | 6 | 1 | 310 |



Figur 3.4 Fengselsbelegg i prosent 1999–1. kvartal 2006

tilstrekkelig til at domfelte etter avsluttet soning holder seg på den riktige siden av loven. Det er derfor en av kriminalomsorgens hovedutfordringer å finne frem til tiltak og metoder som kan bidra til å motvirke fremtidig kriminalitet og derved øke tryggheten i samfunnet.

Departementet vil i dette punktet redegjøre for tiltakene i høringsnotatet som er knyttet til sonings- og varetektsplasser, og i pkt. 3.3.2 for de strukturelle tiltakene.

3.3.1.2 Fengselsmessige tiltak

Justisdepartementet gjør i høringsnotatet det klart at kriminalomsorgen har nådd grensen for hvor mange fengselsdommer som kan gjennomføres innenfor dagens ressursrammer. Fengslene har de siste årene hatt en gjennomgående høy kapasitetsutnyttelse. Kapasitetsutnyttelsen har ligget høyt over det forventede målkravet fra departementet på 94 %, jf. figur 3.4.

Kriminalomsorgen har fra november 2002 tatt i bruk dublering i enkelte enmannsceller i lukkede fengsler. Tiltak med fremskutt løslatelse ble iverksatt fra januar 2004. Tiltakene har medført en reduksjon i behovet for fengselskapasitet.

De siste årene er det etablert to nye fengsler, Hustad fengsel til erstatning for Molde fengsel og nytt fengsel i Kongsvinger. Videre er det gjennomført kapasitetsutvidende tiltak i flere fengsler. Disse tiltakene har allerede hatt betydelig effekt på domsavviklingen.

Det sterke presset på fengselsplasser gjør at Justisdepartementet løpende utreder ulike alternativer for å øke plasskapasiteten i de områdene der behovet er størst. I høringsnotatet fremgår det at utfordringene er størst i vest og i østlandsområdet. Det er derfor vedtatt å tilføre disse områdene økt

fengselskapasitet ved å etablere 150 midlertidige plasser i Bergen (Bjergvin fengsel) og Nord-Odal (Bruvoll fengsel). Justisdepartementet planlegger dessuten ytterligere utvidelser, men frem til Halden fengsel i 2009 er ferdig vil det ikke bli bygget nye, større fengsler.

Forslagene om kapasitetsutvidelser som er nevnt i høringsnotatet, får bred støtte. Flere av høringsinstansene mener imidlertid det er behov for å opprette ytterligere fengselsplasser for å sikre seg mot ny kødannelse.

Riksadvokaten understreker at det hjelper lite om ett ledd i straffesakskjeden avviker sakene raskt hvis dette fører til opphopning andre steder. Derfor er det nødvendig å ha en soningskapasitet som er tilstrekkelig til at dommer på ubetinget fengsel kan fullbyrdes uten kødannelse. Etter riksadvokatens syn bør departementet tilstrebe en kapasitet som gir en buffer, også for år der domstolene utmåler flere ubetingede fengselsdøgn enn prognosene tilsier. Riksadvokaten peker også på mangelen på varetektsplasser og at dette blant annet svekker mulighetene for effektiv bekjempelse av gjengkriminaliteten, i tillegg til unødvendig og uheldig ressursbruk i politiet. Agder statsadvokatembeter viser i sin høringsuttalelse til at det viktigste tiltaket er at antallet soningsplasser økes, og at soningskøen på sikt neppe vil komme under kontroll dersom dette ikke gjøres. Agder statsadvokatembeter mener at det antakelig, i tillegg til Halden fengsel, bør bygges ytterligere ett nytt fengsel. Tiltaket er nødvendig for en mer varig og stabil soningssituasjon, uten stadige tiltak for å få soningskøen under kontroll. Kriminalomsorgen region øst viser til kriminalomsorgens enhetsstrukturstrategi og anbefaler at departementet i det minste starter planlegging av nye fengselsplasser som

kan etableres etter at køavviklingsperioden er over. *Hovedverneombudet i kriminalomsorgen* støtter dette og mener Justisdepartementet må ha en mer aktiv tilnærming til etablering av nye fengselsplasser. Departementet må derfor etter hovedombudets syn så snart som mulig planlegge mulige prosjekter, fordi all erfaring viser at det tar 10-15 år fra et nytt fengsel er påtenkt til det står klart til drift.

Hordaland statsadvokatembeter etterlyser varige løsninger og uttaler blant annet:

«Konklusjonen må bli at det må settes inn ytterligere fokus på permanente tiltak i form av utbygging av fengselsplasser for å kunne imøtekomme det behovet som oppstår som en direkte konsekvens av en ønsket utvikling med hensyn til straffeutmåling og økt fokus på effektivitet i strafferettskjeden.

Om en ikke bygger flere fengselsplasser enn at en er avhengig av fullstendig kapasitetsutnyttelse til enhver tid for å unngå soningskø, og selv da opplever at restansene hopper seg opp, må konsekvensen være at en må bygge flere fengsler og ha en noe større «fri kapasitet» for å kunne avvikle soning innen rimelig tid også i perioder der det avsies flere dommer enn vanlig. All den tid problemstillingen nå har dukket opp med tyngde to ganger innenfor rammen av drøyt 10 år, må problemet sies å være permanent om ikke det gjøres varige tiltak.

Denne problemstilling er direkte overførbart på varetektsfengselsplassene. Det må legges til grunn at politiet ikke begjærer varetektsfengsling i utrengsmål. Også her er i store perioder underkapasiteten så påtagelig at fanger må løslates på grunn av manglende fengselskapasitet. Videre har utviklingen som en følge av pålegg om å ikke bruke politiarrest i mer enn 24 timer, ført til et betydelig behov for å transportere varetektsfanger til fengsler på andre kanter av landet på grunn av manglende kapasitet i nærområdet. Dette er særdeles kostnadskrevende i tillegg til at det går ut over politiets etterforskningsressurser. Problemet må sies å være permanent.

Utbygging av fengsler som Bruvoll og Vestlandsheimen, åpne fengsler med forholdsvis stor kapasitet, bør kunne bidra til å ta unna en hel del av behovet. Plassbehovet fremstår imidlertid så markert og varig at en bør tilstrebe å gjøre denne type fengsler permanente.»

Oslo statsadvokatembeter mener at samfunnet ikke har prioritert de ressursmessige konsekvensene av kriminalitetsutviklingen:

«Generelt sett vil en likevel fremheve at spørsmålet om soningskøer - over et lengre tidsperspektiv - er en konsekvens av kriminalitetsutviklingen og at samfunnet ikke har prioritert de ressursmessige konsekvenser av dette. For Oslo statsadvokatembeter fremstår det som prinsipielt uheldig at de straffer som fastsettes av domstolene etter gjeldende lov, ikke blir gjennomført på grunn av kapasitetsforhold innenfor fengselsvesenet. Flere av de forslag som tas opp bør vurderes i en mer generell kriminalpolitisk sammenheng, og da som en vurdering av hvilke straffer domstolene bør anvende overfor ulike lovbrudd.

En situasjon der gapet mellom domstolenes formelle straffereaksjon og den reelle reaksjonsfullbyrdelse øker, anser en som svært uheldig. Dette gjelder særlig dersom den reelle begrunnelse for dette er knyttet til økonomiske forhold.»

Politidirektoratet er enig i at det i en overgangsperiode er nødvendig å innføre midlertidige fengselsplasser ut fra dagens situasjon, i tillegg til etableringene av permanente fengsler.

Norsk Fengsels- og friomsorgsforbund viser i sin høringsuttalelse til Sverige hvor det per i dag er 7 til 8 nye fengsler under bygging. Ifølge forbundet planlegger dessuten myndighetene 1 753 nye plasser i netto tilskudd frem til 2010.

Kultur- og kirkedepartementet peker på at prestetjenesten ved fengselsanstaltene er viktig, og at det vil være behov for å styrke denne tjenesten når det opprettes nye fengselsplasser av et visst omfang.

Justisdepartementets forslag om å øke plasskapasiteten i fengslene har bred støtte, og departementet vil arbeide videre med å utrede ulike alternativer som kan øke sonings- og varetektskapasiteten. I arbeidet med å utvide plasskapasiteten er det også viktig å ta hensyn til behovet for å styrke opplæringsstilbudet, helsetjenesten, bibliotekjenesten og prestetjenesten. Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kultur- og kirkedepartementet har i dag det overordnede ansvaret for disse tjenestene.

3.3.1.3 Drifts- og bygningsmessige tiltak

3.3.1.3.1 Innledning

I *høringsnotatet* redegjør Justisdepartementet først for kostnadene knyttet til drift og etablering av fengselsplasser (pkt. 3.3.1.3.2), deretter for tiltak for å forsterke åpne fengsler (pkt. 3.3.1.3.3) og til slutt for tiltak som skal utvide satsingen på vedlikehold for å unngå akutte stengninger (pkt. 3.3.1.3.4).

3.3.1.3.2 *Kostnader knyttet til drift og etablering av fengselsplasser*

Justisdepartementet viser i *høringsnotatet* til at kriminalomsorgens kostnader til drift av fengslene består av personalkostnader, lokalkostnader og andre driftskostnader. Den største delen av kostnadene er personalkostnader som står for om lag 75 % av de samlede driftskostnadene.

Driftskostnadene varierer betydelig mellom fengslene. Dette skyldes i hovedsak forskjellige sikkerhetsregimer. I fengsler med høyt sikkerhetsnivå (lukket fengsel) er det større bemanning enn i fengsler med lavere sikkerhetsnivå (åpent fengsel). De fleste fengselsbygg eies av Justisdepartementet, og kriminalomsorgen betaler ikke husleie for å disponere fengsler som eies av departementet. Enkelte fengsler leies av Statsbygg, kommuner, fylkeskommuner eller andre eiendomsbesittere, og for disse byggene betaler kriminalomsorgen husleie. Departementet legger i høringsnotatet opp til å leie bygg til midlertidige kåavviklingstiltak.

Gjennomsnittlig årlig driftskostnad per plass er om lag 530 000 kroner i fengsler med høyt sikkerhetsnivå og 340 000 kroner i fengsler med lavere sikkerhetsnivå. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig driftskostnad per soningsdøgn på om lag 1 500 kroner i fengsler med høyt sikkerhetsnivå og om lag 1 000 kroner i fengsler med lavere sikkerhetsnivå. I tillegg påløper kostnader til kriminalomsorgens forvaltningssamarbeidspartnere, herunder kostnader til helse, utdanning og kultur/kirkelige tjenester. Disse kostnadene berører andre departementers budsjetter.

Investeringskostnadene knyttet til etablering av ny fengselskapasitet varierer betydelig. Det er som hovedregel mindre kostbart å utvide fengselskapasiteten i eksisterende fengsler enn å etablere ny fengselskapasitet som ikke er knyttet til et eksisterende fengsel. Dette skyldes at infrastrukturen i et eksisterende fengsel allerede er etablert.

Investeringskostnadene ved etablering av lukkede plasser er høyere enn ved etablering av åpne plasser fordi det stilles andre bygningsmessige og sikkerhetsmessige krav ved etablering av lukket fengselskapasitet. Investeringskostnaden per plass ved etablering av nye lukkede plasser, som ikke er knyttet til et eksisterende fengsel, beløper seg til om lag 4–5 millioner kroner. Halden fengsel, som vil bli et fengsel med hovedsakelig lukkede plasser, har en budsjettert investeringskostnad per plass på om lag 4,2 millioner kroner. Investeringskostnaden ved etablering av nye lukkede plasser i eksisterende fengsler vil som regel beløpe seg til om lag 2–3 millioner kroner per plass.

Kostnader ved etablering av åpen fengselskapasitet varierer også. Det vil ofte være behov for en viss grad av investeringer for å gjennomføre ombyggingsarbeider ved etablering av åpen fengselskapasitet. I noen tilfeller kan åpen fengselskapasitet etableres med et minimum av investeringer samtidig som det legges opp til en noe høyere bemanning enn hva som er vanlig i disse fengslene. Dette gjelder for eksempel i forbindelse med etablering av åpen fengselskapasitet i midlertidige fengsler som Bjørgvin og Bruvoll. Investeringskostnadene knyttet til disse plassene er lave, om lag 50 000 kroner per plass, mens driftskostnadene per plass i disse fengslene er noe høyere enn gjennomsnittlig driftskostnad per plass i andre åpne fengsler.

Ingen høringsinstanser har kommentert dette punktet.

Departementet har ingen ytterligere merknader til dette punktet utover det som framgår av høringsnotatet.

3.3.1.3.3 *Ytterligere forsterkning av åpne fengsler*

Justisdepartementet peker i *høringsnotatet* på at flere av de åpne fengslene som hvert år gjennomfører mange korte dommer, er bygd og bemannet for å ta imot domfelte som i hovedsak er dømt etter vegtrafikkloven. De siste års utvikling har vist at mange domfelte i denne kategorien får samfunnsstraff eller betinget dom med vilkår om promilleprogram i stedet for ubetinget fengselsstraff. Dette har medført at disse fengslene allerede mottar en vesentlig større andel domfelte i andre domskategorier. Flere av de domfelte i disse kategoriene har store rusproblemer. En konsekvens av dette er at fengslene må overføre flere domfelte fra åpne til lukkede fengsler som følge av disiplinærbrudd.

Ifølge høringsnotatet vil kriminalomsorgen følge opp problemstillingen rundt fengsler med lavere sikkerhetsnivå med sikte på å bedre sikkerheten ved slike fengsler. I denne sammenhengen viser Justisdepartementet til arbeidet som er i gang med å lage en strategisk plan for enhetsstrukturen i kriminalomsorgen.

Kriminalomsorgen region øst, nordøst og sør, Kriminalomsorgens utdanningsenter og Juridisk rådgivning for kvinner støtter forslaget. *Hovedverneombudet i kriminalomsorgen* har heller ingen fengselsfaglige innvendinger mot forslaget, men savner en vurdering av hvilke arbeidsmiljømessige konsekvenser endringene vil få.

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund presiserer følgende i sin høringsuttalelse:

«Dette tiltaket må være ment slik at de som plasseres i den lukkede delen bare skal sitte der inntil vedkommende overføres til fengsel med høyere sikkerhet, eller om det er forsvarlig og hensiktsmessig, tilbakeføre til den «åpne» delen av fengselet. Uansett vil et slikt tiltak innebære en bemanningsøkning. Vi ønsker ikke å blande ulike kategorier av innsatte sammen. Fengslene med lavere sikkerhet har lite ressurser i forhold til antallet innsatte og situasjonen må ikke forverres for disse fengslene.»

Departementet har satt i verk tiltak for å bedre sikkerheten ved fengslene Hof og Ilseng. Dette medfører at flere innsatte kan kalles inn til direkte soning ved disse fengslene, som begge er fengsler med lavere sikkerhetsnivå. En annen konsekvens er at fengslene i større grad unngår å overføre innsatte til annet fengsel med høyt sikkerhetsnivå ved disiplinærbrudd. Ved Hof fengsel er det i 2005 og 2006 gjennomført sikkerhetsmessige tiltak både ved at den fysiske sikkerheten er styrket og ved at bemanningen ved fengslet er økt. Dette har også bidratt til høyere kapasitetsutnyttelse ved fengselet. I 2007 planlegger Justisdepartementet ytterlige styrking av Hof fengsel. Ved Ilseng fengsel ble det i 2005 gjennomført sikkerhetsmessige oppgraderinger, og bemanningen ble økt. Det skal bygges et vaktbygg som blant annet vil gi en økning i kapasiteten med seks nye plasser. Tiltaket vil både øke gjennomført domsvolum og samtidig redusere presset på de lukkede fengslene.

3.3.1.3.4 Utvidet satsing på vedlikehold for å unngå akutte stengninger

Justisdepartementet viser i *høringsnotatet* til at kriminalomsorgen disponerer en eiendomsmasse på om lag 350 000 kvadratmeter. Fengselsmassen er lite homogen og varierer når det gjelder tilstand, alder og bygningsmessig utforming. Over flere år har det bygget seg opp et betydelig vedlikeholdsetterslep. Beregninger foretatt av en ekstern konsulent viser at etterslepet beløper seg til om lag 2 milliarder kroner.

Et godt og verdibevarende vedlikehold av eiendomsmassen er nødvendig for å opprettholde kapasiteten, unngå akutte stengninger og sikre at bygningsmassen er sikkerhetsmessig og helsemessig forsvarlig. Dette krever både tilstrekkelig ressurser til drift og vedlikehold av eiendomsmassen og høy kompetanse på eiendomsforvaltning.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning har startet et arbeid med å lage felles vedlikeholdsplaner i kriminalomsorgen. I tillegg vil det bli gjen-

nomført tilstandsanalyser i enkelte fengsler for å få en bedre oversikt over vedlikeholdssituasjonen og for å skape et bedre grunnlag for å sette i verk målrettede vedlikeholdstiltak. Som et ledd i arbeidet med å legge til rette for et system som sikrer et godt og verdibevarende vedlikehold, vurderer Justisdepartementet å innlemme eiendomsmassen i fengslene i statens husleieordning under Statsbygg.

Ullersmo fengsel er et av landets største fengsler og bidrar med en vesentlig andel av den lukkede fengselskapasiteten i østlandsområdet. Det er et betydelig rehabiliteringsbehov ved fengselet, og det har i de senere år blitt bevilget midler til ekstraordinært vedlikehold for å unngå stengning.

Justisdepartementet vurderer ulike alternativer for rehabilitering, oppgradering og eventuell utvidelse av Ullersmo fengsel. Det er i den forbindelse vedtatt at det skal gjennomføres en ekstern kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag og kostnadsramme (KS 1) slik det stilles krav om i forbindelse med alle investeringsprosjekter med antatt kostnadsramme over 500 millioner kroner.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet støtter en innlemming av fengselseiendommene i husleieordningen under Statsbygg og mener en husleieordning vil gi større muligheter til å sikre et verdibevarende vedlikehold og oppgradere bygningsmassen. En husleieordning kan etter Fornyings- og administrasjonsdepartementets oppfatning også bidra positivt til å finne løsninger på lokalbehov i kriminalomsorgen og dermed støtte arbeidet med å redusere soningskøen.

Kriminalomsorgen region øst, Kriminalomsorgen region sør og hovedverneombudet i kriminalomsorgen synes det er bra at departementet retter oppmerksomheten mot dette området. For eksempel uttaler *Kriminalomsorgen region øst* at regionen er enig i at eiendomsforvaltningen må profesjonaliseres og at det er viktig med godt og verdibevarende vedlikehold i en bygningsmasse som er utsatt for betydelig slitasje og har et stort etterslep av vedlikehold. Selv med gode vedlikeholdsplaner trengs det ifølge regionen ressurser for å kunne heve standarden generelt. *Kriminalomsorgen region øst* mener man må se dette i sammenheng med en altfor høy kapasitetsutnyttelse, og at en slik utnyttelse gir lite rom for jevnlig utbedringer, og derved øker faren for kollaps og akutt stengning av plasser.

Justisdepartementets forslag til å utvide satsingen på vedlikehold får gjennomgående bred støtte av høringsinstansene, og departementet fastholder derfor forslaget.

I St. prp. nr. 1 (2006–2007) har Justisdepartementet uttalt at man vil vurdere om en mulig innlemming av eiendomsmassen i statens husleieordning under Statsbygg vil være et tiltak som kan bidra til å profesjonalisere eiendomsforvaltningen og legge til rette for et system for godt vedlikehold.

3.3.2 Strukturelle tiltak

3.3.2.1 Innledning

I tillegg til å etablere flere fengselsplasser, vurderer Justisdepartementet i høringsnotatet strukturelle grep for å redusere soningskøen, redusere presset på varetektsplasser og etablere varige tiltak som gjør det mulig å reagere raskt og begrense risikoen for ny soningskø.

Tiltak som forutsetter lovendringer, behandler departementet nedenfor under kapittel 4–8. I dette punktet gjør departementet nærmere rede for de øvrige tiltakene og høringsinstansenes reaksjoner.

Høringsinstansene har særlig kommentert forslagene i høringsnotatet om å endre tilsigelsesfristen, øke dubleringen, utvide prøveordningen med narkotikaprogram til fire nye steder, øke bruken av straffegjennomføringsloven § 12 og § 16, overføre utenlandske innsatte til fortsatt soning i hjemlandet, utvide ordningen med fremskutt løslatelse, endre benådningspraksis og redusere gjennomføring av subsidiær fengselsstraff i lukket fengsel.

3.3.2.2 Tilsigelsesfristen

Etter *gjeldende rett* er det politiet som har ansvaret for å sette i verk fullbyrdingen av straff og andre reaksjoner, jf. straffeprosessloven § 455 annet ledd. Det er også politiet som i dag har ansvaret for å innkalle domfelte til soning. Dette følger av straffeprosessloven § 461 første ledd som lyder:

«Skal en domfelt som er på frifot, utholde frihetsstraff eller samfunnsstraff, meddeler politiet ham pålegg om å møte til fastsatt tid og sted for at fullbyrdingen kan påbegynnes.»

Fremmøte til fullbyrding av frihetsstraff og samfunnsstraff er nærmere regulert i forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen) § 29–6:

«Skal en domfelt som er på frifot, utholde frihetsstraff, sender politiet ham pålegg om å møte til fastsatt tid og sted for at fullbyrdingen kan påbegynnes. Innkallingen sendes normalt som meddelelse i samsvar med domstolsloven § 186. Når sakens art eller omstendighetene for øvrig tilsier det bør forkynning nyttes. Domfelte bør pålegges å ta med pålegget til vedkom-

mende anstalt, som i god tid bør underrettes om det.

Pålegg om fremmøte til fullbyrding av subsidiær frihetsstraff skal lyde på betaling av boten eller fremmøte.

Unnlater domfelte å fremstille seg til fastsatt tid og sted, kan han avhentes. Domfelte kan også avhentes når politiet har grunn til å tro at han vil flykte for å unndra seg straffen.

Dersom en domfelt skal avtjene samfunns-tjeneste, skal kontoret for kriminalomsorg avtale tid og sted med domfelte for utføring av tjenesten og gi pålegg om å møte. Tredje ledd gjelder tilsvarende.»

Politiet fastsetter tilsigelsesfristen som er den tiden domfelte får til å innrette seg på å møte til soning. Tiden fra mottatt innkalling og frem til fremmøtetidspunktet varierer i dag mellom de ulike politidistriktene. I enkelte distrikter innkaller politiet domfelte med minimum 14 dagers varsel, mens i andre distrikter varsler politiet domfelte minimum 3–4 uker i forveien.

I *høringsnotatet* peker Justisdepartementet på at en kort tilsigelsesfrist gir kriminalomsorgen mulighet til å utnytte plasskapasiteten på en effektiv måte fordi soningsplasser uforutsett kan bli ledige blant annet som følge av soningsuttsettelse, straffavbrudd eller domfelte som ikke møter til soning. I en situasjon med soningskø er det viktig å innkalle nye domfelte så raskt som mulig til ledige plasser. Ved en kortere tilsigelsesfrist bør imidlertid også den domfeltes behov for å tilrettelegge soningen tas i betraktning. Tilretteleggingen kan blant annet gjelde forholdet til arbeidsgiveren og familien.

Et flertall av høringsinstansene går mot forslaget om kortere tilsigelsesfrist. *Kriminalomsorgen region nord* uttaler for eksempel følgende:

«Region nords oppfatning er at tilsigelsesfristen ikke bør gjøres kortere. En forkortelse av fristen vil etter vår oppfatning være uhensiktsmessig og i enkelte tilfeller svært uheldig for domfelte og vedkommendes familie. Vår erfaring viser at domfelte har et reelt behov for å gjøre avtaler med familie, arbeidsgiver, offentlige kontorer mfl. i forkant av soningen. Dette behovet er særlig stort for domfelte som er idømt lange fengselsstraffer. For å gjøre soningen minst mulig byrdefull for domfelte og vedkommendes pårørende bør han eller hun således få tilstrekkelig tid til å gjøre forberedelser i forkant av soningen. Vedkommende vil da også lettere kunne legge til rette for livet etter endt fengselsopphold.

Dersom tilsigelsesfristen er kort, vil domfelte erfaringsmessig ofte søke om sonings-

utsettelse. Dette vil legge unødig beslag på politiets ressurser. Domfelte vil videre søke om fremstilling eller permisjon for å få fullført nødvendige gjøremål vedkommende ikke fikk gjort før innsettelsen. Dette vil i en viss grad unngås ved at fristen ikke gjøres kortere.»

Politidirektoratet er i utgangspunktet positivt innstilt til en reduksjon av tilsigelsesfristen, men peker samtidig på hvilke uønskede følger det kan få hvis fristen settes for kort. *Riksadvokaten* er av den oppfatning at ikke bare tilsigelsen til soning, men også avgjørelsen av søknader om soningsutsettelse, bør avgjøres av kriminalomsorgen.

Departementet går inn for å standardisere tilsigelsesfristen og at fristen normalt settes til tre uker, men slik at fristen kan fravikes etter nærmere fastsatte kriterier. Dette kan i enkelte tilfeller føre til at tilsigelsesfristen også settes lavere enn tre uker slik enkelte politidistrikter praktiserer i dag, men ikke kortere enn 14 dager. For kriminalomsorgen vil en slik standardisering både ivareta hensyn til kriminalomsorgens behov for plassutnyttelse og domfeltes behov for å tilrettelegge soningen med tanke på blant annet arbeidsgiver og familie.

Regjeringen tar i St. prp. nr. 1 (2006–2007) sikte på å fremme en odelstingsproposisjon for Stortinget våren 2007 som overfører ansvaret for soningsinnkallingen fra politiet til kriminalomsorgen. Forslaget vil også omfatte politiets myndighet til å avgjøre søknader om soningsutsettelse. Etter at ansvaret for innkallingen til straffegjennomføring er overført til kriminalomsorgen, vil Justisdepartementet sørge for å utarbeide nye retningslinjer for tilsigelsesfristen.

3.3.2.3 Dublering

Ordningen med dublering er *hjemlet* i straffegjennomføringsloven § 17 første ledd hvor det blant annet heter at innsatte skal være i enerom om natten hvis ikke helsemessige forhold eller plassmangel er til hinder for det. I brev til kriminalomsorgens regionene i oktober 2002 besluttet Kriminalomsorgens sentrale forvaltning å utvide bruken av dublering i enmannsceller. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning stilte som vilkår at dubleringen var sikkerhetsmessig og helsemessig forsvarlig.

Som ett av flere tiltak for å avvikle soningskøen, foreslår Justisdepartementet i *høringsnotatet* å øke bruken av dublering i enmannsceller. Tiltaket forventes å tilsvare inntil 20 fengselsplasser. Dublering innebærer at to innsatte plasseres i en celle som er beregnet for én person. Av kriminalomsor-

gens 3 306 fengselsplasser, er 2 568 i enkeltrom. Det er for øvrig 738 plasser i rom bygget for to eller flere innsatte. De fleste flermannsrom er i åpne fengsler. I 2004 var det om lag 14 000 fengselsdøgn som ble gjennomført ved dublering. Dette tilsvarte 39 plasser. Antall ekstra fengselsdøgn sank til noe under 11 000 døgn i 2005, noe som tilsvarer om lag 30 plasser.

Stortingets ombudsmann for forvaltningen har tatt opp kriminalomsorgens dubleringspraksis flere ganger de siste årene. I brev av 16. mars 2004 konkluderte ombudsmannen med at dublering og flermannsrom kan benyttes. Ombudsmannen forutsetter imidlertid at følgende forutsetninger må være til stede:

- Det må være foretatt og fortløpende foretas en forsvarlig helse- og sikkerhetsmessig vurdering av forholdene.
- De helsemessige sidene ved dublering må følges opp særlig nøye.
- Dublering må kun anvendes for innsatte som soner kortere fengselsstraffer.
- Ordningen må ikke være permanent, og det må arbeides med konkrete tiltak for å øke antallet fengselsplasser slik at dublering ikke blir nødvendig.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning har i brev av 16. april 2004 til kriminalomsorgens regioner presisert at regionene skal følge opp ombudsmannens forutsetninger. I tillegg har Kriminalomsorgens sentrale forvaltning blant annet presisert at oppholdet i dublert celle som hovedregel skal begrenses til 30 dager dersom domfelte ikke selv ønsker noe annet.

Justisdepartementet antar i *høringsnotatet* at det innenfor disse rammene kan være forsvarlig å øke bruken av dublering i enmannsceller. Tiltaket forventes å tilsvare inntil 20 fengselsplasser. Dubleringen skal i så stor grad som mulig være frivillig og bare benyttes i køavviklingsperioden.

Tilbakemeldingene fra *høringsinstansene* er blandede. Bare *Riksadvokaten*, *Hordaland statsadvokatembeter* og *Kriminalomsorgens utdannings-senter* støtter departementets forslag om å utvide ordningen med dublering. Et klart flertall av *høringsinstansene* representert ved *kriminalomsorgensregionene*, *hovedverneombudet i kriminalomsorgen*, *Sosial- og helsedirektoratet*, *Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund*, *Kriminalomsorgens Yrkesforbund*, *Norsk Tjenestemannslag*, *Juridisk rådgivning for kvinner* og *Juss-Buss* er derimot sterkt i mot dette tiltaket. De viser blant annet til at gevinsten av kapasitetsutvidelsen er marginal og at dublering

på prinsipielt grunnlag ikke bør benyttes av hensyn til helse, hygiene og human fangebehandling.

Dublering bør etter *Arbeids- og inkluderingsdepartementets* oppfatning i så stor grad som mulig være frivillig og bare benyttes i køavviklingsperioden. Tvungen dublering kan ifølge *Arbeids- og inkluderingsdepartementet* medføre en særlig psykisk, og kanskje fysisk påkjenning for den innsatte. Det er derfor viktig å ta hensyn til innsattes kultur, språk, nasjonalitet og religion ved slik dublering.

Stortingets ombudsmann for forvaltningen viser til den pågående ombudsmannssaken om dubleringspraksis i norske fengsler og at saken kan avsluttes i løpet av september 2006. Ombudsmannen legger til grunn at departementet tar hensyn til de synspunktene ombudsmannen gir uttrykk for i den forbindelse. *Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere* mener departementet bør avvende ombudsmannens avgjørelse.

Departementet fastholder forslaget om å øke dublering i enmannsceller. Tiltaket forventes å tilsvare inntil 20 fengselsplasser. Etter departementets syn er det ikke noe ekstraordinært at flere innsatte deler celle. Tvert imot er det vanlig at innsatte flere steder er plassert sammen på flermannsrom. Det spesielle ved dublering er at to innsatte soner sammen på en celle som ikke er bygd for dette formålet. Departementet mener ordningen med dublering kan forsvares som et ekstraordinært og midlertidig tiltak i arbeidet med å avvikle soningskøen. Vilåret er at dubleringen foregår i forsvarlige former innenfor de rammene Stortingets ombudsmann for forvaltningen trekker opp. I brev til kriminalomsorgsregionene 24. juli 2006 har Kriminalomsorgens sentrale forvaltning presisert at cellene som skal benyttes til dublering, må ha tilfredsstillende toalettforhold. Dubleringen skal i så stor grad som mulig være frivillig og bare benyttes i køavviklingsperioden.

Økt dublering vil ikke bli iverksatt før Sivilombudsmannen har avsluttet den pågående saken om dublering.

3.3.2.4 Narkotikaprogram med domstolskontroll

Stortinget vedtok 17. juni 2005 endringer i *straffeloven § 53* som åpner for en treårig prøveordning med narkotikaprogram med domstolskontroll. Loven trådte i kraft 1. januar 2006. Ved forskrift 16. desember 2005 nr. 1518 har Kongen gitt nærmere regler om prøveordningen. Istedenfor å dømme rusmiddelmissbrukeren til fengsel, kan retten nå dømme rusmiddelmissbrukeren til betinget fengsel med vilkår om å gjennomgå et individuelt

tilpasset rehabiliteringsopplegg. I første omgang skal programmet prøves ut i to bykommuner.

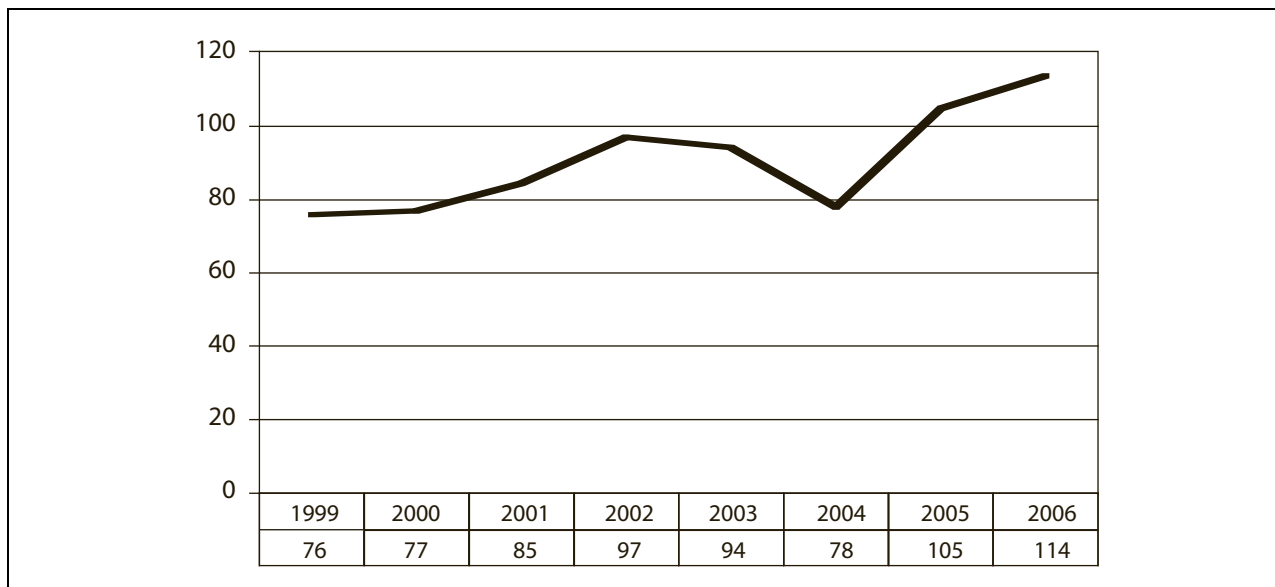
I *høringsnotatet* opplyser Justisdepartementet at det fra 1. januar 2006 er satt i gang prøveprosjekter i Oslo og Bergen. Formålet med prøveordningen er å forebygge ny kriminalitet og fremme domfeltes rehabilitering ved at domstolen kan dømme lovovertrederen til en alternativ straffereaksjon. Prøveordningen gjelder for rusmiddelmissbrukere som er dømt for narkotikarelatert kriminalitet og hvor retten har satt som vilkår at den domfelte gjennomfører narkotikaprogram med domstolskontroll. Rusmiddelmissbrukeren må være bosatt i en av prøvekommunene og ha narkotika som hovedmissbruk. Det er viktig at dommer med narkotikaprogram blir iverksatt så raskt som mulig. For å sikre dette, er det opprettet et dagsenter ved hvert av de to prøvestedene. Dagsenteret vil gi et helhetlig tilbud til de som skal delta i programmet, og senteret vil være base for teamets virksomhet og domfeltes faste møtested når ikke annet er avtalt. Justisdepartementet vurderer i høringsnotatet å utvide prøveprosjektet med narkotikaprogram fra to til seks prøvesteder. Effekten av tiltaket vil tilsvare 30 plasser første driftsåret og 60 plasser andre året.

Et klart flertall av *høringsinstansene* peker på at ordningen med narkotikaprogram er meget kostnadskrevende og er betenkt over å utvide prøveordningen før erfaringsgrunnlaget er større. Enkelte tror dessuten at tiltaket gir liten effekt for arbeidet med kønedbyggingen.

Senter for narkotikaprogram med domstolskontroll i Bergen er kritisk til en utvidelse allerede nå:

«ND er en svært god måte å sone på, for dem som er egnet til dette vel og merke. Det er positivt at en ønsker å øke antall ND-senter. Riktig tidspunkt for utvidelse er vi derimot usikker på. ND-senteret har i realiteten vurdert 15 personer for egnethet. I tillegg har vi 7 PU'er under arbeid. Vi har funnet 8 egnet og 7 uegnet. 6 er domfelt, derav ett brudd som førte til ny ubetinget dom.

ND-senteret har vært i full drift i ca. 4 måneder (alle teammedlemmene var på plass 1.mars). Vi har i denne perioden hatt mye å gjøre, spesielt med arbeidet med personundersøkelser. Vi ser også at arbeidet med personundersøkelser fort kan ta det meste av ressursene til fordel for oppfølgingen av de som faktisk er dømt. Vi må gjøre grep for å hindre at så skjer. Ett av de forholdene som vil gjøre at arbeidet med PU'er blir mindre ressurskrevende er at vi gjennom erfaring finner klarere kriterier for hvem som er egnet til ND og hvem som ikke er det. Men dette krever lenger tid og mer erfa-



Figur 3.5 Daglig gjennomsnittlig antall innsatte i institusjon etter straffegjennomføringsloven § 12¹

¹ Merknad: Tallene for 2003 er for høye sammenliknet med de andre årene, da de også inkluderer enkelte som var overført til de tidligere hybelhus under friomsorgen.

ring. Det er derfor hensiktsmessig at ND-teamene i Oslo og Bergen kan gjøre seg denne erfaringen først, før man setter inn store ressurser på å etablere nye senter som må prøve og feile på samme måten. Det vil være hensiktsmessig å få bruke forsøksperioden til dette.

Det har vært mye arbeid i forhold til å få administrative ting på plass i nye enheter. Det meste er pionerarbeid som nye ND-senter ikke vil trenge å gjøre. Det har likevel ført til at arbeidet med organiseringen innad på senteret ikke er ferdig enda. Også mht til dette kan det være hensiktsmessig å gjøre seg noen erfaringer, selv om ND-sentrene selvsagt vil være ulike uansett.

Med det antall domfelte som er tenkt inn i prosjektet, vil ikke en utvidelse av ND være et tiltak for å bygge ned soningskøen på det nåværende tidspunkt og som et hastetiltak.»

Senter for narkotikaprogram med domstolskontroll i Oslo anbefaler at etablering av narkotikaprogram med domstolskontroll i andre kommuner ikke bør finne sted før tidligst i januar 2008.

Departementet vil først vise til den brede støtten ordningen med narkotikaprogram har fått, både i Stortinget og fra instanser som er berørt av tiltaket. Departementet mener denne brede støtten vil være en viktig forutsetning for å lykkes med å gi rusmiddelmissbrukere som ønsker det, muligheten til å velge et lovlydig og rusfritt liv. For at rusmiddelbrukerne skal ha et slikt alternativ, er det derfor av stor betydning at ikke bare rusmiddelmissbrukere i Bergen og Oslo kan nyte godt av

tilbudet om narkotikaprogram. For det andre er det viktig å være oppmerksom på at ordningen med narkotikaprogram er en alternativ straffereaksjon til ubetinget fengselsstraff. En utvidelse av prøveordningen vil derfor ha betydning både i arbeidet med å bygge ned soningskøen og i arbeidet med å motvirke ny kødannelse. For det tredje vil en utvidelse av prøveprosjektet med narkotikaprogram gi et bredere erfaringsgrunnlag når ordningen skal evalueres.

Som nevnt ovenfor kan flere grunner tale for å utvide narkotikaprogrammet til flere prøvesteder. Departementet er imidlertid enig med flertallet av høringsinstansene i at det ikke er riktig å ta stilling til en slik utvidelse før erfaringsgrunnlaget er større. Prosjektet legger opp til en forskningsbasert evaluering der både prosess- og resultatevaluering vektlegges. Evalueringen skal gi en anbefaling om programmet bør avsluttes etter tre år, eller om det bør videreføres. Etter en samlet vurdering går departementet inn for å avvende anbefalingene før ordningen med narkotikaprogram eventuelt utvides til nye prøvesteder.

3.3.2.5 Økt bruk av straffegjennomføringsloven § 12

Etter *gjeldende rett* kan kriminalomsorgen beslutte at domfelte helt eller delvis skal gjennomføre fengselsstraffen ved heldøgnsopphold i institusjon. Overføring etter § 12 kan skje på ethvert tidspunkt i straffegjennomføringen. Selv om hovedregelen er at straffen skal være påbegynt i fengsel, kan det

gjøres unntak slik at hele straffen gjennomføres i institusjon. Det må foreligge tungtveiende grunner for dette. Svært ung alder kan være en tungtveiende grunn litt avhengig av omstendighetene i det konkrete tilfellet. Forskriften og retningslinjene til § 12 har vilkår som gir rom for skjønn, og som gir adgang til å dispensere.

I *høringsnotatet* viser Justisdepartementet til at det i 2005 ble det gjennomført 38 260 soningsdøgn etter straffegjennomføringsloven § 12. Av dette var 7 194 døgn ved utførelsesbedriften Fretex. Det var 27 413 døgn i behandlingsinstitusjoner. Øvrige soningsdøgn ble gjennomført i omsorgsinstitusjoner.

Rusreformen fra 1. januar 2004 hadde konsekvenser for § 12-ordningen, og ordningen er nå at en domfelt som har sendt inn søknad om § 12-soning i forbindelse med rusavhengighet, skal utredes av helsevesenet og således kan få pasientrettigheter. I slike tilfeller skal behandlingen foregå på en institusjon som har avtale med det regionale helseforetaket, og oppholdet blir finansiert av helsevesenet. Dette har medført en økning av søknader om § 12-soning i slike institusjoner.

I *høringsnotatet* går Justisdepartementet inn for å øke antallet overføringer til soning i behandlingsinstitusjon. Hensikten er at flere innsatte skal motta behandling, noe som gir forebyggende effekt, samtidig som man bygger ned køen. Det er imidlertid ventelister på opptil ett år ved mange av de helsefinansierte institusjonene. Det er derfor ikke tilstrekkelig for kriminalomsorgen å basere seg på institusjoner under helseforetakene. For å oppnå den ønskede effekten, må kriminalomsorgen i stor grad få til overføringer til institusjoner som ikke ligger under helseforetakene.

Justisdepartementet mener i *høringsnotatet* at det vil være mulig å øke antallet døgn i § 12-institusjon med ca. 23 000 soningsdøgn eller 63 plasser.

Høringsinstansene er gjennomgående positive til forslaget om å øke antallet overføringer til soning i behandlingsinstitusjon. Høringsinstanser som støtter departementets forslag er *Politidirektoratet, kriminalomsorgsregionene, Kriminalomsorgens Yrkesforbund, Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere og Norsk Tjenestemannslag. Politidirektoratet* uttaler for eksempel følgende:

«Politidirektoratet støtter Justisdepartementets forslag. Ved siden av at dette vil ha betydning for reduksjon av soningskøen, er det i tillegg en prioritert oppgave for kriminalomsorgen at flere innsatte rusmiddelmissbrukere overføres til behandlings- eller omsorgsinstitu-

sjoner etter straffegjennomføringsloven § 12, jf. St.prp. nr. 1 (2005-2006), side 85.»

Hordaland statsadvokatembeter peker på at det er viktig å vurdere det aktuelle behovet før kriminalomsorgen bruker institusjoner som soningsplasser. Når kriminalomsorgen vil overføre ansvaret for soning til institusjoner som ikke ligger under helseforetakene, mener *Sosial- og helsedirektoratet* at det er uklart hvilke institusjoner det siktes til. Direktoratet anbefaler at dette spørsmålet utredes nærmere, særlig med tanke på behovet for kvalifisert personell.

Forslaget om å øke antallet overføringer etter straffegjennomføringsloven § 12 har bred støtte, og Justisdepartementet ønsker derfor å utvide dette tiltaket. Det er etter departementets syn ikke behov for lovendring for å øke overføringer etter denne bestemmelsen.

3.3.2.6 Økt bruk av straffegjennomføringsloven § 16

Straffegjennomføringsloven § 16 åpner for at domfelte kan overføres til fortsatt straffegjennomføring utenfor fengsel. Denne formen for straffegjennomføring, som skjer under tett oppfølging av friomsorgskontorene, gir muligheter for at domfelte etablerer en stabil livssituasjon med skole eller arbeid før soningen avsluttes. Villkårene for ordningen er meget strenge, og ordningen benyttes i liten grad. Justisdepartementet foreslår derfor i kapittel 5 justeringer i loven som kan bidra til at bruken av § 16 øker.

Justisdepartementet mener samtidig at det bør være mulig å øke bruken av § 16 noe i påvente av den kommende lovendringen. I 2005 ble det totalt innvilget 25 overføringer etter § 16. I 2006 er det ved utgangen av september innvilget totalt 18 overføringer. Justisdepartementet har i samarbeid med kriminalomsorgen iverksatt tiltak som skal bidra til å øke antallet overføringer etter § 16.

3.3.2.7 Innsatte med utenlandsk statsborgerskap

Etter *gjeldende rett* er utgangspunktet at norske dommer sones i Norge. Det er imidlertid muligheter for å overføre soningen til et annet land. Rettslig grunnlag for overføring av utenlandske innsatte for fortsatt soning i hjemlandet er:

- Lov om fullbyrding av nordiske straffedommer av 15. november 1963.
- Den europeiske overføringskonvensjonen (inkorporert ved lov om overføring av domfelte av 20. juli 1991).

- Avtaler med enkeltland om overføring. Norge har i dag en bilateral avtale om overføring av straffedommer med Thailand.

I *høringsnotatet* viser Justisdepartementet innledningsvis til at det er om lag 350 domsinnsatte med utenlandsk statsborgerskap i norske fengsler. De landene som har flest statsborgere i norske fengsler, er Irak (38), Litauen (36), Polen (23), Somalia (23) og Nederland (21). Av disse er Litauen, Polen og Nederland tilsluttet tilleggsprotokollen til den europeiske overføringskonvensjonen (se nærmere omtale nedenfor). Departementet redegjør deretter nærmere for overføring til soning i nordiske land, overføring til fortsatt soning på grunnlag av eget ønske og tvangsmessig overføring til fortsatt soning i hjemlandet. Og til slutt signaliserer departementet at det blant annet vil intensivere arbeidet med overføringer innen gjeldende regelverk.

Overføring til de nordiske land skjer uavhengig av domfeltes samtykke. Det er relativt mange som blir overført innen Norden. De fleste sakene gjelder korte fengselsstraffer og straff der soning ennå ikke er påbegynt. Den 21. april 2006 var det 23 domsinnsatte fra de nordiske landene i norske fengsler. Det pågår for tiden et nordisk samarbeid om revisjon av loven om fullbyrding av nordiske straffedommer.

Overføring til fortsatt soning i hjemlandet skjer som hovedregel etter den europeiske overføringskonvensjonen. Per i dag har 60 land ratifisert konvensjonen, hvorav 44 europeiske og 16 ikke-europeiske land, herunder USA, Canada og Japan. Konvensjonen bygger på prinsippet om frivillighet og fordrer at den innsatte selv ønsker soningsoverføring. Den 21. april 2006 var det totalt 174 domsinnsatte fra land som er tilsluttet overføringskonvensjonen.

En tilleggsprotokoll til den europeiske overføringskonvensjonen gir mulighet til soningsoverføring uten innsattes samtykke. Som nevnt ovenfor, er 174 domsinnsatte fra konvensjonslandene. Bare 30 stater har ratifisert tilleggsprotokollen til konvensjonen. Det er 134 domsinnsatte (av de 174) som er borgere fra land som har ratifisert tilleggsprotokollen og som dermed i utgangspunktet er kandidater for tvangsoverføring. Litauiske, polske og nederlandske borgere utgjør de største gruppene. Flertallet av innsatte med utenlandske statsborgerskap i norske fengsler kommer imidlertid fra stater som ikke er omfattet av tilleggsprotokollen.

Tilleggsprotokollen gir adgang til å overføre fullbyrdelse av straffen uten den domfeltes sam-

tykke dersom domfelte har flyktet til hjemlandet, jf. artikkel 2, eller er besluttet utvist som en følge av den straffbare handlingen jf. artikkel 3. I praksis er det alternativ to som er mest aktuelt. En forutsetning for overføring er altså at det foreligger et endelig utvisningsvedtak. Hvorvidt vilkårene for utvisning er oppfylt, avgjøres av utlendingsmyndighetene.

Det stilles strengere krav til utvisning av personer som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen enn til tredjelandsborgere. EØS-avtalen og EFTA-konvensjonens primæroppgave er å beskytte den frie bevegelsen av personer, varer, tjenester og kapital, og i størst mulig grad fjerne alle hindringer som legger begrensninger på denne frie bevegelsen mellom avtalelandene. En utvisning vil nettopp være en begrensning i retten til fri bevegelse. Lovhjemmelen for dette inngrepet finnes i utlendingsloven § 58. Det er imidlertid EU-direktiv 64/221 som ligger til grunn for utformingen av utvisningsreglene i § 58. Utvisning kan bare skje når hensynet til offentlig orden eller sikkerhet tilsier det. Det er dessuten et krav at det må foreligge «en aktuell og alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn». Dette angir standarden for den proporsjonalitetsvurdering som må ligge til grunn i en utvisningsvurdering. Ilagt straff i seg selv er derfor ikke tilstrekkelig for å fatte et utvisningsvedtak. Eventuell utvisning krever følgelig en konkret helhetsvurdering av alvorlighetsgraden på det straffbare forholdet, vurdering av personlige forhold hos utlendingen, herunder gjentakelsesfare, samt en forholdsmessighetsvurdering. De strenge vilkårene for utvisning innebærer at det vil forekomme at innsatte som ellers kunne ha vært kandidater for overføring i medhold av tilleggsprotokollen, ikke blir besluttet utvist.

Tvangsmessig overføring forutsetter videre at vedkommende stat samtykker i å overta vedkommende innsatte for fortsatt soning der. Statene har med andre ord ingen plikt til å ta imot vedkommende. Konvensjonen har dessuten et krav om at det må være minimum seks måneder gjenstående soningstid før man setter i gang prosessen. Saksbehandlingstiden i overføringssaker er ofte lang, noe som i praksis innebærer at prosessen vil være forbeholdt dommer av en viss lengde.

På bakgrunn av ovennevnte forhold er det betydelig usikkerhet knyttet til antallet utenlandske innsatte hvor en overføring til soning i hjemlandet kan være aktuelt. En raskere avklaring av utvisningsspørsmålet kan føre til at man kan påbegynne arbeidet med en mulig tvangsoverføring på et tidligere tidspunkt og dermed få flere kandidater for slik overføring.

I høringsnotatet signaliserer Justisdepartementet at kriminalomsorgen vil intensivere arbeidet med soningsoverføring innenfor gjeldende regelverk. I den forbindelse anser departementet det hensiktsmessig å kontakte utlendingsmyndighetene for å formidle et ønske om prioritering og samarbeid på dette området. Videre satses det i høringsnotatet på å effektivisere mulighetene for soningsoverføring.

Bare noen få *høringsinstanser* har kommentert dette forslaget. Blant annet *Likestillings- og diskrimineringsombudet* viser til at overføring av domfelte for soning i hjemlandet kan være i domfeltes egen interesse, ved at soning kan gjennomføres nær familie og bekjente. Det kan dessuten være positivt i et rehabiliteringsperspektiv at man er i det landet man skal oppholde seg i etter soningen. Ombudet er derfor enig i at raskere avklaring av spørsmålet om utvisning vil være en fordel, også for domfelte. Målet om å redusere soningskøen må etter Likestillings- og diskrimineringsombudets syn imidlertid ikke bli styrende for utlendingsmyndighetenes vurdering av om vilkårene for utvisning av en straffedømt person er oppfylt. Dette gjelder i særlig grad personer som har oppholdstillatelse i Norge, og som har opparbeidet seg tilknytning til riket.

Departementet vil arbeide for å videreutvikle det internasjonale avtaleverket om soningsoverføringer. Kriminalomsorgen vil samtidig intensivere arbeidet med soningsoverføring innenfor gjeldende regelverk. Videre satser departementet på å effektivisere mulighetene for soningsoverføring og har satt i gang et arbeid for å følge opp dette. Et av virkemidlene er å etablere et tettere samarbeid med utlendingsmyndighetene.

I forbindelse med Stortingets behandling av overføringsloven (lov om overføring av domfelte av 20. juli 1991 nr. 67), forutsetter justiskomiteens flertall at departementet normalt vil legge vekt på å unngå overføring der dette åpenbart ville føre til en klar nedsettelse av straffen (Innst. O nr. 56 - 1990-91).

På bakgrunn av disse uttalelsene, ble det i Justisdepartementets instruks om håndteringen av overføringssakene (gitt ved kgl.res. 17.02.1995) bestemt i § 12 at

«Dersom det syntest klårt at den mottakende stat ved ei eventuell overføring vil utmåle ei straff som ligg vesentlig under den straff som er idømt i Norge, bør overføring som hovedregel ikkje finna stad. Det same gjeld om motakarlandet sine reglar for lauslating på vilkår fører med seg at domfelte vil verte lauslaten

mykje tidligare enn vedkomande ville ha vorte ved fullbyrdig i Norge.»

Ved forespørsel om overføring for soning av straffen i hjemlandet, viser overføringskonvensjonen til to ulike måter å fullbyrde dommen på. Man kan enten fortsette fullbyrdingen av den dommen som er ilagt, eller fullbyrdingslandet kan omgjøre dommen. Ved en omgjøring vil straffen bli utmålt i tråd med fullbyrdingslandets straffutmålingsregler, men straffen kan ikke bli skjerpet. Det er departementets oppfatning at langt de fleste sakene om overføring skjer ved at man fortsetter fullbyrdingen av straffedommen. Dette er en smidigere ordning enn omgjøring, og departementet foretrekker også som hovedregel denne ordningen.

Formålet med konvensjonen er å bedre muligheten for at domfelte skal få sone i det landet de har sterkest tilknytning til. En soning i et fremmed land kan skape ekstra problemer for den domfelte. Det kan være språkproblemer, kulturforskjeller og stor avstand til familie og venner. Men det viktigste hensynet for overføring er rehabiliteringshensynet. Rehabilitering av den domfelte under soningen har større sjanse for å bli vellykket hvis soningen foregår i det landet som den domfelte skal leve i etter soningen. Konvensjonen pålegger ikke partene å godta overføring i noen bestemt enkeltsak, men landene forplikter seg til å samarbeide i størst mulig utstrekning med dette for øyet.

Ved håndteringen av enkeltsakene, erfarer departementet at det først og fremst er i forhold til Nederland at det i noen saker ikke kan besluttes overføring fra norsk side. Bakgrunnen for dette er at straffenivået i Nederland for en del narkotikasaker avviker fra det norske. Av denne grunn har norske myndigheter nektet overføring i noen saker, jf. bestemmelsene i den ovenfor nevnte instruks. Samtidig har vi mottatt til soning i Norge norske statsborgere med dommer fra andre land hvor dommene er blitt omgjort til en langt lavere straff i Norge. Det kan nevnes at i en sak ble straffen omgjort i Norge til 5 år fra den opprinnelige straffen som var på 28 år. I en annen sak ble straffen i Norge redusert fra 9 år til 5 år. Andre stater har altså godtatt at den norske borgeren blir overført, selv om straffen da blir omgjort til en langt lavere straff.

Departementet finner derfor grunn til å reise spørsmål om den instruks som ble nedfelt på bakgrunn av Stortingets behandling av saken for 16 år siden, fortsatt skal stå ved lag. Da Stortinget behandlet saken, hadde man liten erfaring med overføringssaker. I løpet av de år som er gått har

det også vært en klar utvikling i retning flere innsatte med utenlandsk statsborgerskap i norske fengsler. Det anses som hensiktsmessig at borgere får sone sin straff i hjemlandet hvis mulig. På denne måten vil det også bli frigjort fengselsplasser. Selv om konvensjonen er gjensidig bebyrdende, er det departementets erfaring at det er langt flere personer som blir overført fra Norge enn som tilbakeføres til Norge.

3.3.2.8 *Fremskutt løslatelse*

Det følger av *straffegjennomføringsloven § 42 fjerde ledd* at dersom «særlige grunner» taler for det, kan kriminalomsorgen løslate domfelte kort tid før løslatelse ellers skulle skjedd. Slik fremskutt løslatelse kan bare benyttes dersom øvrige vilkår for løslatelse på prøve er oppfylt. Det skal dermed ikke besluttes fremskutt løslatelse dersom omstendighetene etter en totalvurdering gjør det utilrådelig. Det skal særlig legges vekt på domfeltes atferd under gjennomføringen av straffen, og om det er grunn til å anta at domfelte vil begå nye straffbare handlinger i prøveperioden, jf. *straffegjennomføringsloven § 42 femte ledd*.

Bestemmelsen i *straffegjennomføringsloven § 42 fjerde ledd* er en videreføring av tilsvarende bestemmelse i den tidligere fengselsloven av 1958 § 45. I Ot.prp. nr. 5 Om lov om gjennomføring av straff mv. (*Straffegjennomføringsloven*) 2000–2001 side 110 kommenterer departementet den tidligere bestemmelsen i fengselsloven § 45 slik:

«Etter fengselsloven § 45 kan innsatte løslates kort tid før løslatelse ellers skulle skje når særlige grunner taler for det. Bestemmelsen blir eksempelvis anvendt når det er spesielt viktig av hensyn til arbeid, utdanning, familie eller boligforhold at løslatelse finner sted kort tid før 2/3-dels tid. Normalt vil det dreie seg om løslatelse to til tre dager før løslatelse ellers skulle skjedd.»

Videre er det uttalt i forarbeidene på side 167 at begrepet «kort tid» skal vurderes i forhold til straffetidens lengde.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning fastsatte 16. mai 2002 retningslinjer til *straffegjennomføringsloven* og forskriften med hjemmel i forskrift til lov om *straffegjennomføring* av 22. februar 2002 § 7-1. Retningslinjene ble revidert 31. mai 2006. Ordningen med fremskutt løslatelse er nærmere regulert i retningslinjene punkt 3.45.2:

«Bestemmelsen gjelder også korte straffedommer som ikke medfører prøveløslatelse, men løslatelse etter denne bestemmelsen bør normalt ikke finne sted når domfelte gjennomfører

straff av meget kort varighet. Bestemmelsen gjelder og for domfelte som gjennomfører subsidiær fengselsstraff etter dom på samfunnsstraff, men ikke domfelte/bøtelagte som gjennomfører subsidiær frihetsstraff etter bot.

Begrepet «kort tid» skal vurderes i forhold til straffetidens lengde. På dommer inntil 6 måneders fengsel kan det i utgangspunktet løslates inntil 3 dager før løslatelse ellers skulle skje. I særlige tilfeller og ved lengre dommer kan det i utgangspunktet løslates inntil syv dager før løslatelse ellers skulle skje. Det kan uansett ikke løslates etter denne bestemmelsen når det gjenstår mer enn 3 uker til løslatelse ellers skulle skje.

Slik framskutt løslatelse skal kun finne sted innenfor en snever ramme i tilfeller der særlig viktige individuelle forhold som for eksempel hensyn til arbeid, utdanning, familie eller boligforhold tilsier det. Tilsvarende gjelder når løslatelsen ellers skal skje på en helligdag - herunder søndag - eller offentlig fridag.

Framskutt løslatelse i medhold av *straffegjennomføringsloven § 42, fjerde ledd* kan unntaksvis benyttes som tiltak for å overholde «24 timers regelen», jf. forskriften § 4-1 og retningslinjene punkt 4.2.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning kan bestemme at framskutt løslatelse i medhold av *straffegjennomføringsloven § 42, fjerde ledd* unntaksvis skal benyttes som tiltak mot eventuell *straffegjennomføringskø*.»

I rundskriv nr. 3/2003 av 12. desember 2003 innførte Kriminalomsorgens sentrale forvaltning en moderat bruk av fremskutt løslatelse med virkning fra 1. januar 2004. Bruk av fremskutt løslatelse var ett blant flere tiltak for å øke kapasiteten i fengslene og var hjemlet i *straffegjennomføringsloven § 42 fjerde ledd*. I rundskrivet gir Kriminalomsorgens sentrale forvaltning nærmere retningslinjer for hvordan fremskutt løslatelse skal praktiseres.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning har i rundskriv KSF 5/2004 av 13. desember 2004 fastsatt gjeldende regler for fremskutt løslatelse. For dommer under 90 dager kan det gis inntil fem dagers fremskutt løslatelse. For dommer mellom 90 dager og seks måneder kan det gis inntil ti dager. De med dommer over seks måneder kan få fremskutt løslatelse med inntil 20 dager.

Fremskutt løslatelse har også tidligere vært benyttet i perioder med lang soningskø, da med hjemmel i den tidligere fengselsloven § 45.

I *høringsnotatet* foreslår Justisdepartementet å øke adgangen til å fremskyte løslatelsen for korte dommer fra 5 til 10 dager, for dommer mellom 90 dager og 6 måneder fra 10 til 20 dager, og for dom-

mer over 6 måneder fra 20 til 30 dager. Departementet går inn for at ingen kan løslates tidligere enn etter 14 dagers soningstid, og at dagens vurderingskriterier for hvem som kan løslates ut fra fare for ny kriminalitet osv., opprettholdes uendret. Justisdepartementet antar effekten av dette forslaget tilsvarer 94 plasser eller 34 000 døgn.

Et klart flertall av de *høringsinstansene* som har uttalt seg om forslaget, er mot ytterligere bruk av fremskutt løslatelse. *Riksadvokaten* vil for eksempel bestemt advare mot å utvide adgangen til fremskutt løslatelse og mener at det kan stilles spørsmål ved om det er i samsvar med loven å bruke slik løslatelse som et generelt virkemiddel for å redusere soningskøen. Riksadvokaten kan vanskelig se det annerledes enn at utvidelsen vil medføre en generell senking av straffenivået i strid med det Stortinget ved flere anledninger har uttalt. Riksadvokaten peker på at man alternativt kan tenke seg en situasjon der domstolene ved straffutmålingen tar utgangspunkt i den straff man mener domfelte reelt bør sone, og så «korrigerer» for fremskutt løslatelse og prøveløslatelse. Heller ikke dette er ønskelig, mener riksadvokaten, fordi dette i tilfelle medfører at straffenivået nominelt blir høyere.

Politidirektoratet går, på linje med samtlige av de innkomne høringssvarene fra politimestrene, imot forslaget. Direktoratet mener at det av hensyn til den alminnelige rettsoppfatningen ikke bør gis ytterligere adgang til fremskutt løslatelse enn det som allerede eksisterer i dag. En slik utvidelse kan også bidra til å undergrave straffens formål.

Høringsinstanser som *Hordaland statsadvokatembeter* og *Kriminalomsorgen region nordøst* støtter imidlertid forslaget. *Politiets Fellesforbund* mener at ordningen med fremskutt løslatelse bør være det første tiltaket som avvikles når tiltakene skal opphøre.

Forslaget er omstridt, og flertallet av høringsinstansene advarer mot ytterligere bruk av fremskutt løslatelse. Nedenfor drøfter departementet om det er ønskelig å utvide ordningen med fremskutt løslatelse og om forslaget har tilstrekkelig hjemmel.

Som tidligere nevnt er regjeringens mål å avvikle soningskøen i inneværende stortingsperiode. Situasjonen med soningskø er uakseptabel, og departementet mener det derfor er nødvendig med ekstraordinære tiltak for å normalisere forholdene. Ordningen med fremskutt løslatelse er et viktig tiltak som gir stor og forutsigbar effekt. Adgangen til å gi fremskutt løslatelse kan imidlertid også ha andre effekter enn reduksjon i soningskøen. Ledelsen i kriminalomsorgen har flere ganger understreket at ordningen med fremskutt løslatelse i praksis

virker som et styringsmiddel i arbeidet med å skape et positivt miljø for de innsatte. Innsattes følelse av kompensasjon for ulempene ved å ha stått i kø, kan gi tilsvarende effekt. Riksadvokaten peker i sin høringsuttalelse på en mulig fare for at domstolene ved straffutmålingen tar utgangspunkt i den straff de mener domfelte reelt bør sone, og så «korrigerer» for fremskutt løslatelse og prøveløslatelse. Departementet vil sterkt understreke at dette ikke har vært meningen med forslaget, og at domstolene må utmåle straffen på vanlig måte ut fra alminnelige straffutmålingsprinsipper uten å ta hensyn til mulig fremskutt løslatelse.

På bakgrunn av riksadvokatens høringsuttalelse, har Justisdepartementet vurdert hjemmelsspørsmålet på nytt. Ordningen med fremskutt løslatelse er forankret i straffegjennomføringsloven § 42 fjerde ledd. Blant annet på bakgrunn av forarbeidene til loven og formålet med bestemmelsen, mener departementet at det kan diskuteres om den foreslåtte utvidelsen er innenfor det som straffegjennomføringsloven § 42 fjerde ledd gir et rimelig grunnlag for.

Det er argumenter som taler for å utvide adgangen til å fremskyte løslatelsen i den ekstraordinære situasjonen som foreligger med lang soningskø, men det er som flere høringsinstanser peker på, også tunge argumenter mot en slik ordning. Etter en samlet vurdering går departementet ikke inn for å utvide adgangen til å bruke fremskutt løslatelse på det nåværende tidspunkt.

3.3.2.9 Benådning

Benådningsinstituttet er hjemlet i *Grunnloven* § 20 og er en sikkerhetsventil i det strafferettslige reaksjonssystemet. Terskelen for å få innvilget benådning ligger høyt. Benådningsvurderingen skal ikke være noen overprøving av domstolens avgjørelse. For å få benådning, må det foreligge ekstraordinære omstendigheter som har inntruffet etter domstidspunktet, eller særlige omstendigheter som retten ikke kjente til. Konsekvensen av benådning for fengselsstraff er normalt at den ubetingede delen av straffen omgjøres til betinget, med en prøvetid på to år.

Hver enkelt benådningssøknad vurderes konkret. I den skjønsmessige helhetsvurderingen er det blant annet relevant å legge vekt på det straffbare forholdets karakter, straffens lengde, tidsmomentet, hensynet til fornærmede, arbeidssituasjon, økonomiske forhold, om domfelte har omsorg for barn eller andre nærstående, om søknaden er anbefalt av retten eller påtalemyndigheten og om domfelte har hatt en klar positiv utvikling. De nevnte

momenter utgjør ingen uttømmende liste over forhold som kan komme i betraktning.

Tidsmomentet er todelt. Det kan både ha gått lang tid siden de straffbare forhold ble begått og siden dommen falt. Imidlertid vil retten i de aller fleste tilfeller under straffutmålingen ha tatt stilling til konsekvensen av lang tidsbruk fra lovbruddet fant sted til pådømmelse av saken. Tidsmomentet vil da ikke være noe relevant argument i benådningsvurderingen. Tidsbruken fra rettskraftig dom til innkalling til soning kan tale i domfeltes favør, men det skal etter gjeldende praksis relativt mye til før man vil legge særlig vekt på dette momentet. Departementet vil bemerke at det også kan være forhold på domfeltes side som medfører at domfelte ikke kan påbegynne soningen.

Justisdepartementet drøfter i *høringsnotatet* en mulig utvidelse av benådningsordningen og hvilken effekt en slik eventuell utvidelse vil ha for soningskøen.

I diskusjoner rundt nedbygging av soningskøen dukker det erfaringsmessig alltid opp spørsmål knyttet til benådning. Enkelte mener at benådning bør benyttes for å fjerne de eldste korte dommene fra soningskøen. Justisdepartementet har derfor gjennomgått de eldste dommene for å vise hvilken effekt en økt bruk av benådning kan gi.

Soningskøen per 28. april 2006 var på 2737 dommer. Kriminalomsorgen hadde mottatt 135 av disse dommene for mer enn to år siden. Departementet har vurdert hvor mange av disse 135 dommene som kan være aktuelle ved en eventuell utvidelse av benådningsordningen. I denne sammenhengen har en gjennomgått dommer på inntil 120 dager og dommer på inntil 6 måneder. Ved vurderingen har departementet tatt ut de dommene der domfelte

- er skyld i at det har gått så lang tid,
- har begått nye straffbare handlinger eller
- er dømt for vold eller sedelighet.

Gjennomgangen viste at 41 dommer på inntil 120 dager fremstår som aktuelle ved en eventuell utvidelse av benådningspraksis. Det er ingen flere domfelte som er aktuelle dersom domslengden økes til 6 måneder.

Det er bare seks *høringsinstanser* som har uttalt seg om en mulig endring av benådningspraksis. *Hordaland statsadvokatembeter* og *Rogaland statsadvokatembeter* uttaler seg positivt til en endring av benådningspraksis. *Riksadvokaten* reiser spørsmål om ikke en amnestiordning er nødvendig for å fjerne soningskøen og uttaler videre:

«I så fall kan man tenke seg at man - etter å ha fått Stortingets generelle samtykke - som en engangsforeteelse kan benåde botlagte som står i kø for å avsone subsidær fengselsstraff, og domfelte som - uten egen skyld for forsinkelsen - har stått i kø lengre enn en viss, nærmere fastsatt, tid, og hvor straffen ikke overstiger f.eks. 30 dager.»

Politidirektoratet, Kriminalomsorgen region øst og *Kriminalomsorgens Yrkesforbund* går i sine høringsuttalelser mot å utvide adgangen til benådning. *Politidirektoratet* uttaler for eksempel:

«På bakgrunn av minimal gevinstoppnåelse ved utvidelse av benådningsinstituttet, finner ikke Politidirektoratet at en midlertidig endring i benådningspraksisen bør innføres. Det vises til at benådningsinstituttet er en særskilt sikkerhetsventil som fordrer at det foreligger ekstraordinære omstendigheter, og vil således miste sin betydning som slik «sikkerhetsventil» når det benyttes som et middel for å redusere soningskøen. Videre vil en utvidelse av benådning kunne stride mot den alminnelige rettsoppfatning.»

Departementet viser til riksadvokatens høringsuttalelse, hvor han reiser spørsmål om ikke en amnestiordning er nødvendig for å fjerne soningskøen. Justisdepartementet har på ny gjennomgått kottallene og vurdert om amnesti vil være et effektivt tiltak i arbeidet med å nedbygge køen. Ferske tall viser at en amnestiordning vil ha liten effekt på køen, da antallet aktuelle saker er såvidt lavt og domslengden på disse er forholdsvis beskjeden. En gjennomgang per 21. november 2006 viser at 31 dommer på inntil 120 dager fremstår som aktuelle ved en eventuell utvidelse av benådningspraksis. Det er 40 domfelte som er aktuelle dersom domslengden økes til 6 måneder. Departementet vil også peke på at en midlertidig endring av praksis kan slå uheldig ut med tanke på likhetshensyn og da særlig i de periodene hvor tiltaket innføres og avvikles. På bakgrunn av dette går departementet ikke inn for å endre gjeldende benådningspraksis.

3.3.2.10 Bøter

Når en fysisk person straffes med bot, skal det *etter gjeldende rett* samtidig utmåles en subsidær fengselsstraff som den botlagte skal sone hvis boten ikke blir betalt. Dette gjelder enten boten blir ilagt ved dom, jf. straffeloven § 28 første ledd, eller ved forelegg, jf. straffeprosessloven § 256 første ledd nr. 4. Ved foretaksbot fastsettes det derimot ikke subsidær straff. Den subsidære fengselsstraffen

kan være inntil 3 måneder (4 1/2 måned når flere lovovertrедelser avgjøres under ett, jf. straffeloven § 63). Mangler lovbryteren penger til å betale med, kan det bli gitt tillatelse til å betale avdrag, jf. straffeprosessloven § 456 annet ledd. Slik tillatelse blir gitt ganske ofte. Betaler ikke den botlagte frivillig, skal boten i utgangspunktet inndrives. Først etter at inndrivelse forgjeves er forsøkt, er det adgang til å fullbyrde den subsidiære fengselsstraffen, jf. straffeprosessloven § 456 fjerde ledd. Det følger av påtaleinstruksen § 30–4 annet ledd at frihetsstraffen skal nedsettes forholdsvis hvis den botlagte har betalt en del av boten. En del av en dag skal regnes som en hel dag. Tilbys boten betalt etter at soning er påbegynt, avkortes boten forholdsvis, men bare slik at hele soningsdager tas i betraktning.

I *høringsnotatet* peker Justisdepartementet på at definisjonen på soningskø for subsidiær soning av bøter er den samme som for ubetinget fengselsstraff. Det vil si at rettskraftige dommer for subsidiær soning av bøter som ikke er iverksatt innen to måneder etter at de er mottatt av kriminalomsorgen, telles med i soningskøen. Subsidiær soning av bøter kan gjennomføres på to ulike måter, enten ved at domfelte soner straffen i sammenheng med annen ubetinget fengselsstraff, eller ved at domfelte blir innkalt til soning av den subsidiære straffen.

I 2004 ble innkallingspraksisen for bøtesonere endret. Endringen besto i at Statens innkrevingsentral sender over utestående bøter til kriminalomsorgen for innkalling til subsidiær fengselsstraff etter tre år i stedet for etter fire år som tidligere. Tabell 3.7 viser hvor mange anmodninger om innkalling til soning av misligholdte krav som Statens innkallingssentral sendte skyldnerens politidistrikt for årene 2003–2005

Tabell 3.7 Saker oversendt fra Statens innkrevingsentral med anmodning om soning av subsidiær fengselsstraff for årene 2003–2005.

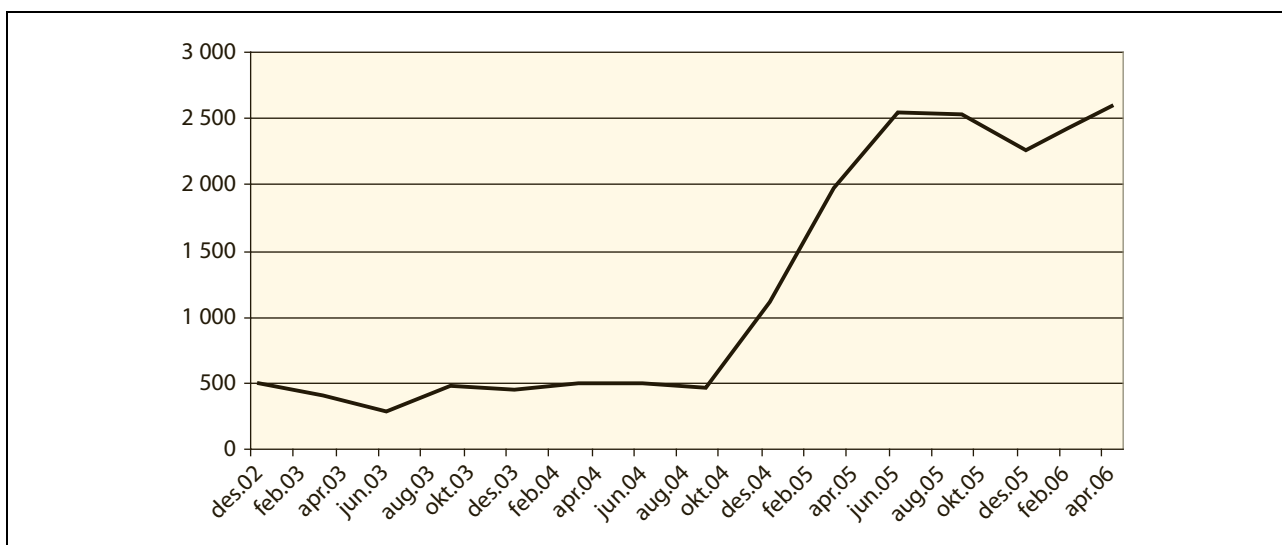
| Saker sendt i 2003 | Saker sendt i 2004 | Saker sendt i 2005 |
|--------------------|--------------------|--------------------|
| 2 226 | 6 519 | 9 823 |

Som en følge av endringen i innkallingspraksis, kombinert med at denne innsattgruppen har økt generelt, viser tall fra KOMPIS en betydelig økning i soningskøen for subsidiær soning av bøter fra desember 2002 til april 2006, se figur 3.6.

De subsidiære dommene kriminalomsorgen mottok utgjorde ca. 10 500 soningsdøgn i 2003 og 48 500 soningsdøgn i 2005. Gjennomsnittlig antall innsatte bøtesonere økte fra 48 i 2004 til 103 i 2005. En relativt stor andel av økningen vil sannsynligvis være av midlertidig karakter knyttet til den endrede innkallingspraksisen, og er en av årsakene til at tiltakene som ble satt inn for å bekjempe køen, ikke helt ga de ventede resultater i 2005.

Tallmaterialet for bøter i 2005 viser at snaut halvparten av bøtene ble gjennomført i lukket fengsel, og opptok derved gjennomsnittlig 50 lukkede fengselsplasser. Justisdepartementet antar at dette i hovedsak skyldes ordningen med at subsidiær fengselsstraff normalt blir gjennomført umiddelbart etter at straff på ubetinget fengselsstraff er gjennomført. Disse 50 plassene beslaglegger imidlertid kapasitet i lukkede fengsler som kunne ha vært benyttet til varetekt og ubetinget fengselsstraff.

Departementet ønsker i *høringsnotatet* å redusere gjennomføring av bøtesoning i lukket fengsel



Figur 3.6 Utvikling av soningskøen for subsidiær soning av bøter fra desember 2002 til april 2006

til et minimum. I en situasjon der man må prioritere, er det et alternativ at domfelte som av ulike grunner må utholde hele fengselsstraffen i lukket fengsel, løslates etter at den ubetingede fengselsstraffen er sonet. Subsidiær soning av bøter utsettes og den domfelte blir innkalt på et senere tidspunkt, med mindre den domfelte kan overføres til et åpent fengsel for videre soning der.

I høringsnotatet mener departementet at all soning av bøter bør søkes gjennomført i fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Bare unntaksvis skal kapasiteten i lukket fengsel brukes til subsidiær avsoning av bøter. Dette tiltaket vil innebære en tydelig reduksjon av presset på lukkede fengselsplasser, men kan medføre at køen for bøter stiger ytterligere fremover. Det antas imidlertid at etablering av midlertidige fengsler for avvikling av soningskøen for ubetinget fengselsstraff også kan medføre en økning i antallet bøtlagte som kalles inn til soning.

Erfaringer fra kriminalomsorgen viser at ca. 75 % av bøtekravene som det anmodes om soning på, blir betalt. Betaling skjer ofte ved at det innledes avdragsvis nedbetaling som administreres av politidistriktene. Det forekommer også at skyldnere betaler bøtekrav etter igangsatt soning.

Flertallet av *høringsinstansene* som har uttalt seg, er for forslaget, men peker også på at forslaget kan ha uheldige sider. For eksempel er *Politidirektoratet* enig i at det kan være et middel for å redusere soningskøen at bøtesoningen ikke opptar lukkede fengselsplasser. På den annen side anser *Politidirektoratet* det som uheldig i forhold til domfelte, at subsidiær soning av bøter utsettes. En slik utsettelse vil etter direktoratets syn heller ikke medvirke til at soningskøen reduseres, kun utsettes. *Politidirektoratet* foreslår at det bør stilles som vilkår for å fristille lukkede fengselsplasser ved subsidiær soning av bøter at den domfelte i så fall kan overføres direkte til et åpent fengsel for videre soning, så fremt vilkårene for åpen soning er til stede.

Hovedverneombudet i kriminalomsorgen gjør oppmerksom på at det i dag er mange erfaringer fra fengsler med lavere sikkerhetsnivå som tilsier at bøtesonere ofte er en krevende gruppe. Dette fordi mange av dem har et aktivt rusmisbruk i det de blir innkalt og møter til soning, noe som medfører «en urimelig høy grad av turbulens» ved oppstart av bøtesoningen. Dersom bøter skal sones i fengsel med lavere sikkerhetsnivå, må forslaget ifølge hovedverneombudet følges opp med adekvate tiltak for at praksisen ikke skal gå ut over sikkerheten og forringe soningsforholdene for øvrige innsatte.

Departementet mener forslaget i høringsnotatet vil bidra til reduksjon av presset på lukkede fengselsplasser. Flertallet av høringsinstansene støtter forslaget. *Politidirektoratet* mener det bør stilles som vilkår for å fristille lukkede fengselsplasser ved subsidiær soning av bøter, at den domfelte i så fall kan overføres direkte til et åpent fengsel for videre soning. Departementet er i hovedsak enig i dette så fremt vilkårene for åpen soning er til stede.

3.4 Drøfting av fremtidige behov

Det er et mål å fjerne soningskøene snarest mulig. Regjeringen ønsker også å videreutvikle soningen slik at det legges større vekt på innhold og progresjonsmuligheter. Samtidig er det viktig å understreke nødvendigheten av en troverdig og sikker straffegjennomføring.

Regjeringen ønsker å gjennomføre en gradvis opptrapping av eksisterende faglig gode tiltak så som utvidelse av bruken av straffegjennomføringsloven § 12 og § 16. Videre ønsker regjeringen å foreslå flere lovendringer som vil øke bruken av straffegjennomføring i samfunnet og samtidig redusere presset på fengslene. Regjeringen mener også at en redusert kapasitetsutnyttelse i fengslene er nødvendig hvis kvaliteten på straffegjennomføringen skal bedres.

Det vil fortsatt bli lagt stor vekt på en sikker og effektiv straffegjennomføring. I denne sammenheng vises det til arbeidet med å oppgradere fengslene, og til strukturelle tiltak som endret tilsigelsesfrist, effektivisering av overføring av utenlandske innsatte som skal utvises og innføring av straff for domfelte som ikke møter til soning.

Når soningskøene blir fjernet, er det viktig å ha iverksatt nødvendige tiltak for å hindre at de igjen stiger. Det er derfor sentralt allerede nå å etablere en gradvis avviklingsplan for de midlertidige tiltakene for å fjerne soningskøen og berede grunnen for nye, varige faglig gode tiltak.

3.4.1 Oversikt over iverksatte midlertidige tiltak

Det er iverksatt en rekke midlertidige tiltak for å fjerne soningskøene.

Kriminalomsorgen har blitt pålagt å øke sin kapasitetsutnyttelse til 94 %. Presset og behovet for sonings- og varetektsplasser har vist seg så stort at kriminalomsorgen i realiteten har hatt en kapasitetsutnyttelse på 96 %. I praksis innebærer dette at de fleste fengslene hele tiden utnytter alle ledige celler.

Tabell 3.8 Midlertidige køtiltak som skal avvikles, og effekten av disse

| Tiltak som skal reverseres | Effekt i plasser | Effekt i døgn |
|--|------------------|----------------|
| Kapasitetsutnyttelse fra faktisk 96 % til kravet på 94 % | 66 | 24 000 |
| Redusere kapasitetsutnyttelse fra 94 % til 90 % | 132 | 48 000 |
| Fjerne ordning med dublering ¹ | 20 | 7 500 |
| Fjerne ordning med fremskutt løslatelse ¹ | 150 | 55 000 |
| Avslutte Bruvoll ² | 60 | 20 500 |
| Avslutte Bjørgvin ² | 90 | 31 000 |
| Totalt | 518 | 186 000 |

¹ Basert på tall for 2006

² Døgnestimat basert på 94 % kapasitetsutnyttelse

Det er mange grunner til at kriminalomsorgen må holde noen fengselsplasser ledige til enhver tid. For det første er det viktig å ha noe cellekapasitet ledig for å kunne ta imot et ulikt antall varetektsinnsettelse fra uke til uke og pågrepne domfelte som har unnlatt å møte til soning. Dessuten er det viktig å ha ledig cellekapasitet for å kunne foreta nødvendige sikkerhetsmessig begrunnede overføringer av domfelte, herunder nødvendige overføringer fra åpent til lukket fengsel. Videre er det til en hver til viktig å ha noe ledig kapasitet for å kunne luften ut og rengjøre celler før nye innsatte tas imot. At en domfelt ikke møter til soning etter tilsigelse, gjør videre at noen celler blir stående ledige. I tillegg kommer et generelt behov for løpende vedlikehold av celler.

For at kriminalomsorgen skal kunne drive fengslene på en innholdsmessig, sikkerhetsmessig og driftsøkonomisk god måte og samtidig ha beredskap nok til å stille nødvendige varetektsplasser til disposisjon, bør gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse ikke overstige 90 %.

Ordringen med fremskutt løslatelse som soningskøtiltak, har en betydelig effekt målt i fengselsdøgn, og medfører en betydelig økning i antallet dommer som kan kalles inn til den enkelte anstalt. Som midlertidig tiltak er det videre iverksatt dublering i enkelte celler. Videre satses det i 2006 og 2007 betydelig på kapasitetsutvidelser. I denne sammenheng etableres også to midlertidige

fengsler, Bjørgvin og Bruvoll. Disse fengslene er etablert utelukkende for å fjerne soningskø.

De her nevnte midlertidige tiltakene gir en samlet effekt som tilsvarer ca 518 fengselsplasser, se tabell 3.8.

I tillegg kommer at det er besluttet å utvide Bruvoll fengsel med ti midlertidige plasser og Ullersmo fengsel med ti plasser i 2007.

3.4.2 Hvilken effekt nye tiltak har på behovet for fengselsplasser

Når de midlertidige tiltakene fjernes gradvis, er det ønskelig å iverksette nye varige tiltak som, sammen med ordinær fengselsdrift, sikrer at soningskøene ikke bygger seg opp på ny. Som nevnt ønsker regjeringen å øke allerede iverksatte tilbud som bedrer de domfeltes rammevilkår og mulighet for å kunne endre sin livsførsel. Som en konsekvens av dette og for varig å fjerne soningskøene, fremmes det derfor i de etterfølgende kapitlene forslag til lovendringer.

I tabell 3.9 har departementet beregnet effekten av noen av lovendringsforslagene.

Når det gjelder elektronisk kontroll, understrekes det at effekten av dette tiltaket er basert på prøveprosjektperioden. Den forventede langsiktige effekten kan bli vesentlig høyere.

I tillegg kommer forslag om lovendring vedrørende bruken av samfunnsstraff. Effekten av dette

Tabell 3.9 Foreslåtte lovtiltak og effekten av disse

| Tiltak | Effekt i plasser (min) | Effekt i plasser (maks) | Effekt i døgn (min) | Effekt i døgn (maks) |
|------------------------------------|------------------------|-------------------------|---------------------|----------------------|
| Utvide anvendelsen av strgjfl § 16 | 36 | 72 | 13 140 | 26 280 |
| Prøveprosjekt elektronisk kontroll | 110 | 140 | 40 150 | 51 100 |
| Program mot ruspåvirket kjøring | 30 | 50 | 10 950 | 18 250 |
| Totalt | 176 | 262 | 64 240 | 95 630 |

lovforslaget er noe vanskeligere å beregne da forslaget er avhengig av hvordan domstolene praktiserer bestemmelsen.

Justisdepartementet mener at de midlertidige og varige kapasitetsutvidende tiltak som nå er planlagt, sammen med de øvrige tiltak og lovendringer som foreslås, er tilstrekkelige til å fjerne soningskøene.

3.4.3 Normalisering av driften i kriminalomsorgen

Når soningskøene er fjernet, vil regjeringen normalisere straffegjennomføringen og driften i kriminalomsorgen.

Dette innebærer at Justisdepartementet gradvis vil:

- Fjerne ordningen med fremskutt løslatelse som soningskøtiltak.
- Fjerne ordningen med dublering av enmannsceller.
- Redusere kravet til kapasitetsutnyttelsen i fengslene til 90 %.
- Avvikle midlertidige fengselsplasser.

En nedtrapping av de midlertidige tiltakene må skje gradvis, slik at den reelle effekten blir synliggjort, og eventuelt at nye erstattende tiltak blir iverksatt. Dette medfører at noen av de midlertidige tiltakene bør fjernes før soningskøen er helt borte. Det er imidlertid sannsynlig at noen av de midlertidige tiltakene ikke kan avvikles før tidligst ved ferdigstillelsen av nytt fengsel i Halden i 2009.

4 Straffbart ikke å møte til soning

4.1 Innledning

Justisdepartementet foreslår å gjøre det straffbart ikke å møte til soning etter innkalling for å øke andelen av domfelte som faktisk møter. Dette tiltaket er blant annet nødvendig for at kriminalomsorgen skal utnytte fengselsplassene på en effektiv måte og redusere behovet for overbooking.

4.2 Gjeldende rett

Domfelte kan i dag unnlate å møte til soning uten fare for straff. Den som under gjennomføringen av fengselsstraff, forvaring eller strafferettslig særreaksjon unnviker eller rømmer, kan imidlertid etter straffegjennomføringsloven § 40 siste ledd straffes med bøter eller fengsel inntil seks måneder.

Kriminalomsorgen har imidlertid andre sanksjonsmidler mot domfelte som ikke møter til soning. I retningslinjene til straffegjennomføringsloven pkt. 3.45.2 har Kriminalomsorgens sentrale forvaltning blant annet fastsatt følgende:

«Dersom domfelte etter mottatt innkalling ikke møter til straffegjennomføring til angitt tid, kan prøveløslatelse nektes dersom det klart fremgår av innkallingen at unnlatt oppmøte kan medføre at prøveløslatelse ved 2/3 tid nektes. Dette gjelder særlig når domfelte må pågripes og bringes til fengsel av politiet. Domfelte som møter selv inntil 1 uke for sent omfattes ikke av dette punktet.»

Dommer som er kortere enn 74 dager, skal normalt sones til endt tid, jf. straffegjennomføringsloven § 42 første ledd. Kriminalomsorgen kan derfor i realiteten bare benytte avslag på prøveløslatelse dersom domfelte er dømt til fengsel i mer enn 74 dager.

4.3 Høringsnotatet

For at kriminalomsorgen skal utnytte kapasiteten i fengslene fullt ut, er det viktig at domfelte faktisk møter til soning. Høringsnotatet viser til at nesten 20 % av de innkalte i 2005 unnløt å møte. Tall fra

2002–2004 viser tilsvarende tendens. Justisdepartementet vurderer derfor å endre straffeloven slik at det blir straffbart å ikke møte til soning. Forslaget er begrunnet ut fra hensynet til en mer effektiv kapasitetsutnyttelse og til at kriminaliseringen i noen grad vil redusere unødig ressursbruk for politiet. Ifølge høringsnotatet vil en slik lovbestemmelse også harmonisere med regelen i straffegjennomføringsloven § 40 om at det er straffbart å unndra seg soning etter at straffen er iverksatt.

Høringsnotatet viser til Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) Om lov om straff hvor Justisdepartementet drøfter når straff bør tas i bruk som sanksjon mot lovbrudd. Det sentrale synspunktet er at straff bare bør brukes dersom lovbruddet medfører skade eller fare for skade, at straff fremstår som en hensiktsmessig reaksjon og at den er nødvendig for å oppnå den ønskede atferdsstyringen. Slik ressurs situasjonen er i dag, mener departementet at det er forsvarlig å true med straff for å få flere domfelte til å møte til soning. Bestemmelsen kan imidlertid medføre at domfelte må gjennomføre ytterligere fengselsstraff. Skal det være noe poeng i å innføre et slikt straffebud, er det derfor viktig at tiltaket fører til en netto gevinst i forhold til bruk av fengselsplasser.

4.4 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er delt i synet på å gjøre det straffbart ikke å møte til soning. Et flertall er skeptiske til eller går mot forslaget. Disse er *Domstoladministrasjonen*, *Agder lagmannsrett*, *Rogaland statsadvokatembeter*, *Kriminalomsorgen region nordøst, sørvest, vest og nord*, *Sosial- og helsedirektoratet*, *Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere*, *Norsk Tjenestemannslag*, *Den norske Dommerforening*, *Juridisk rådgivning for kvinner* og *Juss-Buss*. Disse høringsinstansene er særlig usikre på effekten av tiltaket og går i stedet inn for alternative reaksjoner mot domfelte som uteblir fra soningen. I høringsuttalelsen fra *Domstoladministrasjonen* heter det for eksempel:

«Faktisk oppmøte av de som er innkalt til soning er viktig for at kapasiteten i kriminalom-

sorgen kan utnyttes. Det er derfor riktig å ha fokus på å bringe andelen som ikke møter ned til et lavest mulig nivå. Domstoladministrasjonen er i tvil om kriminalisering av unnlatt oppmøte er et hensiktsmessig grep i denne sammenheng. Den refererte statistikk viser at det ikke kun er ved de kortere fengselsstraffer domfelte unnlater å møte til soning. Domstoladministrasjonen antar at en eventuell effekt av straffetrussel vil kunne avta med lengden av (allerede) idømt fengselsstraff. På grunn av usikkerhet omkring mulig positiv effekt av tiltaket - og hensett til at kriminalisering vil medføre merarbeid for domstolene og ytterligere straff som skal fullbyrdes - mener Domstoladministrasjonen at unnlatt oppmøte ikke bør kriminaliseres.»

Riksadvokaten, Vestfold og Telemark statsadvokatembeter, Agder statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Kriminalomsorgen region øst og sør, Kriminalomsorgens utdanningssenter, Statens innkrevingsentral, Kriminalomsorgens Yrkesforbund, Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund og Politiets Fellesforbund støtter forslaget og fremhever blant annet hensynet til den alminnelige rettsoppfatning og hensynet til en effektiv straffegjennomføring. *Politidirektoratet* uttaler for eksempel følgende:

«Politidirektoratet er enig i anførselen til politimesteren i Rogaland at det ved kriminalisering av ikke å møte til soning kan medføre at ilagt straff ikke kan avgjøres tidnok til at soning kan gjøres i forlengelse av den opprinnelige dommen. Dette vil bidra til opprettholdelse av soningskøen. Direktoratet peker imidlertid på at hensynet til en effektiv straffesaksgjennomføring taler for at det blir straffbart ikke å møte til soning. Selv om politiet i sitt daglige arbeid bruker mindre ressurser i dag på oppsporing av domfelte som har unndratt seg soning, vil innføringen av en slik straffebestemmelse allikevel frigjøre ressurser i forhold til etterforskning, henting, vakthold og transport. Videre vil man i større grad unngå at tomme fengselsplasser blir stående. Det fremgår av Justisdepartementets rapport at mellom 15-20 % av de som blir innkalt til soning unnlater å møte opp i henhold til tilsigelsen. Dersom det å unnlate å møte til soning ikke medfører konsekvenser for kriminelle, vil det kunne svekke hensynet til den alminnelige rettsoppfatning.»

Etter *riksadvokatens* syn bør straffebestemmelsen plasseres i straffegjennomføringsloven. Riksadvokaten ber dessuten departementet vurdere om også medvirkning bør straffes og reiser videre spørsmål om domstolene bør ha adgang til å

utmåle straff under det alminnelige minimum i straffeloven § 17.

Enkelte av høringsinstansene som støtter forslaget, er imidlertid også usikre på om tiltaket vil ha effekt for kønedbyggingen. I høringsuttalelsen fra *Politiets Fellesforbund* heter det blant annet:

«Vi støtter også forslaget om en lovendring som gjør det straffbart å ikke møte til soning. Men vi er usikre på om den andel soningsfanger som i dag ikke møter, vil øke innsatsen for å møte til soning, tross innføring av et slikt straffebud. Vi er med andre ord usikre på om det vil ha noen kortsiktig innvirkning på soningskøen innen 2009, men har mer tro på at dette vil virke over tid, og derfor støtter vi forslaget.»

Kriminalomsorgens Yrkesforbund mener at tiltaket også bør omfatte bøtesonere. *Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund* foreslår at domfelte blir gjort kjent med muligheten for fremskutt løslatelse i innkallingen og at fremskutt løslatelse faller bort hvis ikke domfelte møter til soning.

4.5 Departementets vurderinger

Høringsinstansene mener det er viktig at domfelte møter til soning etter innkalling, men er delt i synet på hvilke sanksjoner kriminalomsorgen bør ha adgang til å benytte dersom domfelte uteblir. Etter departementets syn er straff nødvendig for å oppnå den ønskede atferdsstyringen fordi uteblivelsen motvirker en effektiv straffegjennomføring. I 2005 ble 8 576 domfelte innkalt til soning. Av disse unnlot 1701 å møte til soningen. Dette innebærer at nesten 20 % av de som blir innkalt til soning unnlater å møte opp etter innkalling. Situasjonen har endret seg lite de siste årene. At så vidt mange domfelte unnlater å møte til soning medfører at det er vanskelig for fengslene å planlegge kapasitetsutnyttelsen. Videre er det uheldig at politiet må bruke ressurser på å pågripe domfelte som i utgangspunktet skal møte frivillig.

Enkelte høringsinstanser mener kriminalomsorgen kan oppnå samme effekten ved å nekte prøveløslatelse etter 2/3 tid. Synspunktet kan ha noe for seg dersom domfelte er dømt til fengsel i mer enn 74 dager, men praksis har vist at trussel om prøveløslatelsesnekt har liten målbar effekt.

For dommer under 74 dager er prøveløslatelsesnekt uansett uaktuelt fordi den domfelte etter straffegjennomføringsloven § 42 første ledd må sone straffen til endt tid. Av de 1 701 som unnlot å

møte til soning i 2005, var det nærmere 1 000 personer med dom under 74 dager.

For det andre er departementet enig med Politidirektoratet i at det kan svekke hensynet til den alminnelige rettsoppfatning dersom domfelte kan unnlate å møte til soning uten at dette medfører konsekvenser. Et ytterligere argument for straffesanksjon er hensynet til sammenhengen i retts-systemet. Den som forsettlig unndrar seg gjennomføringen av fengselsstraff, forvaring eller strafferettslig særreaksjon, kan etter straffegjennomføringsloven § 40 siste ledd straffes med bøter eller fengsel inntil seks måneder. Straff for den som

unndrar seg gjennomføring av straff, er et moment som taler for at lovgiver også strafflegger at domfelte unnlater å møte til soning.

Etter en samlet vurdering går departementet inn for å gjøre det straffbart ikke å møte til soning. Justisdepartementet er enig med riksadvokaten i at bestemmelsen bør plasseres sammen med regelen om unndragelse av straffegjennomføringen i straffegjennomføringsloven § 40, at medvirkning bør straffes og at domstolene bør ha adgang til å utmåle straff under det alminnelige minimum i straffeloven § 17.

5 Straffegjennomføringsloven § 16

5.1 Innledning

Straffegjennomføringsloven § 16 åpner for at kriminalomsorgen kan overføre innsatte til fortsatt straffegjennomføring utenfor fengsel, i praksis i egen bolig. Ordningen benyttes i liten grad, og Justisdepartementet antar dette skyldes at vilkårene er for strenge og dessuten at soningsformen er svært ressurskrevende for kriminalomsorgen. Justisdepartementet mener det er mulig å øke antallet § 16-sonere betydelig ved å endre vilkårene.

5.2 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven § 16 gir i første ledd kriminalomsorgen adgang til å overføre innsatte til gjennomføring av straffen utenfor fengsel på særlige vilkår, når halvdelen av straffetiden er utholdt. Overføringen skal anses nødvendig og hensiktsmessig for å fremme en fortsatt særlig positiv utvikling med sikte på å motvirke ny kriminalitet. Domfelte blir formelt overført til denne gjennomføringsformen og ikke løslatt på prøve. Overføring skal, som ved overføringer til fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsbolig, ikke besluttes når hensynet til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring taler mot det, eller når overføring kan stride mot formålet med straffen. Det er et krav at innsatte har hatt en «særlig positiv utvikling» under gjennomføringen, og at overføringen sikrer en fortsatt særlig positiv utvikling. Det er ikke nok at innsatte har innrettet seg etter rutiner, utvist en god oppførsel eller ikke har fått reaksjoner etter straffegjennomføringsloven § 40. Overføring skal ikke være en belønning for god oppførsel. God oppførsel er en rimelig normalforventning til alle innsatte. Det kreves at vedkommende i handling har anstrengt seg for å gjøre noe med sin livssituasjon, ved å delta i program eller andre tiltak som spesielt er rettet mot at vedkommende kan endre atferd og livsførsel med sikte på et lovlydig liv.

Begrepet «særlig» indikerer at det skal ha skjedd en merkbar endring i utviklingen sammenlignet med den situasjonen som forelå ved innset-

telse. Det er en grunnleggende forutsetning at domfelte har et reelt behov for rehabilitering. Ressurssterke innsatte vil derfor normalt ikke falle inn under denne gruppen innsatte. Gjennomføringen utenfor fengsel må fremme domfeltes mulighet til å leve et liv uten ny kriminalitet, ved at det tilbys andre rehabiliteringstiltak enn de som lar seg gjennomføre fra fengsel. Dersom de samme tiltak kan gis i eller fra fengsel, skal ikke overføring skje.

For ikke å uthule domstolens valg av ubetinget fengselsstraff, er muligheten til å kunne overføre etter § 16 begrenset i tid. Overføring kan ikke skje før minst halvdelen av fengselsstraffen er gjennomført. Fengslet har i denne tidsperioden fått et godt grunnlag til å kunne vurdere om domfelte oppfyller kriteriene. Det må herunder vurderes om overføring først bør skje når en større andel av straffen er gjennomført. Overføring etter § 16 har en annen begrunnelse og andre kriterier enn de som normalt er lagt til grunn for prøveløslatelse etter halv straffetid. Etter § 16 er rehabiliteringshensyn og domfeltes egeninnsats avgjørende for om straffen som ledd i en systematisk progresjon, kan gjennomføres utenfor fengsel. Disse kriteriene er sjelden avgjørende for prøveløslatelse etter halv straffetid, men tillegges vekt i en helhetsvurdering.

5.3 Høringsnotatet

I høringsnotatet redegjør Justisdepartementet først for bakgrunnen for bestemmelsen i straffegjennomføringsloven § 16, deretter for dagens situasjon og kommer til slutt med anbefalinger. Redegjørelsen munner ut i et forslag om å endre «nødvendighetskriteriet» i bestemmelsen for å øke bruken av denne soningsformen.

Bakgrunnen

Høringsnotatet viser til Fengselsutvalgets forslag i NOU 1988:37 om å innføre «straffullbyrdelse utenfor anstalt» som et nytt fullbyrdelsesalternativ. Dette forslaget ble videreført i St.meld. nr. 27 (1997–1998) Om Kriminalomsorgen hvor Justisdepartementet antar at det bør vurderes å etablere en

progresjonsrettet soning hvor domfelte går mot en stadig mer normalisert tilværelse. Riksadvokaten var kritisk, og departementet justerte derfor lovteksten med en tilføyelse om at overføringen i tillegg til å være hensiktsmessig også måtte være «nødvendig» for å fremme en fortsatt særlig positiv utvikling. I Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) Om lov om gjennomføring av straff mv. (Straffegjennomføringsloven) presiserer departementet at hver enkelt overføring må undergis en grundig sikkerhetsmessig vurdering, og at hensynet til den alminnelige rettsoppfatning skal ivaretas også ved denne straffegjennomføringsformen. Justiskomiteens flertall bemerker i Innst. O. nr. 60 (2000–2001) at det helt unntaksvis kan oppstå situasjoner der domfelte har behov for tiltak eller tilbud for å komme tilbake til en tilværelse uten kriminalitet, som ikke kan gis innenfor noen av fengselsformene. Flertallet mente at dersom det i det konkrete tilfellet er sikkerhetsmessig ubetenkelig og det ikke vil stride mot den alminnelige rettsfølelsen, kan gjennomføring utenfor fengsel innvilges.

Dagens situasjon

Etter straffegjennomføringsloven § 16 kan kriminalomsorgen samtykke i at en innsatt på særlige vilkår kan gjennomføre deler av straffen utenfor fengsel. I 2005 ble det innvilget totalt 25 overføringer etter § 16. I tre tilfeller forekom svikt som medførte tilbakeføring. Den ene ble pågrepet av politiet for ny kriminalitet og tilbakeført til fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Den andre ble overført til gjennomføring av straff i institusjon, etter at han selv oppgav å ha benyttet alkohol. Den siste ble tilbakeført til fengsel etter å ha blitt oppsagt av arbeidsgiver.

Ved avgjørelsen om overføring legger kriminalomsorgen vekt på om straffegjennomføring utenfor fengsel er nødvendig og hensiktsmessig for å fremme en fortsatt særlig positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet. Kriminalomsorgen vurderer også om straffegjennomføringen er sikkerhetsmessig forsvarlig og at den ikke kommer i konflikt med formålet med straffen. Det er hensynet til en mest mulig effektiv rehabilitering og domfeltes egeninnsats som er avgjørende for om straffen som del av en systematisk progresjon, kan gjennomføres utenfor fengselet. Et grunnvilkår for overføring etter § 16 er at innsatte skal ha fast bopel, være sysselsatt i form av arbeid, opplæring eller andre tiltak og avholde seg fra bruk av rusmidler og andre medikamenter som ikke er lovlig foreskrevet. I tillegg kan det fastsettes spesielle betingelser for den enkelte person om blant annet

behandling, deltakelse i program, inntak av antabus eller annet foreskrevet medikament, oppholdssted eller unnlattelse av omgang med bestemte personer. Det er en lav terskel før brudd på vilkår medfører gjeninnsettelse i fengsel.

Anbefaling

Departementets opprinnelige utkast til straffegjennomføringsloven § 16 ble som nevnt ovenfor, endret slik at overføringen i tillegg til å være hensiktsmessig også måtte være «nødvendig» for å fremme en fortsatt særlig positiv utvikling. Ifølge høringsnotatet innebærer denne endringen at persongruppen som kan overføres, er begrenset til de tilfellene hvor kriminalomsorgen ikke selv kan tilby rehabiliteringstiltaket fra fengslet. Det ligger også den begrensingen i begrepet «nødvendig» at domfelte må ha et individuelt behov for det aktuelle tiltaket for å motvirke kriminalitet. Justisdepartementet mener at denne begrensningen er en viktig grunn til at ordningen sjelden blir brukt og foreslår derfor i høringsnotatet å fjerne «nødvendighetskriteriet». Justisdepartementet antar endringen kan øke antallet overføringer til et nivå som tilsvarer mellom 36 og 72 fengselsplasser.

5.4 Høringsinstansenes syn

Til sammen 19 høringsinstanser har uttalt seg om det er ønskelig å fjerne «nødvendighetskriteriet» i straffegjennomføringsloven § 16. Av disse støtter følgende departementets forslag i høringsnotatet: *Riksadvokaten, Agder lagmannsrett, Vestfold og Telemark statsadvokatembeter, Politidirektoratet, kriminalomsorgsregionene, Sosial- og helsedirektoratet, Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere, Kriminalomsorgens Yrkesforbund, Norsk Tjenestemannslag, Den norske Dommerforening og Juss-Buss.*

Politidirektoratet uttaler for eksempel:

«Politidirektoratet anser at hensynet til den alminnelige rettsoppfatning og etterlevelse av straffens formål tilsier at bestemmelsen skal praktiseres med varsomhet. Det ble også påpekt av justiskomiteens flertall i Inst. O. nr. 60 (2000-2001) at gjennomføring utenfor fengsel kun kan innvilges dersom det i det konkrete tilfellet er sikkerhetsmessig ubetenkelig og ikke vil stride mot den alminnelige rettsfølelsen. Videre er det fremhevet at det er hensynet til en mest mulig effektiv rehabilitering og domfeltes egeninnsats som er avgjørende for om straffen som en del av en systematisk progresjon kan gjennomføres utenfor fengselet.

Det er også fremhevet i Ot. prp. nr. 5 (2000-2001) at gjennomføringen utenfor fengsel må fremme domfeltes mulighet til å leve et liv uten ny kriminalitet, ved at det tilbys andre rehabiliteringstiltak enn de som lar seg gjennomføre fra fengsel. Dersom de samme tiltak kan gis i eller fra fengsel skal ikke overføring skje. Politidirektoratet anser at formålet med bestemmelsen fortsatt vil etterleves ved å legge ovennevnte kriterier til grunn ved vurderingen av gjennomføring av straff uten fengsel. Det er således ikke avgjørende om det oppstilles et særskilt krav om nødvendighet.»

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund antar at det er uaktuelt å tilby hjemmesoning for de som er domfelt for vold og sedelighet.

Dersom Justisdepartementet vurderer å fjerne nødvendighetskriteriet i § 16, mener *Kriminalomsorgens utdanningscenter* at hensynet til harmonisering av regelverket taler for å fjerne det tilsvarende kriteriet i § 12.

Hordaland statsadvokatembeter går i mot å fjerne «nødvendighetskriteriet» og viser blant

annet til forarbeidene til straffegjennomføringsloven. Hordaland statsadvokatembeter understreker at ordningen med hjemmesoning ikke er ment å tjene til nedbygging av soningskøen, men til å fremme nødvendig behandling av innsatte som ikke får adekvat tilbud i fengsel.

5.5 Departementets vurderinger

Departementet støtter forslaget i høringsnotatet om å fjerne vilkåret «nødvendig» for å gjøre ordningen med straff utenfor fengsel mer tilgjengelig og er enig i at denne begrensningen bidrar til at ordningen sjelden blir brukt. Høringsinstansene gir bred støtte til dette forslaget. Departementet antar endringen kan øke antallet overføringer og at økningen tilsvarer mellom 36 og 72 fengselsplasser. Endringen er også foreslått i St.meld. nr. 20 (2005–2006) Alternative straffereaksjonar overfor unge lovbrytarar som et tiltak for å gjøre ordningen med gjennomføring av straff utenfor fengsel mer tilgjengelig for unge domfelte.

6 Straffegjennomføring med elektronisk kontroll

6.1 Innledning

Justisdepartementet ønsker å innføre en forsøksordning med elektronisk kontroll som en ny straffegjennomføringsform utenfor fengsel og ikke som en ny straffereaksjon.

6.2 Gjeldende rett

Norge har ikke tatt i bruk elektronisk kontroll som ledd i strafferettspleien, verken som alternativ reaksjonsform, som straffegjennomføringsform eller som varetektssurrogat. Rettsområdet er derfor ikke lovregulert.

Mange land både i og utenfor Europa bruker i dag elektronisk kontroll som ledd i strafferettspleien. Løsningene som er valgt varierer. I enkelte land som for eksempel Sverige, kan lovovertredere med inntil seks måneders fengsel søke om å gjennomføre straffen med «fotboja» utenfor fengsel og som utslusingstiltak ved lengre fengselsstraffer. I Sverige benyttes også elektronisk kontroll som et ekstra kontrolltiltak ved det åpne fengselet Kolmården. Andre steder som i Nederland, er elektronisk kontroll tatt i bruk som en alternativ reaksjonsform i forbindelse med betinget dom med tilsyn. I Nederland er det også satt i gang et begrenset prosjekt med elektronisk kontroll som surrogat for varetektstfengsling.

I høringsnotatet som er behandlet nedenfor under pkt. 6.3, redegjør departementet mer inngående for rettstilstanden i Sverige og Danmark.

6.3 Høringsnotatet

6.3.1 Oversikt

Departementet viser i høringsnotatet til at elektronisk overvåking har mange navn og finnes i mange varianter. I diskusjoner blir begreper som hjemme-soning, fotlenke, intensivovervåking og elektronisk kontroll benyttet om systemer for overvåking av lovbreakere ved hjelp av elektronikk.

Elektronisk kontroll/overvåking 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 («active tracing»). Slik kontroll kan også foregå til fastsatte tider eller i ettertid. Den mest brukte teknologien innenfor straffegjennomføring 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 bl.a. benyttes i Sverige og Danmark.

6.3.2 Hvordan brukes elektronisk overvåking i straffegjennomføringen?

Enkelte land har etablert elektronisk overvåking som en egen soningsform for ubetinget fengselsstraff. Andre steder danner elektronisk overvåking innholdet i en ny straffereaksjon som idømmes av domstolen som et alternativ til ubetinget fengselsstraff.

Elektronisk overvåking brukes i ulike sammenhenger under straffegjennomføringen. Når det gjelder fullbyrdelse av dommer, skiller man ofte mellom såkalt «front door» og «back door». «Front door» betegner ordninger der domfelte fullbyrder hele straffen med bruk av elektronisk overvåking. «Back door» benyttes om ordninger der domfelte overføres fra tradisjonell fengselssoning til soning med elektronisk kontroll mot slutten av dommen.

Det er for øvrig store forskjeller mellom de ulike land mht. hvilke forpliktelser den domfelte har i tillegg til den elektroniske overvåkingen. Enkelte land har krav om tradisjonell aktivisering med jobb/skole på dagtid og deltakelse i ulike tiltak i kriminalomsorgen ut over dette. I tillegg kan det være krav om uanmeldte hjemmebesøk og hyppige rusmiddelkontroller. Andre steder er det etablert ordninger der domfeltes forpliktelser er begrenset til å overholde de grensene den elektroniske overvåkingen setter for bevegelsesfriheten.

Tabell 6.1 Antall søkere til elektronisk overvåking, antallet iverksatte saker og antallet avbrudd i perioden 2000–2005 i Sverige

| År | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Antall søkere | 2 997 | 2 663 | 3 013 | 3 426 | 3 652 | 4 489 |
| Antall iverksatt | 2 515 | 2 269 | 2 103 | 2 312 | 2 684 | 2 768 |
| Antall avbrutt | 162 | 200 | 216 | 188 | 226 | 231 |

Internasjonalt er elektronisk overvåking også tatt i bruk som varetektssurrogat og ved kontroll av innsatte i åpne fengsler.

6.3.3 Hvor brukes elektronisk overvåking

England og Sverige har lang erfaring med elektronisk overvåking som ledd i strafferettspleien, men også Nederland og Danmark har godt etablerte systemer. Det er også etablert virksomhet i blant annet Skottland, Frankrike, Sveits, Tyskland, Italia, Belgia, Portugal og Spania.

Sverige har benyttet elektronisk overvåking i kriminalomsorgen siden 1991 under betegnelsen IOV (Intensivovervåking med elektronisk kontroll) eller «fotboja». De første årene var systemet etablert for fullbyrdelse av korte dommer fra start til slutt, men fra 2001 har man hatt system for elektronisk overvåking mot slutten av soningen, «IOV-utsluss».

I Sverige kan alle som er idømt fengselsstraff i opp til seks måneder søke om å få fullbyrde hele straffen med «elektronisk fotboja». Det er i tillegg krav om ordnet bosted og telefon og sysselsetting gjennom arbeid, skole eller annet på minst halv tid. På grunn av regler om prøveløslatelse blir effektiv soningstid med «elektronisk fotboja» opp til fire måneder. Tabell 6.1 viser utviklingen av antall søkere til elektronisk overvåking, antall iverksatte saker og antall avbrudd i perioden 2000–2005.

Sverige har også et system for bruk av «elektronisk fotboja» i forbindelse med utslusning. De som soner dommer på mellom atten måneder og to år kan søke om «elektronisk fotboja» de siste fire måneder før prøveløslatelse, mens de som har lengre dommer enn to år, kan søke om opp til seks måneder. Tabell 6.2 viser utviklingen i antallet saker i forbindelse med «IOV-utsluss» for 2002–2005.

Tabell 6.2 Utviklingen i antallet saker i forbindelse med «IOV-utsluss» 2002–2005 i Sverige

| 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|------|------|------|------|
| 134 | 127 | 162 | 231 |

Det er også eksempler fra Sverige på at elektronisk overvåking blir benyttet på innsatte i fengsle. Blant annet startet den åpne anstalten Kolmården i april 2005 opp et forsøk med elektronisk overvåking.

I Danmark ble elektronisk overvåking («Afsoning på bopælen under intensiv overvåking og kontroll» eller «Fodlænke») etablert i forbindelse med nedbygging av soningskøen. Der blir elektronisk overvåking bare benyttet som et soningsalternativ for korte dommer. I begynnelsen var ordningen begrenset til personer som etter 1.3.2005 var idømt fengsel opp til tre måneder for overtredelse av vegtrafikklovgivningen. Senere er ordningen utvidet til domfelte i aldersgruppen 15 – 25 år som er idømt ubetinget fengselsstraff i opp til tre måneder.

6.3.4 Tidligere diskusjon i Norge

I St.meld. nr. 27 (1997–98) Om kriminalomsorgen foreslo departementet å vurdere en forsøksordning med tilsyn med elektronisk kontroll. Forslaget var at straffen kunne fullbyrdes utenfor fengsel med tilsyn fra friomsorgen og et elektronisk overvåkingssystem. Det ble vist til erfaringer fra blant annet Sverige. Departementet understreket at ordningen innebar en tydelig og omfattende frihetsbegrensning. Dersom ordningen skulle innføres, forutsatte dette bestemmelser om at domfelte bare kunne forlate sin bolig til fastsatte tider og for bestemte formål. Likeledes ville alvorlige eller gjentatte brudd kunne medføre at domfelte måtte fullbyrde resten av straffen i fengsel. Den foreslåtte ordningen ga således en høy grad av sikkerhet, samtidig som domfelte kunne fortsette sin utdanning eller yrkesaktivitet og ivareta sine økonomiske og sosiale forpliktelser. Det ble fremhevet at soningsformen forutsatte samtykke fra den domfelte, og at det burde være kriminalomsorgen som vurderte lovbryterens egnethet for denne fullbyrdingsformen, planlegge innholdet, administrere gjennomføringen og følge opp kontrollen.

I Innst. S. nr. 6 (1998–1999) foreslo justiskomiteens flertall at Stortinget skulle be regjeringen fremme et forslag om en forsøksordning med til-

syn med elektronisk overvåking. Komiteens flertall viste til at det var igangsatt forsøk med elektronisk overvåking i flere land. Flertallet viste videre til at slike ordninger syntes å ivareta hensyn til samfunnets sikkerhet, samtidig som skadevirkningene for den enkelte straffedømte begrenses mest mulig.

Forslaget om etablering av elektronisk overvåking ble ikke fulgt opp videre. I høringsnotatet til ny straffegjennomføringslov foreslo departementet derimot regler for gjennomføring av straff utenfor fengsel, nåværende § 16. I forbindelse med innføringen av denne bestemmelsen ble det diskutert og avklart en del spørsmål som også har betydning for diskusjonen rundt bruk av elektronisk kontroll.

I diskusjonen rundt § 16 ble det drøftet på prinsipielt grunnlag om det var ønskelig å gjøre vedkommendes bolig til en del av straffegjennomføringen, med de konsekvenser det innebærer («hjemmet blir et fengsel»). Det ble også vist til at slike forslag kan skape store ulikheter mellom de domfelte og ha uheldige sosiale effekter, slik at en rekke personer kan bli ekskludert fra ordningen, da det generelt er mange ressursvake innsatte som ikke har noen egnet bolig.

En ordning med elektronisk overvåking bygger i stor grad videre på de samme hensyn som gjør seg gjeldende ved § 16. På tilsvarende måte som ved § 16 må det stilles krav om at gjennomføring med elektronisk overvåking bare skal finne sted hvis det anses å kunne skje på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte, og at slik soning ikke vil stride mot formålet med straffen eller den alminnelige rettsoppfatning.

Progresjonsrettet soning med muligheter for gradvis utslusing av de domfelte har lenge vært en sentral del av norsk kriminalomsorg. I tillegg til den relativt nye bestemmelsen i § 16, er det lang tradisjon for at ubetinget fengselsstraff kan gjennomføres utenfor selve fengselsinstitusjonen. Det vises til adgangen etter straffegjennomføringsloven § 12 til å gjennomføre hele eller deler av straffen i behandlingsinstitusjon. Videre vises det til reglene om møteplikt etter prøveløslatelse.

6.3.5 Hvorfor etablere elektronisk overvåking i Norge

I høringsnotatet viser departementet til at det er fremmet enkelte prinsipielle argumenter mot å etablere elektronisk overvåking i Norge, blant annet at hjemmet ikke skal kunne benyttes til straffegjennomføring. Andre har pekt på at denne formen for soning mangler den positive påvirkningen som kriminalomsorgens tilsatte kan ha på domfelte. En

motforestilling flere peker på, er fare for såkalt «net-widening», at elektronisk overvåking ikke erstatter tradisjonelt ubetinget fengsel, men etableres som et alternativ til andre alternative straffer som samfunnsstraff, bot eller betinget dom.

Det har også vært nevnt at Norges geografi innebærer at kontroll og reaksjon etter brudd kan være vanskelig å gjennomføre på forsvarlig måte. Elektronisk overvåking er også en kostnadskrevende soningsform. Det har vært pekt på at åpne fengsler kostnadmessig er like billige som elektronisk overvåking og at det derfor er unødvendig å etablere en slik ordning.

Departementet trekker imidlertid i høringsnotatet frem mange hensyn som taler for at det bør iverksettes forsøksvirksomhet med elektronisk overvåking i Norge.

I forbindelse med kønedbygging er det viktig å etablere ordninger med stor grad av fleksibilitet. Fengselsinstitusjoner er naturlig nok i liten grad geografisk eller kvantitativt særlig fleksible. Elektronisk overvåking gir store muligheter for en helt annen fleksibilitet enn fengselsinstitusjoner. Utstyret og dermed kapasiteten kan flyttes dit det er behov, og det er samtidig enkelt å utvide kapasiteten gjennom innkjøp av flere overvåkingssett.

Det er som nevnt til tider et stort problem å skaffe nødvendige varetektsplasser tilstrekkelig raskt etter pågripelse. Det er samtidig liten tradisjon for å benytte alternativer til tradisjonell varetekt i Norge. Det er derfor grunn til å vurdere om elektronisk overvåking kan være et hjelpemiddel til å etablere et alternativ til varetekt i fengsel.

Elektronisk overvåking vil samtidig kunne bidra til en kvalitetshevning av selve straffegjennomføringen. Elektronisk overvåking byr på et nytt virkemiddel i overgangen mellom straffegjennomføring i fengsel og straffegjennomføring ute i samfunnet. Kriminalomsorgen vil med elektronisk overvåking kunne etablere et kontrollregime som fyller et rom mellom den grad av kontroll et fengselsopphold innebærer og den kontroll friomsorgskontorene i dag kan etablere under en møteplikt.

I høringsnotatet peker Justisdepartementet på at en ordning med elektronisk overvåking vil være et godt alternativ til førstegangsinnsette eller unge lovbytere.

6.3.6 Valg av modell og prioriterte målgrupper

Justisdepartementet viser i høringsnotatet til at elektronisk overvåking kan etableres som straffegjennomføringsform der kriminalomsorgen bestemmer hvem som skal falle inn under ordnin-

gen, eller som ny alternativ straffereaksjon der elektronisk kontroll idømmes av retten.

Norsk kriminalomsorg har tradisjon for å velge begge typer løsninger. Promilleprogram og narkotikaprogram med domstolskontroll er eksempler på løsninger som er innført som egne reaksjonsformer. Gjennomføring av straff i institusjon (straffegjennomføringsloven § 12) og utenfor fengsel (straffegjennomføringsloven § 16) er derimot innført som straffegjennomføringsformer.

Justisdepartementet er i høringsnotatet av den klare oppfatning at man bør satse på å innføre elektronisk overvåking som en straffegjennomføringsform og ikke som en ny straffereaksjon. Det er svært viktig at man ser dette forslaget både i sammenheng med de øvrige forslagene som blir fremmet i forbindelse med arbeidet med kønedbygging, og med den generelle utviklingen som har vært i kriminalomsorgen. Tanken om en progresjonsrettet soning som innebærer en gradvis utslusing av den domfelte mot en stadig mer normalisert tilværelse, er her helt sentral. En ordning hvor elektronisk overvåking innføres som gjennomføringsform vil legge til rette for dette.

Elektronisk overvåking må fremstå som et reelt alternativ til tradisjonell soning av ubetinget fengselsstraff. Den beste måten å sikre dette på er å gjøre elektronisk overvåking til en egen straffegjennomføringsform. Domstolen idømmer ubetinget fengselsstraff på vanlig måte, og kriminalomsorgen bestemmer om hele eller deler av dommen kan fullbyrdes med bruk av elektronisk overvåking.

Bruk av elektronisk overvåking kan etter Justisdepartementets vurdering i høringsnotatet også være aktuelt som varetektssurrogat. Varetektsinstituttet er under stadig kritikk på grunn av de negative konsekvensene ordningen har for den fengslede. At varetektsinnsatte blir sittende for lenge i politiarrest og utstrakt bruk av restriksjoner og isolasjon, er tilbakevendende kritikk mot norsk fengslingspraksis. Varetektsinstituttet har også nær tilknytning til problemene med soningskø og manglende fengselskapasitet.

Varetektssurrogater er mindre inngripende tiltak men det er liten tradisjon for å benytte slike surrogater i Norge.

Varetektsfengsling besluttes som regel fordi det anses å foreligge fluktfare, fare for bevisforspillelse eller fare for at mistenkte skal begå nye straffbare handlinger. Dersom elektronisk overvåking innføres som et mulig tiltak, kan retten foreta en konkret vurdering av om tiltaket vil være tilstrekkelig til å forhindre flukt, bevisforspillelse og/eller nye straffbare handlinger fra mistenkte. Tilsva-

rende vil påtalemyndigheten få en mulighet til å avbryte fengslingen og fortsette med elektronisk overvåking dersom det anses tilstrekkelig. En slik løsning vil både kunne innebære en besparelse av fengselsplasser og en reduksjon i bruken av tradisjonell varetektsfengsling generelt.

I 2005 var det 3 033 innsettelse i varetekt. Av disse var 402 pålagt fullstendig isolasjon, mens 684 var undergitt andre restriksjoner. De øvrige 1 947 var ikke undergitt noen restriksjoner og kunne teoretisk sett ha blitt vurdert for elektronisk overvåking.

6.3.7 Nærmere om målgruppe og vilkår for gjennomføring

Justisdepartementet mener i høringsnotatet at det allerede fra iverksettelsen av ordningen bør vurderes muligheter for elektronisk overvåking for tre ulike målgrupper i Norge.

Den første målgruppen vil være domfelte som soner lengre dommer og der elektronisk overvåking kommer inn i en siste periode mellom opphold i fengsel og tidspunktet for prøveløslatelse med eller uten møteplikt. Justisdepartementet mener at man i en utprøvningsfase bør sette en maksimal grense på fire måneder for perioden med elektronisk overvåking. En målgruppe for et forsøk kan være begrenset til domfelte:

- som fullbyrder dommer på mer enn 18 måneder
- som har fire måneder igjen til forventet prøveløslatelse
- der en periode med elektronisk overvåking fremstår som et egnet tiltak med tanke på et liv uten kriminalitet
- som under soning har vist en motivasjon til å gjøre noe med eget liv
- som ikke innebærer noe sikkerhetsmessig risiko, og
- som ikke har gjennomført kriminalitet i eget hjem, alvorlig vold eller sedelighetskriminalitet

Den andre målgruppen vil være domfelte som skal fullbyrde hele dommen med elektronisk overvåking. Justisdepartementet mener at ordningen i en prøveperiode bør begrenses til dommer opp til fire måneder. Dette vil på grunn av reglene om prøveløslatelse gi en maksimal periode med elektronisk overvåking på 120 dager. Målgruppen kan være domfelte:

- som skal fullbyrde dom opp til fire måneder
- som er i en livssituasjon som tilsier at elektronisk overvåking fremstår som viktig med tanke på muligheter for å leve et lovlydig liv, og

- som ikke har gjennomført kriminalitet i eget hjem, alvorlig vold eller sedelighetskriminalitet

Den tredje målgruppen vil være varetektsinnsatte. Her vil målgruppen være begrenset til siktede som er i en situasjon der formålet med varetektsfengslingen kan ivaretas gjennom bruk av elektronisk overvåking. Her vil lengden av den elektroniske overvåkingen kunne variere meget.

For alle de foreslåtte løsningene gjelder at det ligger visse grunnleggende forutsetninger i bunnen. All straff skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen og ivaretar samfunnets behov for beskyttelse. Kriminalomsorgen skal ikke overføre domfelte på elektronisk overvåking uten at det anses sikkerhetsmessig forsvarlig og er i tråd med den alminnelige rettsoppfatning.

For alle målgruppene vil det ifølge høringsnotatet gjelde en del generelle vilkår. Det første er at lovbrøteren skal disponere boforhold med muligheter for telefon som er egnet til elektronisk overvåking. Opphold på institusjon, hotell, campingvogn m.m. er ikke egnet. Et annet krav er at vedkommende som hovedregel skal være sysselsatt eller aktivisert på en eller annen måte. Et tredje generelt vilkår er at det må foreligge samtykke, både fra lovbrøteren og fra eventuelle andre beboere i samme bolig.

6.3.8 Gjennomføring, organisering mv.

I St.meld. nr. 27 (1997–1998) Om kriminalomsorgen fremhevet departementet at det burde være kriminalomsorgen som administrerer gjennomføringen, vurderer tiltaltes egnethet, planlegger innholdet, og følger opp kontrollen. I høringsnotatet mener Justisdepartementet fortsatt at det må være kriminalomsorgen som skal være den etaten som gis ansvaret for å gjennomføre elektronisk overvåking i Norge.

I følge høringsnotatet må det opprettes en sentral kontrollenhet i kriminalomsorgen med ansvar for den tekniske overvåkingen av domfelte i hele landet. Denne enheten kan plasseres i en eksisterende enhet i kriminalomsorgen. Her kan både et fengsel, en regionadministrasjon og Kriminalomsorgens IT-tjeneste (KITT) være aktuelle. Sentralen må være døgnbemannet. Selve kontrollen skjer gjennom å installere en mottaker i domfeltes bolig koblet elektronisk til en sender i fotlenken som er festet til domfeltes bein. Dersom senderen beveger seg utenfor mottakerens innstilte rekkevidde utenom avtalte tider, sendes det et alarmsignal til den sentrale kontrollenheten. Dette skjer også når

fotlenken blir fjernet eller utstyret blir koblet av eller ødelagt.

Den sentrale kontrollenheten skal ved alarmer gi melding videre til den myndigheten som har ansvaret for selve gjennomføringen. Det bør etter departementets vurdering i høringsnotatet være de lokale friomsorgskontorene som har dette ansvaret. Kriminalomsorgen har den erfaringen og den kompetansen som er nødvendig for å gjennomføre elektronisk overvåking. Friomsorgskontorene må derfor rustes for å kunne ivareta denne oppgaven. Den myndigheten som har ansvaret, må ha en døgnkontinuerlig vakt. Dette har ikke friomsorgskontorene i dag. Departementet mener at gjennomføringen må foregå i et tett samarbeid med andre etater og at politiet her vil ha en helt sentral rolle.

Justisdepartementet foreslår i høringsnotatet at kriminalomsorgen får ansvaret for å utrede om personer er egnet for å gjennomføre elektronisk overvåking. Når det gjelder innvilgelse av søknader om elektronisk overvåking, kan det vurderes om myndigheten i en forsøksperiode skal legges til regionalt nivå i kriminalomsorgen. Dette vil kunne skape en større grad av ensartet praksis.

6.3.9 Nødvendige endringer i lover og regelverk

Innføring av elektronisk overvåking i tråd med det som er skissert i høringsnotatet, medfører at det blir nødvendig med flere lovendringer.

Ved å innføre elektronisk overvåking som en straffegjennomføringsform og ikke som en ny alternativ reaksjonsform, oppnår man at det primært blir behov for endringer av straffegjennomføringsloven og tilknyttet regelverk.

I høringsnotatet foreslår departementet å regulere ordningen med elektronisk overvåking i et nytt annet ledd i straffegjennomføringsloven § 16.

Straffegjennomføringsloven § 6 gjelder hvem som har myndighet til å treffe avgjørelse etter straffegjennomføringsloven. Hovedregelen er at de fleste avgjørelsene i kriminalomsorgen treffes av lokalt nivå, dvs. det enkelte fengsel eller det enkelte friomsorgskontor. Justisdepartementet mener imidlertid at det skal være kriminalomsorgens regioner som skal tillegges avgjørelsesmyndighet for elektronisk overvåking. For å gjennomføre dette må det foretas en endring av straffegjennomføringsloven § 6 annet ledd.

For øvrig vil en slik lovfesting føre til at de generelle reglene etter straffegjennomføringsloven også gjelder for elektronisk overvåking.

Straffegjennomføringsloven § 47 inneholder i dag en regel om at varetektsinnsatte kan overføres til annet fengsel etter § 14. Det bør også vurderes å ta inn en bestemmelse om at varetektsinnsatte også kan overføres til opphold utenfor fengsel etter § 16, dersom retten eller påtalemyndigheten bestemmer det.

6.3.10 Betydning for soningskø og varetekt

Justisdepartementet foreslår i høringsnotatet at det bør vurderes å introdusere elektronisk overvåking i Norge på seks ulike steder som en prøveordning med totalt 150 elektroniske sett. Det antas at dette åpner for et gjennomsnitt på 130 plasser på årsbasis og at dette vil innebære en mulighet til å erstatte om lag 47 500 fengselsdøgn. Dersom erfaringstall fra Danmark legges til grunn, kan det forventes at driftskostnadene ved elektronisk overvåking er på omtrent samme nivå som driftskostnadene ved åpen soning.

6.4 Høringsinstansenes syn

6.4.1 Straffealternativ eller straffegjennomføringsform

Et klart flertall av høringsinstansene gir i det alt vesentligste sin tilslutning til forslaget om et prøveprosjekt med elektronisk overvåking enten som straffealternativ eller som straffegjennomføringsform. Dette gjelder *Hordaland statsadvokatembeter, Agder statsadvokatembeter, Politidirektoratet, kriminalomsorgsregionene, Kriminalomsorgens utdanningssenter, Hovedverneombudet i kriminalomsorgen, Sosial- og helsedirektoratet, Kriminalomsorgens Yrkesforbund, Norsk Tjenestemannslag og Juridisk rådgivning for kvinner.*

Politidirektoratet uttaler for eksempel:

«Politidirektoratet har merket seg de positive resultatene av elektronisk overvåking i både England og Danmark, og spesielt Sverige, og er positivt innstilt til å innføre en slik forsøksordning også i Norge, som en straffegjennomføringsform. En slik forsøksordning innebærer en nyvinning i straffegjennomføringen. Den foreslåtte ordningen stiller store krav til kriminalomsorgen, og Politidirektoratet forutsetter at bruk av elektronisk overvåking gjennomføres i tråd med formålet med straffen og ivaretar samfunnets behov for beskyttelse. Dette er også lagt til grunn i Justisdepartementets utkast på side 50. Selv om bruk av elektronisk overvåking på langt nær innebærer en tilnærmet like avskrekkende frihetsberøvelse som

fengselsstraff, vil den positive effekten i en rehabiliteringssituasjon og overgangen til et liv i frihet ved bruk av elektronisk overvåking veie tungt.

Politimesteren i Hordaland, Oslo og Rogaland har uttalt seg om forslaget. Alle er, som Politidirektoratet, positivt innstilt til å innføre en forsøksordning, men presiserer at det må foretas et grundig forarbeid i forhold til vilkår for gjennomføringen, organiseringen og de tekniske løsningene.

(...)

Politidirektoratet slutter seg til Justisdepartementets forslag om å regulere elektronisk overvåking som nytt annet ledd i straffegjennomføringsloven § 16. Det vil gi en naturlig lovmessig sammenheng å regulere alternativene for gjennomføring av straff utenfor fengsel i samme bestemmelse.

Videre er Politidirektoratet i utgangspunktet enig i at det for å sikre mest mulig likhet i gjennomføringen av elektronisk overvåking er avgjørende at det er kriminalomsorgens regioner og ikke det enkelte fengsel eller friomsorgskontor som tillegges avgjørelsesmyndighet i slike saker. På grunn av den betydelige endringen i soningsgjennomføringen som elektronisk overvåking innebærer, har en vurdert muligheten av å legge beslutningsmyndigheten sentralt, men direktoratet finner at gode grunner taler for at vurderingen etter straffegjennomføringsloven § 16 legges på regionalt nivå, på samme måte som for langtidsdømte, særreaksjonsdømte og høyrisikoinnsatte, jf. straffegjennomføringsloven § 6 annet ledd.»

De fleste som har uttalt seg, går inn for elektronisk overvåking som straffegjennomføringsform. Argumenter høringsinstansene benytter for en slik ordning er særlig at ordningen fremstår som fornuftig og som en nyvinning i straffegjennomføringen og en modernisering av kriminalomsorgen. Enkelte høringsinstanser peker dessuten på at bøtesonere som er egnet for det, kan få tilbud om hjemmesoning med elektronisk overvåking, noe som kan frigjøre fengselskapasitet. *Kriminalomsorgen region sør* viser til at ordningen med elektronisk overvåking er viktig blant annet for å effektivisere håndteringen av brudd. *Kriminalomsorgen region vest* støtter forslaget, men mener vilkårene for bruk av elektronisk overvåking er for strenge. *Kriminalomsorgens Yrkesforbund* peker på at en ordning med «elektronisk hjemmesoning» vil være et godt straffealternativ til domfelte med psykiske og fysiske lidelser hvor det er vanskelig å finne egnede soningssteder på grunn av pleiebehov. Forbundet presiserer at domfelte ikke må være til fare for andre mennesker. *Juss-Buss* trekker frem at

hjemmesoning som straffegjennomføringsform kan være et godt tilbud spesielt for unge lovbrøyttere og førstegangssonere.

Politiets Felleforbund er i utgangspunktet skeptisk til ordningen med elektronisk overvåking, men ser samtidig flere gevinster ved opplegget, og med de begrensningene og den type dømte som skal være med i prøveordningen, vil forbundet ikke gå i mot ordningen. *Den norske Dommerforening* tar i sin høringsuttalelse ikke standpunkt til forslaget om elektronisk overvåking, men uttaler:

«Om det bør innføres en forsøksordning om adgang til soning av fengselsdommer på denne måten, er et rettspolitisk spørsmål det kan herse 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.»

Agder statsadvokatembeter og Kriminalomsorgens Yrkesforbund foretrekker imidlertid å bruke elektronisk overvåking som alternativ reaksjonsform.

Riksadvokaten, Vestfold og Telemark statsadvokatembeter, Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund og Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere er skeptisk til eller går mot forslaget om elektronisk overvåking både som alternativ reaksjonsform og som straffegjennomføringsform. For eksempel uttaler *riksadvokaten*:

«Riksadvokaten er usikker på om man bør gå videre med forslaget om elektronisk overvåking (utredningens pkt. 5.8 og 6.3). Dersom det gjøres, bør det være en form for straffegjennomføring, ikke en ny straffereaksjon.

Riksadvokaten har betydelig sans for det prinsipielle argument at hjemmet ikke bør gjøres til et «soningssted», selv om alarmen først går når domfelte forlater den forhåndsprogrammerte kontrollsonen. Betegnelsen «elektronisk kontroll» fremstår som mer dekkende enn «elektronisk overvåking». Elektronisk overvåking i snever forstand er uansett ikke akseptabelt i hjemmet. Et annet argument mot en ordning med «elektronisk kontroll» er at det fort vil føre til sosial forskjellsbehandling, hvilket av prinsipielle grunner er meget uheldig.

Riksadvokaten har merket seg de gode erfaringer i våre naboland Sverige og Danmark og ser at dette kan være gode argumenter for å prøve en tilsvarende ordning i Norge. I så fall bør målgruppen primært være domfelte som soner lengre dommer, der hjemmesoning med elektronisk kontroll kan komme inn i en peri-

ode mellom fengsel og prøveløslatelse. En forutsetning må være at formålet med straffen eller hensynet til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring ikke taler mot slik soning.

Etter en totalvurdering kan riksadvokaten likevel vanskelig slutte seg til forslaget. En økning av antallet åpne soningsplasser er å foretrekke.»

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund er skeptiske til hjemmesoning og kan ikke se at høringsutkastet drøfter de prinsipielle spørsmålene som hittil har gitt som resultat at denne formen for straffegjennomføring ikke er tatt i bruk.

Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere er på prinsipielt grunnlag skeptisk til elektronisk overvåking som straffereaksjon og peker blant annet på at elektronisk overvåking vil fungere sosialt skjevt, den vil få stor innvirkning på pårørende (voksne og barn) som bor sammen med domfelte, den bidrar til å privatisere straffen og det vil være fare for at den vil erstatte alternativer til andre straffer enn ubetinget fengsel. I tillegg er det en kostnadskrevende straffereaksjon.

6.4.2 Varetektssurrogat

Flere høringsinstanser er skeptiske eller går mot bruk av elektronisk overvåking som varetektssurrogat. Dette er *riksadvokaten, statsadvokatembetene Agder, Hordaland og Vestfold og Telemark og Kriminalomsorgsregionene sør og nord*. Høringsinstansene peker særlig på at forslaget ikke ivaretar formålet med varetektsfengslingen.

Andre høringsinstanser som *Domstoladministrasjonen, Den norske Dommerforening, Kriminalomsorgen region sørvest og Juridisk rådgivning for kvinner* støtter imidlertid forslaget. Som varetektssurrogat, mener *Den norske Dommerforening* at tiltaket vil være hensiktsmessig i atskillige tilfeller og peker videre på at man alltid skal bruke det mildeste middelet som kan oppnå formålet, overfor denne målgruppen av presumptivt uskyldige.

Kriminalomsorgens IT-tjeneste peker i sin høringsuttalelse på at den organisatoriske utfordringen vil være en annen hvis departementet går inn for å innføre elektronisk overvåking som varetektssurrogat fordi politiet har en annen rolle ved varetekt enn ved soning av dom. Politiet bør derfor trekkes med i det videre utredningsarbeidet.

6.4.3 Målgruppe, organisering mv.

Høringsinstansene har i det vesentlige kommentert om de er for eller mot en ordning med elektro-

nisk overvåking. *Riksadvokaten, Kriminalomsorgen region nordøst, øst og vest, Kriminalomsorgens IT-tjeneste, Hovedverneombudet i kriminalomsorgen, Datatilsynet, Sosial- og helsedirektoratet, Norsk Fængsels- og Friomsorgsforbund og Juss-Buss* har imidlertid også kommentarer som gjelder målgruppe, organisering mv.

Riksadvokaten mener i likhet med *Kriminalomsorgen region nordøst*, at «elektronisk kontroll» er en mer dekkende betegnelse enn «elektronisk overvåking».

Etter *Sosial- og helsedirektoratets* syn går det ikke frem av høringsnotatet hvilke grupper domfelte som er tenkt som aktuelle målgrupper for forsøksordningen. *Norsk Fængsels- og Friomsorgsforbund* er av den oppfatning at dersom denne soningsformen blir tatt i bruk, må det nedsettes en parts sammensatt gruppe som får i oppdrag å utrede både hvem som skal være i målgruppen og organiseringen av selve straffegjennomføringen.

Kriminalomsorgen region øst peker på at det er viktig å informere alle i husstanden om ordningen.

Juss-Buss er positiv til forslaget om elektronisk overvåking som straffegjennomføringsform, spesielt i forhold til unge lovbrøyttere og førstegangssonere, da disse er ekstra sårbare for skadevirkningene av et fængselsopphold. Etter deres syn bør det tas inn et vilkår om samtykke fra innsatte i bestemmelsen. Dersom forsøksordningen settes i verk, mener *Juss-Buss* det er viktig med grundig evaluering.

Datatilsynet presiserer i sin høringsuttalelse hvilke krav som bør stilles til en ordning med elektronisk overvåking. *Datatilsynet* forutsetter at vilkåret om å innhente samtykke fra andre beboere gjelder den dømtes familie eventuelt andre som vedkommende deler husvære med. Videre peker *Datatilsynet* på at elektronisk overvåking av personer som soner hjemme, innebærer en registrering av atferd og at dette er å anse som personopplysninger som må følge personvernrettens grunnprinsipper. *Tilsynet* forutsetter at det utarbeides detaljerte retningslinjer for hvordan denne type soning skal gjennomføres og at tilsynet får retningslinjene til uttalelse. *Datatilsynet* forventer at teknologien som velges står i samsvar med det formålet som ønskes oppnådd og ikke legger til rette for en annen type overvåking enn det som er nødvendig.

Hovedverneombudet i kriminalomsorgen foreslår å legge administrasjonen av en ordning med elektronisk overvåking til fængselsvesenet slik at etaten kan tilby sine tjenestemenn flere variasjonsmuligheter. HVO peker særlig på seniormedarbeiderne som en viktig ressurs.

Kriminalomsorgens IT-tjeneste (KITT) kommenterer i sin høringsuttalelse forslaget i høringsnotatet om å etablere en sentral kontrollenhet og uttaler:

«I punkt 6.3.8 om gjennomføring av elektronisk overvåking, organisering m.v. foreslås det at det etableres en sentral kontrollenhet som har ansvaret for den tekniske overvåkingen av domfelte i hele landet. Det er viktig at det her skilles mellom tolking av alarmer fra systemet (selve overvåkingen) og drift av de sentrale tekniske løsningene i form av servere og kommunikasjonsutstyr som er integrert med kriminalomsorgens øvrige infrastruktur. Disse siste oppgavene er en del av KITT sin tjenesteportefølge (jamfør for eksempel IKT-strategien 2004 til 2008). Når det gjelder selve overvåkingen så gir systemene både tekniske alarmer og alarmer på brudd på portforbud og lignende, arbeidet med tolkningene vil sannsynligvis kreve både teknisk kompetanse og kunnskap om vilkårene knyttet til den enkelte domfelte. Denne tjenesten er det nok mest effektivt å sentralisere, men det er ikke åpenbart hvilken kompetanse som kreves og hvor denne bør ligge. Også dette må derfor være gjenstand for noe utredning.»

KITT kommenterer dessuten spørsmålet om kostnadene ved å innføre elektronisk overvåking. Ifølge KITT bygger forslaget i høringsnotatet om elektronisk overvåking i stor grad på erfaringer fra Danmark. Etter KITTs syn er dette grunnlaget noe tynt fordi elektronisk overvåking i Danmark er rettet mot enkelte domstyper og omfatter få soningsplasser. I tillegg er den danske geografien ulik den norske.

6.5 Departementets vurderinger

Justisdepartementet slutter seg til synspunktene fra riksadvokaten og *Kriminalomsorgen region nordøst* om at «elektronisk kontroll» er en mer dekkende betegnelse enn «elektronisk overvåking».

Det sentrale spørsmålet er om Justisdepartementet skal sette i verk en prøveordning med elektronisk kontroll slik som foreslått i høringsnotatet.

Regjeringen har som overordnet mål å øke bruk av alternativer til fængsel forutsatt at alternativene er formålstjenelige og ikke strider mot samfunnets behov for trygghet. Elektronisk kontroll som straffegjennomføringsform og som surrogat for varetektsfængsling, kan være slike alternativer hvis de tekniske løsningene er tilfredsstillende.

Som tidligere beskrevet, har flere land tatt i bruk ordninger med elektronisk kontroll i straffettspleien og har gode erfaringer med disse. Sverige har lenge brukt «fotboja» istedenfor kort fengselsstraff, i forbindelse med utslusing etter lengre fengselsstraff og under soning ved åpen anstalt. Et klart flertall av høringsinstansene støtter departementets forslag, men enkelte som blant annet riksadvokaten, er skeptiske eller går mot forslaget. Hovedinnvendingen er at hjemmet ikke bør gjøres til soningssted og at ordningen kan føre til sosial forskjellsbehandling. Høringsinstansene fra påtalemyndigheten mener dessuten at formålet med varetektsfengslingen ikke kan sikres ved «hjemmefengsling» med elektronisk kontroll.

I forbindelse med kønedbygging er det viktig å utvikle og etablere ordninger med stor grad av fleksibilitet. Elektronisk kontroll gir muligheter for en helt annen fleksibilitet enn fengselsinstitusjoner. Utstyret og dermed kapasiteten kan flyttes dit det er behov, og det er samtidig enkelt å utvide kapasiteten gjennom innkjøp av flere kontrollsett.

Etter departementets syn taler også andre tungtveiende grunner enn kønedbygging for å innføre *straffegjennomføring* med elektronisk kontroll. Blant annet kan en slik ordning være positiv for å etablere et forbedret progresjonssystem ut av fengsel og øke muligheten for å opprettholde sosiale relasjoner til samfunnet under straffegjennomføringen. Fengsel medfører til dels store påkjenninger for den enkelte blant annet i form av tapt kontakt med familie, tapt arbeidsfortjeneste og skolegang og tap av normal sosial omgang. Elektronisk kontroll kan også lette tilbakeføringen til samfunnet og således virke forebyggende i forhold til ny kriminalitet. I tillegg kan straffegjennomføring med elektronisk kontroll være et godt tilbud til spesielt unge lovbrøyttere og førstegangssonere blant annet for å motvirke mulig skadelige virkninger av et fengselsopphold.

Departementet mener at elektronisk kontroll kan benyttes når unge lovbrøyttere bor i egen bolig eller foreldrenes bolig dersom foreldrene samtykker. Departementet mener også at elektronisk kontroll kan være aktuelt i foreldrehjem eller i fosterhjem for unge under 18 år dersom ungdommen, foreldre eller fosterforeldre samtykker og har kapasitet til å gjennomføre opplegget. Elektronisk kontroll som straffegjennomføringsform, er uaktuelt for ungdom mellom 15–18 år som oppholder seg på barneverninstitusjon. I slike saker kan man eventuelt bruke straffegjennomføringsloven § 12.

Hovedinnvendingen fra blant annet riksadvokaten om at hjemmet ikke bør gjøres til soningssted og at ordningen kan føre til sosial forskjellsbehand-

ling, må tas alvorlig. Med hensyn til innvendingen om at hjemmet ikke bør gjøres til soningssted, vil departementet peke på at denne formen for straffegjennomføring ikke er ny, men ble innført ved straffegjennomføringsloven av 2001. En ordning med elektronisk kontroll bygger i stor grad på de samme hensynene som gjør seg gjeldende ved overføring etter straffegjennomføringsloven § 16. På tilsvarende måte som ved § 16 må det stilles krav om at gjennomføring med elektronisk kontroll bare skal finne sted hvis det anses å kunne skje på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte, og at slik soning ikke vil stride mot formålet med straffen eller den alminnelige rettsoppfatning.

Justisdepartementet mener 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. I Sverige har om lag 20 % av de domfelte som soner straffen med elektronisk kontroll, barn eller ungdommer under 18 år boende sammen med seg. Det er viktig å understreke at elektronisk kontroll skal brukes for å innskrenke den domfeltes bevegelsesfrihet, ikke for å overvåke vedkommendes hjem.

På den annen side vil elektronisk kontroll i et hjem involvere samboende. Svenske studier peker imidlertid på at de fleste samboende opplever elektronisk kontroll som mindre inngripende enn et fengselsopphold. Barn ser ut til å ha positive erfaringer med at en av foreldrene er hjemme med elektronisk kontroll. Departementet antar at avholdenhet fra rusmidler er en av de positive faktorene som spiller en rolle i den sammenhengen.

Det er også viktig å ta hensyn til innvendingen om at ordningen med elektronisk kontroll kan skape sosial forskjellsbehandling. Departementet vil derfor legge til rette for at ordningen også kan tilbys ressursvake grupper i samfunnet. Blant annet kan botrening for å oppøve innsattes boevne være et viktig tiltak. Tverrfaglig samarbeid blant annet med kommunene vil være nødvendig.

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg om målgruppen for straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Justisdepartementet ønsker å opprettholde den foreslåtte målgruppen og foreslår å lovfeste at elektronisk kontroll både skal være en alternativ soningsform den siste delen av straffegjennomføringen før prøveløslatelse, og en alternativ soningsform for kortere fengselsstraffer. Justisdepartementet foreslår derfor å lovfeste at elektronisk kontroll i forbindelse med utslusing fra fengsel, kan benyttes når innsatte har mindre

enn fire måneder igjen til forventet prøveløslatelse. Når det gjelder domfelte som kan søke å fullbyrde hele straffen med elektronisk kontroll, foreslår departementet å lovfeste at den idømte fengselsstraffen kan være opp til fire måneder.

Justisdepartementet legger for øvrig til grunn at de ordinære reglene for prøveløslatelse også vil gjelde for elektronisk kontroll. Dette innebærer at dommer opp til 74 dager gjennomføres fullt ut, mens det er muligheter for prøveløslatelse for dommer mellom 74 dager og fire måneder. Departementet legger for øvrig til grunn at reglene for fremskutt løslatelse ikke vil gjøres gjeldende for personer som fullbyrder fengselsstraffen med elektronisk kontroll.

Justisdepartementet foreslår videre å lovfeste at kriminalomsorgen bare kan benytte elektronisk kontroll dersom det er *«hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet»*. Det er viktig at elektronisk kontroll benyttes i de sakene der man faktisk mener at dette vil gi bedre mulighet for rehabilitering. Elektronisk kontroll skal ikke begrunnes i enklere eller lettere soning.

Justisdepartementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet om at elektronisk kontroll bør lovfestes gjennom endringer i straffegjennomføringsloven § 16. Dette innebærer også at de ordinære reglene etter straffegjennomføringsloven gjøres gjeldende, bl.a. saksbehandlingsreglene etter § 7, adgangen til å foreta undersøkelser for å avdekke bruk av rusmidler etter § 29, adgangen til å ilegge reaksjon etter § 40, adgangen til å tilbakeføre innsatte til fengsel etter § 14 og adgangen til å prøveløslate etter § 42.

Etter straffegjennomføringsloven § 6 er utgangspunktet at det er lokalt nivå, det enkelte fengsel eller friomsorgskontor i kriminalomsorgen, som treffer de fleste avgjørelsene etter straffegjennomføringsloven. Justisdepartementet foreslo i høringsnotatet at myndigheten til å innvilge straffegjennomføring med elektronisk kontroll skulle legges til regionalt nivå. Dette forslaget opprettholdes og det fremmes forslag om endringer i § 6 annet ledd. Justisdepartementet mener for øvrig at det regionale ansvaret bør begrenses til å innvilge denne typen straffegjennomføring. Beslutningsmyndigheten under selve gjennomføringen, herunder beslutning om eventuelt å tilbakeføre domfelte til fengsel, bør ligge på lokalt nivå.

Etter straffegjennomføringsloven er det en aktivitetsplikt for innsatte som soner ubetinget fengselsstraff. Det samme gjelder for ulike soningsvarianter som finnes i dag, og i stor grad også for samfunnsstraffen. Hovedregelen for elektronisk kontroll må derfor også være at vedkom-

mende på dagtid skal være aktivisert i et minimum antall timer per uke. Dette kan innebære arbeid, skolegang, studier, behandling, kursvirksomhet, programvirksomhet og liknende. Det kan dreie seg om en aktivitet som allerede finnes fordi domfelte var sysselsatt på denne måten allerede. Dersom domfelte ikke er sysselsatt fra før, kan vedkommende forplikte seg til å delta i liknende aktiviteter. I alle tilfeller skal det handle om aktivisering som skal bidra til å motvirke ny kriminalitet.

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 gjennomført døgnet rundt alle dager i uken.

Den viktigste delen av kontrollen vil være de elektroniske hjelpemidlene, 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 kontrolltiltak må vurderes individuelt i hver enkelt sak. Under gjennomføringen av elektronisk kontroll kan det introduseres et system med muligheter for endringer av kontrollregime under gjennomføringen.

Under gjennomføringen av elektronisk kontroll må det gjelde et totalforbud mot inntak av rusmidler i enhver form. Det er en forutsetning at domfelte er villig til å informere kriminalomsorgen om inntak av legale medisiner som kan gi utslag under testing.

Brudd på gjennomføringen må håndteres effektivt, om nødvendig med rask innsettelse i fengsel/arrest. Det er viktig at det er klart for alle involverte hvilke uregelmessigheter som skal regnes som formelle brudd på gjennomføringen.

Justisdepartementet har ennå ikke utredet hvilken type teknologi som bør benyttes. Sverige og Danmark har valgt å benytte forholdsvis enkel teknologi, som er begrenset til å kontrollere at vedkommende er på rett sted. Andre land har valgt systemer som gir større grad av muligheter for kontroll gjennom GPS-teknologi.

Justisdepartementet sendte nylig på høring forslag om endringer i straffeloven og straffeprosessloven med henblikk på å foreslå innføring av kontaktforbud (besøksforbud) med elektronisk merking. «Omvendt voldsalarm» skal gi bedre beskyttelse for personer som utsettes for vold eller trusler om vold fra nåværende eller tidligere

samlivspartner, eller andre som blir ilagt et besøks-/kontaktforbud. Endringsforslagene i straffeloven og straffeprosessloven går i korte trekk ut på følgende:

- Straffeloven § 33 endres ved at kontaktforbud kan ilegges sammen med elektronisk merking.
- Straffeprosessloven § 181 endres ved at elektronisk merking tilføyes i rekken av de tiltakene den mistenkte kan samtykke i for at påtalemyndigheten kan unnlate pågrepelse eller løslate den pågrepne.

Justisdepartementet mener utviklingen av omvendt voldsalarm og straffegjennomføring med elektronisk kontroll bør koordineres, og vil vurdere et nærmere samarbeid på områder der dette er hensiktsmessig. Ved valg av teknologi er det f.eks. viktig at det utredes og diskuteres om det bør utarbeides et felles system for straffegjennomføring med elektronisk kontroll og besøksforbud med elektronisk merking.

I høringsnotatet ble det uttalt at det i forbindelse med etableringen av straffegjennomføring med elektronisk kontroll bør opprettes en sentral døgnbemannet kontrollenhet som har ansvar for den tekniske overvåkingen av domfelte i hele landet. Det ble antydnet at både et fengsel, en regionadministrasjon og KITT (Kriminalomsorgens IT-tjeneste) kunne være aktuelle. Justisdepartementet vil vurdere et mulig samarbeid med politiet om etableringen av besøksforbud med elektronisk merking, før man tar endelig stilling til hvordan kontrollenheten bør organiseres.

Etter en samlet vurdering mener departementet at erfaringene fra andre land som det er naturlig å sammenlikne seg med, er så lovende at departementet går inn for en prøveordning med elektronisk kontroll som straffegjennomføringsform. Etter departementets syn vil dette representere en nyvinning i straffegjennomføringen og en modernisering av kriminalomsorgen. Hvis Stortinget slutter seg til forslaget, vil departementet nærmere regulere målgruppe, innhold og gjennomføringen av prøveordningen i forskrift og regelverket for øvrig.

Evaluerings vil være et sentralt ledd i kvalitets-sikringen av prøveordningen med elektronisk kontroll før ordningen eventuelt innføres permanent. Departementet legger derfor opp til en forskningsbasert evaluering der både prosess- og resultat-evaluering vektlegges.

Justisdepartementet går inn for å regulere ordningen med elektronisk kontroll som nytt annet ledd i straffegjennomføringsloven § 16. Det vil etter departementets syn gi en naturlig lovmessig sammenheng å regulere alternativene for gjennomføring av straff utenfor fengsel i samme bestemmelse.

Høringsinstansene har vist størst skepsis mot forslaget om å benytte ordningen med elektronisk kontroll som *surrogat for varetektsfengsling*. Varetektsfengsling er i første rekke et redskap for påtalemyndigheten i forbindelse med etterforskingen. Høringsinstansene fra påtalemyndigheten peker på at formålet med varetektsfengslingen ikke kan sikres ved «hjemmefengsling» med elektronisk kontroll.

Varetektsinstituttet er under stadig kritikk på grunn av sine negative konsekvenser for den fengslede. At varetektsinnsatte blir sittende for lenge i politiarrest og utstrakt bruk av restriksjoner og isolasjon, er gjengangere i kritikken mot norsk fengslingspraksis. Varetektsinstituttet har også nær tilknytning til problemene med soningskø og manglende fengselskapasitet.

Departementet er enig med Den norske Dommerforening i at utgangspunktet ved varetektsfengsling er at domstolen skal bruke det mildeste middelet som kan oppnå formålet, overfor presumptivt uskyldige. Varetektssurrogater er mindre inngripende tiltak som i flere tilfeller ivaretar formålet med en pågrepelse eller fengsling. Det er liten tradisjon for å benytte slike surrogater i Norge.

Etter å ha vurdert saken på ny, går departementet ikke inn for å fremme forslag om å innføre en ordning med elektronisk kontroll av varetektssurrogat nå. Departementet har særlig lagt vekt på at en slik ordning bør ses i sammenheng med forslaget om kontaktforbud med elektronisk merking som nylig har vært på høring.

7 Samfunnsstraff

7.1 Innledning

Justisdepartementet vurderer å endre straffeloven § 28 a for å øke anvendelsesområdet for når samfunnsstraff kan kombineres med ubetinget fengsel. Forslaget kan forsvares ikke bare som køtiltak, men er også i tråd med regjeringens ønske om å øke bruken av samfunnsstraff som alternativ reaksjon. Særlig overfor unge lovbrytere må samfunnsstraff brukes mer. Dette skyldes gode erfaringer med samfunnsstraffen og dessuten at samfunnsstraffen er en betydelig rimeligere straff enn ubetinget fengsel.

7.2 Gjeldende rett

Samfunnsstraffen er en hovedstraff på lik linje med fengsel og bøter og er en fellesbetegnelse på straff som gjennomføres ute i samfunnet og som i varierende grad virker frihetsbegrensende. Samfunnsstraffen ble innført med straffegjennomføringsloven av 2001 og erstatter de tidligere reaksjonene samfunnstjeneste og betinget dom med tilsyn. Straffen kan gå ut på samfunnsnyttig tjeneste, program, individuelle samtaler, behandling, mekling i konfliktråd eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet. Samfunnsstraff kan idømmes istedenfor eller sammen med fengselsstraff.

Vilkårene for å idømme samfunnsstraff *istedenfor* fengselsstraff står i straffeloven § 28 a første ledd. Reglene for hvem som kan idømmes samfunnsstraff, ble endret med virkning fra 1.1.2006. Endringen innebærer at samfunnsstraff nå kan idømmes i større grad enn tidligere slik at man kan fange opp flere egnede domfelte som befinner seg i en gunstig rehabiliteringssituasjon. Før lovendringen var det et vilkår for å idømme samfunnsstraff at handlingen man ble dømt for ikke hadde en høyere strafferamme enn fengsel i seks år. Dette kravet ekskluderte en del domfelte fra ordningen med samfunnsstraff selv om de fikk kortere dommer og ble ansett som egnet for samfunnsstraff. Regelen er nå endret slik at samfunnsstraff kan idømmes dersom det ellers ikke ville ha blitt idømt strengere straff enn fengsel i ett år. Det

er også en snever adgang til å gå utover dette ettårskravet dersom sterke grunner taler for det.

Et vilkår for å idømme samfunnsstraff er også at hensynet til straffens formål ikke taler mot en reaksjon i frihet. Det er videre en forutsetning at lovbrøyteren er bosatt i Norge og at vedkommende samtykker i bruk av samfunnsstraff.

Straffeloven § 28 a sjettede ledd bokstav b) gir i dag hjemmel for at retten *sammen med* samfunnsstraff kan idømme ubetinget fengselsstraff på inntil 30 dager når særlige grunner tilsier det. Dagens bestemmelse er en videreføring av den ordningen man hadde i forbindelse med den tidligere samfunnstjenesten. Av Ot. prp. nr. 72 (1989–1990) fremgår det at begrunnelsen for denne regelen var noe sammensatt:

«Det kan imidlertid tenkes at en straffesak omfatter flere forhold der noen gir grunnlag for å idømme samfunnstjeneste, mens ett eller flere forhold er av en slik art at det anses uheldig å anvende samfunnstjeneste av allmennpreventive grunner, for eksempel promillekjøring. Det ville være lite heldig om retten da skulle være nødt til å anvende ubetinget fengsel for det hele. Regelen tar ellers særlig sikte på de tilfellene der den siktede har utholdt varetekt i anledning saken.»

Ved brudd kan domstolen bestemme at den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes, jf. straffeloven § 28 b. Kriminalomsorgen har ansvaret for å gjennomføre straffen etter nærmere regler i straffegjennomføringsloven kapittel 5.

7.3 Høringsnotatet

Høringsnotatet viser til at samfunnsstraff benyttes i stadig større grad og har økt fra 379 dommer i 2002 til 2 543 dommer i 2005.

De første tallene for tilbakefall etter gjennomført samfunnsstraff er meget positive, se tabell 7.1.

Høringsnotatet viser til tre alternative modeller for å øke anvendelsesområdet for når samfunnsstraff kan kombineres med ubetinget fengsel. Det er for det første mulig å endre reglene for deldommer, slik at domstolen får utvidet adgangen til å idømme ubetinget fengselsstraff og samfunns-

Tabell 7.1 Nye dommer mottatt i kriminalomsorgen innen 3 år etter iverksatt dom på samfunnsstraff i 2002

| | | |
|-------------------|-----|------|
| Ingen ny reaksjon | 299 | 79 % |
| Ny ubetinget dom | 60 | 16 % |
| Ny samfunnsstraff | 19 | 5 % |

Kilde: KRUS

straff i kombinasjon. Et annet alternativ er at straffeloven endres slik at retten i en ordinær dom på ubetinget fengselsstraff kan bemyndige kriminalomsorgen til å overføre domfelte fra fullbyrding av ubetinget fengselsstraff til samfunnsstraff etter at en del av straffen er gjennomført. Etter det tredje alternativet kan kriminalomsorgen fremme begjæring for retten om at domfelte overføres til samfunnsstraff etter at en del av straffen er gjennomført.

Forslagene bygger på en forutsetning om at det skal fullbyrdes mer samfunnsstraff og mindre fengselsstraff. Høringsnotatet peker imidlertid på at det er stor usikkerhet knyttet til hvilken effekt en ordning med overgang fra fengselsstraff til samfunnsstraff vil ha. Departementet utelukker heller ikke i høringsnotatet at en utvidet adgang til å kombinere fengselsstraff og samfunnsstraff kan øke bruken av fengselsstraff.

I høringsnotatet tar Justisdepartementet ikke stilling til hvilken modell som bør velges. Departementet mener imidlertid at det ikke er aktuelt med en ordning der kriminalomsorgen får en selvstendig myndighet til å omgjøre idømt fengselsstraff til samfunnsstraff. Det er etter departementets vurdering nødvendig at det alltid er domstolen som tar stilling til hvor mye samfunnsstraff som eventuelt kan kombineres med ubetinget fengselsstraff.

7.4 Høringsinstansenes syn

7.4.1 Generelt

Et flertall av høringsinstansene er for å endre dagens ordning, men er delt i synet på valg av modell. Alle høringsinstansene som har uttalt seg, deler Justisdepartementets oppfatning om at kriminalomsorgen ikke skal ha administrativ adgang til å omgjøre idømt straff fra en hovedstraff til en annen. Dette er en oppgave som fortsatt bør tillegges domstolen alene. *Vestfold og Telemark statsadvokatembeter*, *Kriminalomsorgen region sørvest*, *Rogaland statsadvokatembeter* og *Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund* går imidlertid mot ytterligere vesentlige endringer i adgangen til å idømme samfunnsstraff og er tilfreds med reglene slik de er i dag. *Riksadvokaten* kan ikke slutte seg til noen av

de tre alternativene Justisdepartementet foreslår i høringsnotatet.

Kriminalomsorgen region vest, *Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere* og *Kriminalomsorgens utdanningscenter* har merknader av mer generell karakter til Justisdepartementets forslag om å sette i verk tiltak for å øke bruken av samfunnsstraff. *Kriminalomsorgen region vest* er positiv til å gjennomføre straff utenfor fengsel, men foreslår en gjennomgang av de ulike gjennomføringsformene utenfor fengsel da disse i en viss grad overlapper hverandre. Kriminalomsorgen region vest peker dessuten på at et alternativ kan være løslatelse på halv tid med vilkår. *Kriminalomsorgens utdanningscenter* mener det ikke er nødvendig med rettsbehandling når innsatte skal overføres til et mildere regime under straffegjennomføringen. Grunnen til dette er at innsattes rettsikkerhet i tilstrekkelig grad anses ivarettatt av de forvaltningsrettslige reglene om saksbehandling. I tillegg kan en økende bruk av domstolen ifølge KRUS føre til en sendrektighet innenfor domstolsapparatet.

Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO) støtter at samfunnsstraff kan benyttes under deler av straffegjennomføringen for domfelte som i dag ikke idømmes samfunnsstraff. FO deler også departementets vurdering av at det alltid må være domstolen som avgjør hvor mye samfunnsstraff som eventuelt kan kombineres med ubetinget fengselsstraff. I vurderingen av hva slags modell som skal velges er FO opptatt av at rehabiliteringshensynet må veie tyngst.

7.4.2 Tre alternative modeller

Nedenfor vil Justisdepartementet gjøre rede for høringsinstansenes syn på de tre alternativene som er presentert i høringsnotatet.

- Alternativ 1: Økt adgang til deldom

Flertallet av høringsinstansene går inn for å øke adgangen til deldom. Dette er *Domstoladministrasjonen*, *Agder lagmannsrett*, *Hordaland statsadvokatembeter*, *Politidirektoratet*, *Kriminalomsorgen region øst*, *nordøst*, *sør* og *nord*, *Kriminalomsorgens*

Yrkesforbund, Norsk Tjenestemannslag og Den norske Dommerforening. Noen av høringsinstansene som går inn for alternativ 1, gir supplerende kommentarer i sine høringsuttalelser. *Politidirektoratet* mener for eksempel at Justisdepartementet ikke har gått nærmere inn på innholdet av hensiktsmessighetsvurderingen som avgjør idømmelse av samfunnsstraff kombinert med ubetinget fengsel. Direktoratet forutsetter at dette behandles grundig i forbindelse med en eventuell lovendring.

Etter *Agder lagmannsretts* syn bør det være en generell adgang til å idømme samfunnsstraff i kombinasjon med en fengselsstraff som er avsont ved varetekt. De to andre alternative forslagene om domstolsbemyndigelse på overføring til samfunnsstraff fremstår etter lagmannsrettens syn som unaturlige hybrider. *Agder lagmannsrett* foreslår isteden at dommer på inntil ett års fengsel kan omgjøres til samfunnsstraff, dersom soningen ikke er påbegynt innen ett år fra dommen er rettskraftig uten at dette kan bebreides domfelte.

Den norske Dommerforening er enig i at det bør være økt adgang til å kombinere fengsel og samfunnsstraff, men er i tvil om hvilken modell som bør foretrekkes. Av de mulige løsningene som drøftes i høringsnotatet, er Dommerforeningen enig i at det bør være en økt adgang til deldom, men foretrekker som kriterium at fengselsstraffen kan anses avsont ved varetekt. Hvis dette ikke er tilfelle, er begrensningen på 30 dager fornuftig nok ifølge Dommerforeningen. De to andre alternative forslagene fremstår for Dommerforeningen som unaturlige hybrider. Etter Dommerforeningens syn bør det også være mulig å tenke seg noen andre løsninger som for eksempel å utvide adgangen til prøveløslatelse etter halv tid på det vilkår at domfelte utfører samfunnsstraff tilsvarende resttiden.

Riksadvokaten går mot å øke adgangen til deldom, og viser blant annet til at det vil være vanskelig å anføre rehabiliteringshensyn for samfunnsstraffdelen av dommen hvis domfelte skal sone inntil seks måneder i fengsel:

«I høringsnotatet gjengir departementet synspunkter fra Ot. prp. nr. 72 (1990-91) s. 59, men unnlater å drøfte begrunnelsen for at det i dag ikke kan idømmes mer enn 30 dagers fengsel i kombinasjon med dom på samfunnsstraff. Det heter i samme proposisjon s. 45 første spalte:

‘Dersom den ubetingede delen står uoppgjort og må fullbyrdes, bør det derimot utvises stor varsomhet med å gi samfunnstjenestedom samtidig. En usonet fengselsstraff kan lett virke forstyrrende på den domfeltes muligheter til å gjennomføre tjenesten.’

I Rt. 2006 s. 161 har Høyesterett lagt til grunn at det i utgangspunktet vil være ‘lite hensiktsmessig å kombinere samfunnsstraff med ubetinget fengsel av lenger varighet enn 30 dager’ (avsnitt 13).

I rettspraksis gis samfunnsstraff i en del tilfelle på grunnlag av det straffbare forholds karakter, men i mange tilfelle på grunn av at den domfelte er under rehabilitering. Idømmes ubetinget fengselsstraff opptil seks måneder i kombinasjon med samfunnsstraff, vil den domfelte enten først måtte sone fengselsstraffen og deretter samfunnsstraffen, eller måtte inn til soning etter gjennomført samfunnsstraff. I det første tilfellet vil samfunnsstraffen komme lang tid etter dommen, og i det motsatte fall vil domfelte etter en forhåpentligvis vellykket rehabilitering måtte inn til soning av fengselsstraffen. Under enhver omstendighet vil det være vanskelig å anføre rehabiliteringshensyn for samfunnsstraffdelen av dommen hvis domfelte skal avsone inntil seks måneder i fengsel.

Riksadvokaten kan ikke tilrå at forslaget følges opp.»

- Alternativ 2: Retten kan når den idømmer en ubetinget fengselsstraff, bestemme at kriminalomsorgen gis myndighet til å overføre domfelte til samfunnsstraff

Bare Oslo politidistrikt, Juss-Buss og Juridisk rådgivning for kvinner går inn for dette alternativet. *Riksadvokaten, Agder lagmannsrett, Hordaland statsadvokatembeter, Den norske Dommerforening, Kriminalomsorgen region nordøst og Kriminalomsorgen region øst* går uttrykkelig mot forslaget.

Riksadvokaten viser i sin uttalelse til at forslaget har samme svakheter som alternativ 1:

«Etter riksadvokatens syn vil en slik ordning være beheftet med de samme svakheter som forslaget som er kommentert under punkt a) ovenfor. Det oppstår dermed en ‘mellomløsning’ der dommeren ved valget av reaksjon vil mene at dette valget er gunstigere for tiltalte enn en dom av samme lengde uten slik bemyndigelse. Imidlertid blir den domfelte da avhengig av en skjønnsmessig vurdering fra kriminalomsorgens side.»

Politidirektoratet mener at det ikke er behov for alternativ 2 fordi kriminalomsorgen kan innvilge prøveløslatelse og oppstille betingelser for soningen etter straffeloven § 28 a femte ledd.

I sin høringsuttalelse peker *Kriminalomsorgen region øst* på at forslaget reiser en rekke viktige spørsmål:

«- hvor bundet er kriminalomsorgen av domsslutningen? Av respekt for domstolen (som sikkert også bruker tid på å komme frem til en slik reaksjon) og forutberegneligheten for den domfelte, taler etter vårt syn sterke grunner for at kriminalomsorgen må oppgi en meget god begrunnelse for å eventuelt nekte den domfelte en overgang fra fengselsstraff til samfunnsstraff. Noe annet hadde vært tilfelle dersom overgangen fra fengselsstraff til samfunnsstraff fremkom av domspremissene. Vi har flere tilfeller hvor domstolen, i domspremissene, antyder at straffen bør fullbyrdes i medhold av straffegjennomføringsloven § 12. Det vil imidlertid etter vårt syn være helt unaturlig å nevne en hovedstraff kun i domspremissene og på lik linje med en straffegjennomføringsform.

- hva dersom fengselsstraffen utvikler seg i en negativ retning (en rekke disiplinærbrudd) som tilsier at det vil være sikkerhetsmessig betenkelig å overføre den domfelte til samfunnsstraff? Domsslutningen vil da kunne vise seg å være umulig å gjennomføre, både ut fra allmennpreventive og individualpreventive hensyn. Kan den domfelte påklage kriminalomsorgens beslutning om å nekte overføring til samfunnsstraff, og i tilfelle til hvem?

- hva anses som hensiktsmessig for en positiv utvikling på domstidspunktet? Hva ligger videre i begrepet hensiktsmessig for en positiv utvikling, som ikke dagens progresjonsmuligheter (fengsel med høy/ lavt sikkerhetsnivå, overgangsbolig, § 16 og § 12) kan oppfylle?

- skal domstolen i domsslutningen utmåle timetall/gjennomføringstid på en eventuell samfunnsstraff? Og hva dersom domfelte bryter vilkårene for samfunnsstraffen?

- hva med prøveløslatelse? Man kan som kjent ikke prøveløslates fra samfunnsstraff.

På bakgrunn av det ovennevnte finner region øst ikke å ville støtte dette forslaget. Vi er av den formening at vi pr i dag har en rekke tiltak som allerede kan bidra til en hensiktsmessige positiv utvikling/progresjon i straffegjennomføringen. Vi mener for øvrig at forslaget også vil kunne bidra til å flytte køen fra fengsel til friomsorgen.»

- Alternativ 3: Retten kan etter begjæring fra kriminalomsorgen omgjøre idømt fengselsstraff til samfunnsstraff

Forslaget støttes bare av *Domstoladministrasjonen og Kriminalomsorgen region nordøst. Riksadvokaten, Agder lagmannsrett, Hordaland statsadvokatembeter, Den norske Dommerforening og Kriminalomsorgen region øst* går uttrykkelig mot forslaget.

Riksadvokaten uttaler blant annet følgende:

«Valget mellom samfunnsstraff og ubetinget fengsel treffes av domstolene etter en bred vurdering av det straffbare forhold og siktedes situasjon, ikke minst utsiktene til rehabilitering. Høyesterett har som kjent på bakgrunn av lovgiverens signaler utvidet området for idømmelse av samfunnsstraff ikke ubetydelig i løpet av de senere år.

Dermed vil de saker som kriminalomsorgen tenker seg aktuelle for senere 'overføring' (i realiteten omgjøring av rettskraftige dommer) være saker der domstolene konkret har vurdert situasjonen på domstidspunktet, men ikke funnet grunnlag for å idømme samfunnsstraff i stedet for fengsel. Det vil også per definisjon være saker der den domfelte allerede har avsonet en del av fengselsstraffen.

Riksadvokaten er ikke uten videre enig i at dette alternativ 'med stor sannsynlighet' vil medføre at samfunnsstraffen vil komme som et alternativ til ubetinget fengselsstraff. Man kan ikke se bort fra at en domstol som er i tvil om valget av reaksjonsform der handlingens alvorlighetsgrad tilsier fengselsstraff, vil se hen til at en eventuell videre rehabilitering kan medføre at den domfelte får en sjanse til samfunnsstraff.

Under enhver omstendighet mener en at heller ikke dette alternativet bør følges opp.

Skal det være noen mening i en slik ordning, måtte det være fordi rehabiliteringshensynene fikk større vekt etter hvert i den konkrete sak. Man kan tenke seg at retten på domstidspunktet kommer til at den påbegynte rehabilitering er for lite konkret, men at den domfelte i løpet av soningen viser en positiv utvikling.

Imidlertid er dette antagelig ikke svært ofte, og det er også et spørsmål om overføring til samfunnsstraff er det beste tiltaket i forhold til den domfelte. Samfunnsstraff regnes i seg selv som en tyngende reaksjon, og det er ikke gitt at den domfelte klarer å gjennomføre samfunnsstraffen. Hvis en avbryter soningen av en ubetinget fengselsstraff og overfører den domfelte til soning av samfunnsstraff, og den domfelte deretter ikke klarer å gjennomføre samfunnsstraffen slik at han må gjeninnsettes i fengsel, vil fullbyrdingen av den totale straffen bli forsinket og mer byrdefull.

Skal en domstol beslutte at en rettskraftig dom skal endres på denne måten, kan begjæringen vanskelig fremmes før en tid etter den første dommen, og antagelig etter at den domfelte har sonet en tid i fengsel. Slike begjæringer om overføring vil belaste rettsapparatet, og må behandles raskt for å oppfylle formålet. En slik endring av en rettskraftig dom reiser prinsipielle spørsmål generelt, og spesielt der straffedommen er avsagt av en høyere rettsinstans

enn den som tar stilling til omgjøringsbegjæringen.

Forslaget reiser også spørsmål av prosessuell karakter som ikke er berørt i høringsnotatet. Skulle man innføre en slik ordning, måtte det bl.a. tas stilling til rettsmiddeladgang (skal retten treffe sin avgjørelse ved dom eller kjennelse?), hvem som skal ha rettslig interesse i å begjære overføring og eventuelt bruke rettsmidler, osv.»

Hordaland statsadvokatembeter har disse innvendingene mot forslaget:

«En vil ikke tiltre forslaget om at domstolen i en dom på ubetinget fengselsstraff gir Kriminalomsorgen bemyndigelse til overføring til samfunnsstraff. Det bør fremgå klart av dommen hvor lang ubetinget fengselsstraff som er utmålt og skal utholdes. En ordning der Kriminalomsorgen gis anledning til å ta en sak tilbake til domstolen og begjære domfelte overført til samfunnsstraff, fremstår i utgangspunktet både tungvint og ressurskrevende. Straffutmåling skal skje på domstidspunktet i størst mulig grad.»

7.5 Departementets vurderinger

I høringsnotatet går Justisdepartementet inn før å øke samfunnsstraffen og skisserer tre alternative løsninger for hvordan dette kan gjøres. Justisdepartementet konkluderer ikke i høringsnotatet, men ber om høringsinstansenes syn på hvilken lovgivningsmodell som bør velges.

Departementet foreslår som *alternativ 1* i høringsnotatet å endre den ubetingede delen til 6 måneder og vilkåret «særlige grunner» til «hensiktsmessig» for å øke domstolens mulighet for å kombinere ubetinget fengselsstraff med samfunnsstraff. Flertallet av høringsinstansene støtter forslaget, men flere peker på usikkerheten rundt effekten av tiltaket.

Riksadvokaten går imidlertid mot dette alternativet og viser blant annet til at det vil være vanskelig å anføre rehabiliteringshensyn for samfunnsstraffdelen av dommen hvis domfelte skal sone inntil seks måneder i fengsel. Både Agder lagmannsrett og Den norske Dommerforening går derimot inn for en generell adgang til å idømme samfunnsstraff i kombinasjon med en fengselsstraff, men foretrekker som kriterium at fengselsstraffen kan anses avsont ved varetekt. Departementet antar imidlertid at det er nødvendig å sette en øvre grense for den ubetingede delen.

Alternativ 1 åpner for at domstolen utmåler en ubetinget fengselsstraff i kombinasjon med sam-

funnssstraff, og hvor domfelte må sone den ubetingede fengselsstraffen. Rehabiliteringshensyn taler imidlertid sterkt for at domfelte gjennomfører fengselsstraffen før samfunnsstraffen. Etter departementets syn bør dette forskriftsfestes. Departementet er dessuten enig med riksadvokaten i at det vil være vanskelig å anføre rehabiliteringshensyn for samfunnsstraffdelen av dommen hvis domfelte skal sone inntil seks måneder i fengsel og går isteden inn for å øke begrensingen på 30 dager ubetinget fengsel til 60 dager. På denne bakgrunn finner departementet det ikke nødvendig å endre kravet «særlig grunner» til «hensiktsmessig». Justisdepartementet mener at utvidelsen til 60 dager vil føre til at samfunnsstraff i større grad idømmes i saker som ligger i grenseland mellom ubetinget fengselsstraff og samfunnsstraff etter dagens praksis. Dette vil etter departementets syn føre til at det avsies flere samfunnsstraffdommer.

Om domstolens adgang til å kombinere samfunnsstraff med ubetinget fengsel, viser departementet til uttalelsene i Ot.prp. nr. 72 (1989–1990) Om lov om endringer i straffeloven m.v. (samfunnstjeneste) side 45:

«Av sjette ledd fremgår det at samfunnstjeneste som utgangspunkt ikke skal kombineres med ubetinget fengsel. Det kan imidlertid tenkes at en straffesak omfatter flere forhold der noen gir grunnlag for å idømme samfunnstjeneste, mens ett eller flere forhold er av en slik art at det anses uheldig å anvende samfunnstjeneste av allmennpreventive grunner, for eksempel promillekjøring. Det vil være lite heldig om retten da skulle være nødt til å anvende ubetinget fengsel for det hele. Regelen tar ellers særlig sikte på de tilfellene der den siktede har utholdt varetekt i anledning saken.»

Som *alternativ 2* foreslår Justisdepartementet i høringsnotatet at retten, når den idømmer en ubetinget fengselsstraff, kan bestemme at kriminalomsorgen gis myndighet til å overføre domfelte til samfunnsstraff. Etter *alternativ 3* kan retten etter begjæring fra kriminalomsorgen omgjøre idømt fengselsstraff til samfunnsstraff.

Justisdepartementet mener det ikke er aktuelt med en ordning der kriminalomsorgen administrativt får en selvstendig myndighet til å omgjøre idømt fengselsstraff til samfunnsstraff. Det er etter departementets vurdering nødvendig at det alltid er domstolen som tar stilling til hvor mye samfunnsstraff som eventuelt kan kombineres med ubetinget fengselsstraff.

Hos oss er det viktig å velge en modell som er i tråd med norsk rettstradisjon, og ikke kommer i

konflikt med maktfordelingsprinsippet. En administrativ overprøving av domstolene er derfor ikke veien å gå. Høringsinstansene deler her departementets synspunkt.

De øvrige nordiske landene, med unntak av Finland, har systemer hvor kriminalomsorgen administrativt kan omgjøre ubetinget fengselsstraff til straffegjennomføring utenfor fengsel. Island har den mest radikale modellen, fordi kriminalomsorgen selv kan beslutte at ubetingede fengselsstraffer inntil seks måneder skal gjennomføres som samfunnstjeneste. Ett vilkår for slik omgjøring er at lovbruddet ikke kan betraktes som allmennfarlig. I Danmark kan kriminalomsorgen prøveløslate innsatte med vilkår om å gjennomføre samfunnstjeneste. I Sverige har forvaltningen anledning til å omgjøre en ubetinget fengselsstraff, men bare til elektronisk overvåkning. Samfunnstjeneste kan bare pålegges av domstolene. Finland har et system som er mer lik det norske. Domstolen i Finland kan imidlertid omgjøre en ubetinget dom til en samfunnstjenestedom. Flere av landene har også muligheter for overføring til behandlingstilstand under soningen og regler om prøveløslatelse.

I Norge kan ubetinget fengselsstraff gjennomføres etter de gjennomføringsformer som fremgår av straffegjennomføringsloven § 10. I denne sammenhengen er det mulig å bli overført for videre straffegjennomføring utenfor fengsel etter straffegjennomføringsloven § 16 eller som prøveløslatt med vilkår om møteplikt mv., jf. straffegjennomføringsloven § 43 annet ledd. Videre kan straffen gjennomføres ved heldøgnsopphold i institusjon eller sykehus etter straffegjennomføringsloven § 12 og § 13.

Samfunnsstraff fremstår i dag som selvstendig hovedstraff ved siden av ubetinget fengselsstraff. Departementet ser at det kan reises innvendinger mot en utvidet adgang til å endre den strafferettslige reaksjonen fra en hovedstraff til en annen etter at rettskraftig dom er avsagt.

Høringsnotatet presenterer en rekke ulike tiltak som tar sikte på å fjerne soningskøen, redusere presset på fengselsplasser og bedre innholdet i soningen. I denne sammenhengen foreslår departementet i kapittel 5 og 6 å utvide bruken av straffegjennomføringsloven § 16 og innføre prøveprosjekt straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Begge disse lovendringene kan skje som gjennomføringsform etter straffegjennomføringsloven § 10. Disse endringene vil kunne fange opp flere av de tilfellene som også begrunner overgang til samfunnsstraff etter alternativene 2 og 3.

Tabell 7.2 Antall iverksatte samfunnsstraffdommer 2002–2005

| År | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|----|------|-------|-------|-------|
| | 379 | 1 352 | 2 094 | 2 543 |

Forslagene bygger på en forutsetning om at det skal fullbyrdes mer samfunnsstraff og mindre fengselsstraff. Samfunnsstraffen har siden den ble etablert i 2002 utviklet seg slik at den brukes i stadig større grad, se tabell 7.2.

Reglene for hvem som kan idømmes samfunnsstraff, er forøvrig nylig vurdert og endret. Lovendringen som trådte i kraft 1.1.2006, innebærer at samfunnsstraff nå kan idømmes i større grad enn tidligere slik at man kan fange opp flere egnede domfelte som befinner seg i en gunstig rehabiliteringssituasjon.

Utgangspunktet må være at straffeutmålingen skjer på domstidspunktet. Dersom domfelte fyller vilkårene for samfunnsstraff, bør domstolene idømme denne straffarten direkte. Departementet mener at utvidet bruk av straffegjennomføringsloven § 16 og forsøksordning med elektronisk kontroll vil være tiltak som langt på vei kan ha samme effekt som adgangen til å omgjøre en ubetinget fengselsstraff til samfunnsstraff. Departementet viser i den forbindelse til side 28 i St.meld. nr. 20 (2005–2006) Om alternative straffereaksjoner overfor unge lovbrøytarar hvor det står følgende:

«I Noreg er det viktig å velje ein modell som er i tråd med norsk rettstradisjon, og som ikkje kjem i konflikt med maktfordelingsprinsippet. Ei administrativ overprøving av domstolane er derfor ikkje vegen å gå. Eit alternativ i Noreg kan vere å endre lova slik at domstolane der dei meiner det er formålstenleg, kan gi kriminalomsorga fullmakt til å gjere om heile eller delar av dommen til samfunnsstraff.

Eit anna alternativ kan vere å endre straffe-lova slik at kriminalomsorga kan bringe saka inn for retten med krav om slik omgjøring. Regjeringa meiner likevel at det er mogleg å oppnå tilnærma same resultat ved å tilpasse straffegjennomføringslova § 16 om straffegjennomføring utanfor fengsel slik at føresegna blir lettare å bruke overfor unge lovbrøytarar. Omsynet til å operasjonalisere og justere eksisterande regelverk fremfor å foreslå løysingar som føreset omfattande endringar, taler såleis for å velje denne løysinga.»

Justisdepartementet går derfor i denne omgangen ikke inn for de to siste alternative forslagene i høringsnotatet.

8 Program mot ruspåvirket kjøring

8.1 Innledning

Justisdepartementet ønsker å utvide ordningen med promilleprogram til også å omfatte personer som kjører påvirket av andre rusmidler enn alkohol. Departementet foreslår derfor nødvendige lovendringer for å utvide anvendelsesområdet for promilleprogrammet. Endringene bygger dels på forslagene i høringsnotatet dels på forslagene fra en arbeidsgruppe som Justisdepartementet opprettet i mai 2004, og som fikk i oppdrag å vurdere den fremtidige organiseringen av promilleprogrammet. Gruppen leverte sin rapport i januar 2005. Rapporten benevnes heretter for «promilleprogramrapporten».

8.2 Gjeldende rett

Regjeringen fremmet våren 1995 et forslag om endringer i blant annet straffeloven § 53 nr. 3 og nr. 6 og i vegtrafikkloven § 31 andre og tredje ledd, se Ot.prp. nr. 43 (1994–95) Om lov om endringer i straffeloven, vegtrafikkloven og straffeprosessloven (forsøksordning med promilleprogram mv). I proposisjonen foreslo Justisdepartementet en forsøksordning med tilsynsprogram «for personer som er dømt for overtredelse av vegtrafikkloven § 31 jf. § 22 første ledd og som har et alkoholproblem (promilleprogram)». Lovforslaget bygget hovedsakelig på en utredning fra friomsorgsutvalget, jf. NOU 1993: 32 Nytt fundament for friomsorgen.

Forslaget ble vedtatt ved lov av 23. juni 1995 nr. 35 og trådte i kraft straks. Ved kongelig resolusjon av 28. juni 1996 fastsatte Kongen forskrift om promilleprogrammet. Lovendringen innebærer at domstolen i en prøveperiode, i stedet for bot og ubetinget fengsel, kan idømme bot og betinget fengsel med vilkår om promilleprogram for motorvognførere som er dømt for overtredelse av vegtrafikkloven § 31 annet ledd bokstav d) eller tredje ledd tredje punktum, jf. § 22 første ledd og som har et alkoholproblem. Det er kriminalomsorgen som har ansvaret for å følge opp domfelte som gjennomfører programmet, jf. straffeloven § 53 nr. 6.

Promilleprogrammet ble etablert som en prøveordning i fem fylker i 1996 og ble etter en gradvis utvidelse landsdekkende fra 2003. Antall dommer er mer enn fordoblet etter at programmet ble landsdekkende. Ved kongelig resolusjon 16. desember 2005 ble prøveordningen med promilleprogram forlenget i ytterligere to år frem til 31. desember 2007. Formålet med promilleprogrammet er blant annet å motvirke promillekjøring, skape et tryggere trafikkmiljø og minske antallet ulykker. Innholdet i programmet består av 20–30 timers undervisning, individuelle samtaler, kontroll og kartlegging av behandlingsbehov. Oppfølgingen varer i 1 år.

8.3 Høringsnotatet og «promilleprogramrapporten»

8.3.1 Forslagene i høringsnotatet

I høringsnotatet fremgår det at anslagsvis 800 ubetingede dommer i året kan knyttes til annen ruspåvirket kjøring enn alkohol. Gjennomsnittsstraffen for ruspåvirket kjøring er om lag 30 dager. Det betyr at de 800 dommene beslaglegger om lag 24 000 fengselsdøgn, som tilsvarer rundt 70 fengselsplasser. Justisdepartementet foreslår i høringsnotatet å utvide ordningen med promilleprogram til også å omfatte personer som kjører påvirket av andre rusmidler enn alkohol, og at man på samme måte som i første fase av promilleprogrammet starter med forsøksvirksomhet i enkelte friomsorgsenheter. Foreløpige beregninger viser at en forsøksvirksomhet seks steder vil medføre økte driftskostnader på om lag 6 millioner kroner per år. Tiltaket vil kunne frigjøre opp mot 10 fengselsplasser første driftsår og om lag 20 fengselsplasser fra andre driftsår.

Forslaget om å utvide ordningen med promilleprogrammet bygger på anbefalingene fra en arbeidsgruppe Justisdepartementet opprettet i mai 2004, og som fikk i oppdrag å vurdere den fremtidige organiseringen av promilleprogrammet. Forslagene i arbeidsgruppens rapport er nærmere omtalt i pkt. 8.3.2.

8.3.2 Forslagene i «promilleprogram-rapporten»

Arbeidsgruppen behandler særlig tre hovedspørsmål i sin rapport: hvordan promilleprogrammet bør reguleres, om programmet bør utvides til kjøring i påvirket tilstand hvor påvirkningen skyldes annet enn alkohol og om det utvidede programmet bør gjøres permanent. I tillegg til disse tre hovedspørsmålene diskuterer arbeidsgruppen i rapporten også enkelte andre justeringer som kan være aktuelle som for eksempel når gjennomføringstiden skal begynne å løpe, ruskontroll, stans av gjennomføringen, bruddreaksjoner, omgjøring til soning av den subsidiære fengselsstraffen, omgjøringsbegjæringen og om kravet om personundersøkelse skal videreføres.

8.3.2.1 Permanent ordning

Arbeidsgruppen viser til at prøveordningen med promilleprogram har eksistert siden sommeren 1996 og at den har vært landsomfattende fra 1. januar 2003. Derfor mener gruppen at tiden er inne for å avslutte prøveperioden og ta en beslutning om promilleprogrammets fremtid.

Arbeidsgruppen mener det ikke er tvilsomt at promilleprogrammet bør videreføres på permanent basis og viser til flere forutsetninger som støtter dette, blant annet til at det synes å være en alminnelig oppfatning i kriminalomsorgen at programmet har en klar eksistensberettigelse, til uttalelser i resolusjonsteksten ved siste forlengelse av prøveordningen og til arbeidsgruppens mandat:

«Det er arbeidsgruppens inntrykk at det har utviklet seg en forutsetning, i alle fall innad i etaten, om at promilleprogrammet har en klar eksistensberettigelse, og at det skal gjøres til en permanent ordning. Denne forutsetningen kom klart til uttrykk i resolusjonsteksten ved siste forlengelse av prøveordningen, hvor det altså het at det var behov for å få ytterligere erfaring «før man tar standpunkt til på hvilken måte ordningen bør lovfestes permanent», jf. sitatet i punkt 1.2. Forutsetningen kommer også til uttrykk i arbeidsgruppens mandat, hvor det ikke er gjort til noe tema om promilleprogrammet skal gjøres permanent, men bare hvordan det skal gjøres permanent, jf. punkt 1.1 ovenfor. Arbeidsgruppen er enig i at det ikke er tvilsomt at promilleprogrammet bør videreføres på permanent basis.»

8.3.2.2 Fremtidig regulering av programmet

Arbeidsgruppen drøfter deretter om ordningen med promilleprogram skal være forankret i betin-

get dom med vilkår, eller om man skal gjøre promilleprogrammet til en del av samfunnsstraffen. Etter en samlet vurdering kommer arbeidsgruppen til at den beste løsningen vil være å videreføre nåværende ordning hvor promilleprogrammet idømmes som vilkår i en betinget dom.

8.3.2.3 Andre rusmidler enn alkohol

Det kan etter arbeidsgruppens mening ikke være tvil om at formålet med promilleprogrammet tilsier at også de som under kjøringen er påvirket av andre rusmidler enn alkohol, eventuelt av alkohol i kombinasjon med andre rusmidler, bør få muligheten til å gjennomgå et opplegg i regi av friomsorgen, i stedet for å sone i fengsel.

Kriteriet for at de som er påvirket av annet enn alkohol, skal komme inn under ordningen bør etter arbeidsgruppens syn være

- enten at de tidligere har blitt dømt for kjøring i påvirket tilstand
- eller at påvirkningsgraden er så høy at det normalt skulle ført til ubetinget fengselsstraff

Etter arbeidsgruppens mening vil det være lite naturlig å bruke begrepet «promilleprogram» hvis forslaget om å utvide målgruppen følges opp. Gruppen mener dessuten at man bør gå bort fra betegnelsen «program» og isteden benytte uttrykket «reaksjon». Gruppen foreslår således at straffeloven § 53 nr. 3 bokstav e endres og får følgende ordlyd: «*at den domfelte gjennomfører reaksjon mot føring av motorvogn i påvirket tilstand.*»

8.3.2.4 Andre aktuelle endringer

I promilleprogramrapporten viser arbeidsgruppen til at dagens ordning med promilleprogram som vilkår for betinget dom, har visse mangler. Hva disse manglene går ut på og hvordan de kan avhjelpes omtales nærmere i kapittel 5 i rapporten. Nedfor har departementet sammenfattet de mest sentrale problemstillingene arbeidsgruppen tar opp.

Arbeidsgruppen går blant annet inn for å fjerne kriteriet «alkoholproblem» i straffeloven § 53 nr. 6 fordi dette kriteriet ikke er hensiktsmessig for å skille ut de som er aktuelle for promilleprogrammet. Skal formålet med programmet realiseres, må innsatsen etter arbeidsgruppens mening rettes mot at motorvognførere ikke skal kombinere påvirkning og bilkjøring, uavhengig av om de har et «alkoholproblem» eller ikke.

Arbeidsgruppen foreslår også at det blir gitt en uttrykkelig regel om at gjennomføringstiden for promilleprogrammet løper fra det tidspunktet den

domfelte første gang møter hos friomsorgen. Videre foreslår arbeidsgruppen at det bør etableres en lovhjemmel for å kreve urinprøve, utåndingsprøve eller blodprøve når det foreligger mistanke om påvirkning. Etter arbeidsgruppens syn bør straffegjennomføringsloven § 56 annet ledd gis tilsvarende anvendelse.

Et annet forslag arbeidsgruppen går inn for, er å innføre adgang for friomsorgen til å stanse gjennomføringen av promilleprogrammet når domfelte, av ulike grunner, ikke er i stand til å gjennomføre programmet i en periode. Bestemmelsen i straffegjennomføringsloven § 57 første punktum om avbrudd av samfunnsstraff bør etter gruppens syn gis tilsvarende anvendelse på promilleprogram.

Dessuten foreslår arbeidsgruppen regler om bruddreaksjon etter mønster av reglene om samfunnsstraff i straffegjennomføringsloven § 58. Gruppen mener således at det bør etableres lovgrunnlag for innskjerpingssamtale som reaksjon på brudd. Dersom den domfelte ikke møter til samtale, eller på nytt bryter vilkårene etter at samtalen er gjennomført, bør friomsorgen etter gruppens syn ha adgang til å avbryte gjennomføringen. På samme måte som i § 58 bør det etter arbeidsgruppens mening også være en bestemmelse om at gjennomføringen avbrytes når kriminalomsorgen vedtar å oversende saken til retten med begjæring om soning av den subsidiære fengselsstraffen.

Arbeidsgruppen anbefaler også en bestemmelse som uttrykkelig sier, at det ved omgjøring skal gis forholdsmessig fradrag for den del av promilleprogrammet som er gjennomført, etter mønster av reglene for samfunnsstraff, jf. straffeloven § 28 b. På denne måten sikrer man at de domfelte i størst mulig grad behandles likt.

8.4 Høringsinstansenes syn

Spørsmålet om den fremtidige reguleringen av promilleprogrammet har vært på høring i to omganger. Nedenfor redegjør Justisdepartementet for høringsuttalelsene til promilleprogramrapporten i pkt. 8.4.1 og til høringsnotatet i pkt. 8.4.2.

8.4.1 «Promilleprogramrapporten»

8.4.1.1 Fremtidig regulering – permanent ordning

Alle høringsinstansene som har kommentert dette punktet i rapporten, støtter arbeidsgruppens forslag om å videreføre ordningen med promilleprogram som vilkår i en betinget straffereaksjon, med

unntak av *Kriminalomsorgen region nord* som ønsker å legge promilleprogrammet under samfunnsstraffen. Høringsinstansene støtter også arbeidsgruppens forslag om å gjøre ordningen permanent. *Riksadvokaten* anbefaler at det i proposisjonen gis plass til evalueringer av nåværende ordning og god informasjon om erfaringene med ordningen, slik at Stortinget får et best mulig grunnlag for å ta stilling til en lovendring. *Kriminalomsorgen region sør* støtter arbeidsgruppens syn om å ikke innlemme promilleprogrammet i samfunnsstraffen og begrunner dette slik:

«Spesielt hensynet til gjennomføringstidens lengde taler mot en innlemmelse. Det er med tanke på ett års tilsyn programmet er utviklet og har vist seg å fungere. En kortere gjennomføringstid som ved samfunnsstraff, vil gi et helt annet innhold og i praksis tvinge frem et annet program enn det eksisterende.»

8.4.1.2 Andre rusmidler enn alkohol

Høringsinstansene gir også bred støtte til arbeidsgruppens forslag om å utvide programmet til å gjelde andre rusmidler enn alkohol. *Arbeids- og sosialdepartementet, Stavanger tingrett, Salten tingrett, Agder lagmannsrett, Politidirektoratet, riksadvokaten, Nordland statsadvokatembeter, Agder statsadvokatembeter, kriminalomsorgsregionene sør, vest, øst, nordøst og sørvest, Det kriminalitetsforebyggende råd og Haugaland A-senter* går inn for arbeidsgruppens forslag.

Noen av høringsinstansene som støtter forslaget, har imidlertid merknader som departementet oppfatter som presiseringer. *Riksadvokaten* uttaler for eksempel følgende om lovreguleringen:

«Etter riksadvokatens syn er det ikke naturlig å erstatte 'promilleprogram' med begrepet 'reaksjon mot kjøring i påvirket tilstand'. Også fengselsstraff og tap av førerrett må anses som reaksjon mot kjøring i påvirket tilstand, og det foreslåtte begrepet virker dermed ikke klargjørende. Til arbeidsgruppens argumentasjon på s. 12 om at 'program' etter straffegjennomføringsloven § 3 er betegnelsen på et av de elementer som brukes under gjennomføringen av straff, vil en bemerke at et støtteargument til forsvar for ordningen vel nettopp er at det å gjennomgå et promilleprogram er tyngende for de domfelte. Ellers i rapporten har arbeidsgruppen flittig hentet inspirasjon fra reglene for samfunnsstraff, og en kan ikke se at det er grunn til å erstatte det innarbeidede uttrykket program med det generelle og lite veiledende uttrykket 'reaksjon mot kjøring i påvirket tilstand'.»

Hedmark og *Oppland statsadvokatembeter* understreker i sin høringsuttalelse at programmet i størst mulig utstrekning bør brukes overfor personer som er motivert til å gjøre noe med sitt forhold til rus/bilkjøring. Embetet mener dessuten at domstolen ikke bør ha anledning til å idømme programmet uten at det foreligger personundersøkelse.

Kriminalomsorgen region øst kan vanskelig se at det vil være mulig å anvende dagens innhold i promilleprogrammet på personer som er påvirket av annet enn alkohol.

Høringsinstanser som går mot forslaget om å utvide promilleprogrammet eller er skeptiske til en utvidelse, er *Domstoladministrasjonen, Solør tingrett* og *Kriminalomsorgen region nord*. *Domstoladministrasjonen* stiller for eksempel spørsmål ved egnetheten av denne reaksjonen i forhold til narkomane og peker på at ufordringene for denne gruppen antas å være annerledes og mer sammensatte enn for de som bruker legale rusmidler. *Domstoladministrasjonen* savner dessuten en nærmere beskrivelse av den foreslåtte utvidelsen.

Solør tingrett er også skeptisk til en utvidelse og viser til at det vil være tale om så gjennomgripende endringer av bestemmelsen at en utvidelse må utredes svært nøye og at mye faktisk kunnskap må hentes inn før man følger opp forslaget. Videre presiserer *Solør tingrett* at ordningen bare må være aktuell for gjentatte overtredelser. *Tingretten* stiller også spørsmål om kriminalomsorgen har eller lett vil skaffe seg og opprettholde nødvendig kompetanse overfor andre rusgrupper.

8.4.1.3 «Alkoholproblem» som vilkår

Arbeids- og sosialdepartementet, Stavanger tingrett, Solør tingrett, Salten tingrett, Høyesterett, riksadvokaten, Nordland statsadvokatembeter, kriminalomsorgsregionene, Det kriminalitetsforebyggende råd og *Haugaland A-senter* kommenterer arbeidsgruppens forslag om å fjerne «alkoholproblem» som vilkår for å komme inn under ordningen med promilleprogram. Høringsinstansene er delt i synet på arbeidsgruppens forslag om å fjerne vilkåret i lovteksten.

Arbeids- og sosialdepartementet mener vilkåret bør fjernes og eventuelt erstattes med et mer presist vilkår:

«Definisjonen omfatter både personer som har et alkoholproblem i medisinsk forstand og andre som har et problematisk forhold til bilkjøring og alkohol. Arbeids- og sosialdepartementet vil bemerke at begrepet «alkoholproblem» (eller «alkoholmisbruk») ikke er noe

entydig medisinsk begrep, og et alkoholproblem i medisinsk forstand trenger heller ikke å innebære et problematisk forhold til bilkjøring og alkohol.

Arbeids- og sosialdepartementet støtter på denne bakgrunn at «alkoholproblem» ikke opprettholdes som et særlig kriterium for promilleprogram. Av hensyn til en klar lovmessig forankring av reaksjonen bør det imidlertid vurderes om kriteriet kan erstattes med et mer presist kriterium - som mer direkte er egnet til å fange opp målgruppen, det vil si personer som har et problematisk forhold til bilkjøring og alkohol.»

Riksadvokaten mener også at vilkåret om «alkoholproblem» bør fjernes og begrunner dette slik:

«Riksadvokaten er enig i at det ikke er nødvendig å beholde vilkåret om at lovbrøyteren må ha et «alkoholproblem», også fordi en støtter forslaget i punkt 5.3 om å utvide ordningen til lovbrøytere som gjør seg skyldig i kjøring under påvirkning av andre stoffer enn alkohol.»

Det kriminalitetsforebyggende råd gir i sin høringsuttalelse uttrykk for at det er kjøring i ruspåvirket tilstand som er det sentrale.

Haugaland A-senter er sterkt kritisk til bruken av «alkoholproblem» som kriterium og uttaler blant annet:

«Dette innebærer ikke at en del av deltakerne ikke har et problemfylt forhold til rusmidler, men at problemene ofte dreier seg mer om dårlig mestring, personlige problemer og mangelfull kontroll når de er påvirket, enn om noen egentlig avhengighet.»

Høyesterett peker blant annet på konsekvensene av å oppgi «alkoholproblem» som vilkår for å anvende programmet:

«Betinget dom med vilkår om promilleprogram har vært anvendt i tilfeller hvor siktede ellers ville blitt idømt ubetinget fengsel. Det fremgår av rapporten side 11 punkt 5.2 at det foreslås at anvendelsesområdet fortsatt skal være det samme. Reaksjonen skal som tidligere være begrenset til et utvalg av de som dømmes for en promillekjøring som kvalifiserer for ubetinget fengsel. Det er da nødvendig at loven sammenholdt med forarbeidene gir klare retningslinjer for hvem som skal omfattes, slik at det sikres en lik praktisering av reglene.

Arbeidsgruppen foreslår at reaksjonen skal være forbeholdt personer som «ikke er i stand til å motstå impulsen til å kjøre bil» i påvirket tilstand, jf side 11 under punkt 5.2. For personer som er domfelt tidligere, vil man gjennom den eller de tidligere dommene kunne få en viss vei-

ledning i så måte. Problemet blir imidlertid langt større for de som dømmes for første gang, idet retten ikke vil kunne pålegge dem å erkjenne tidligere tilfeller av promillekjøring for å oppnå denne reaksjonen. Dette illustrerer at dersom man oppgir kriteriet «alkoholproblem» - eventuelt «rusproblem» - må lovens ordlyd sammenholdt med forarbeidene gi gode retningslinjer for valget av denne reaksjonen. Det som uttales i rapporten punkt 5.2, er ikke tilstrekkelig for de valg som må gjøres i praksis.»

Nordland statsadvokatembeter antar at det fortsatt bør være et kriterium for å kunne bli domfelt til promilleprogram at den domfelte har et alkohol- eller rusproblem og uttaler videre :

«Dersom en person, slik arbeidsgruppen uttaler i sin rapport på side 11, 'når han først er i en påvirket tilstand, av en eller annen grunn ikke er i stand til å motstå impulsen til å kjøre bil', antas at vedkommende har et (rus)problem. Han eller hun bør da avstå fra å ruse seg. Den som første gang 'på impuls' kjører bil i påvirket tilstand, som et engangstilfelle, vil ikke nødvendigvis falle inn under den krets av personer som har vært den primære målgruppen for 'promilleprogram'. Ordningen bør derfor fortsatt forbeholdes personer med et rusproblem, typisk personer som domfelles for gjentatt promillekjøring, eller som domfelles for 'høy-promillekjøring'. I slike tilfeller har man en klar indikasjon på at vedkommende har et rusproblem som kombineres med føring av motorvogn.

For øvrig har ikke arbeidsgruppen sagt noe særlig om hva som menes med at en person har et 'alkoholproblem'. Erfaringer fra politiet i Nordland synes å være at friomsorgen i enkelte saker har vært noe snare til å fastslå at en person har et 'alkoholproblem'.»

Kriminalomsorgen region nord mener det er viktig om bilføreren har et erkjent alkoholproblem og foreslår at dette tas inn som et vilkår i lovteksten.

8.4.1.4 Andre aktuelle endringer

I «promilleprogramrapporten» behandler arbeidsgruppen også enkelte andre justeringer som kan være aktuelle som for eksempel når gjennomføringstiden skal begynne å løpe, ruskontroll, stans av gjennomføringen, bruddreaksjoner, omgjøring til soning av den subsidiære fengselsstraffen, omgjøringsbegjæringen og om kravet om personundersøkelse skal videreføres. Arbeidsgruppens forslag om å overføre adgangen til å fremme bruddsaker for retten er allerede gjennomført ved

endringer i straffeloven § 54, jf. Ot. prp. nr. 81 (2004–2005) Om lov om endringer i straffeloven (prøveordning med narkotikaprogram med domstolskontroll). Departementet ser derfor ingen grunn til å redegjøre for høringsinstansenes syn på dette forslaget.

- Når skal gjennomføringstiden begynne å løpe?

Høringsinstansene gir bred støtte til arbeidsgruppens forslag om å gi en uttrykkelig regel om at gjennomføringstiden for programmet løper fra det tidspunktet den domfelte første gang møter hos friomsorgen. Tre høringsinstanser har imidlertid kommet med nærmere presiseringer. *Solør tingrett* mener at reglene også må regulere når ordningen senest skal begynne å løpe, uansett om man har møtt eller ikke så sant friomsorgen har gjort forsøk på å innkalle. *Nordland statsadvokatembeter* antar at arbeidsgruppen har ment at gjennomføringen skal løpe fra første gang domfelte er innkalt til å møte hos friomsorgen. *Agder statsadvokatembeter* støtter forslaget, men mener at tidspunktet vedkommende er innkalt til første gangs møte vil være like hensiktsmessig som oppmøtetidspunktet.

- Ruskontroll

Politidirektoratet, Nordland statsadvokatembeter, Agder statsadvokatembeter, Kriminalomsorgen region sørvest, vest, nordøst og øst og Det kriminalitetsforebyggende råd støtter arbeidsgruppens forslag om at det på samme måte som ved samfunnsstraffen, bør være lovgrunnlag for å avkreve den domfelte urinprøve, utåndingsprøve eller blodprøve når det foreligger mistanke om påvirkning, jf. straffegjennomføringsloven § 56 annet ledd.

Etter *riksadvokatens* syn bør det overveies om det ikke er grunn til å gi hjemmel for stikkprøvekontroller. Arbeidsgruppens sammenligning med samfunnsstraff er etter riksadvokatens syn ikke uten videre avgjørende, idet målgruppen for promilleprogrammet per definisjon har eller har hatt et problematisk forhold til rusmidler. Riksadvokaten viser til at å ikke møte edru til gjennomføring av programmet etter rettspraksis er ansett som et alvorlig brudd på forutsetningene (jf. blant annet Rt. 2000 s. 1441). *Kriminalomsorgen region sør* går også inn for stikkprøvekontroll og at en slik kontroll hjemles i forskriften til promilleprogrammet.

Solør tingrett går i mot arbeidsgruppens forslag og ønsker isteden en ordning hvor nekting av å gi prøver medfører at programmet avsluttes forutsatt at domfelte har blitt gjort uttrykkelig oppmerksom på denne konsekvensen på forhånd. Også *Haugaland A-senter* går i mot arbeidsgruppens forslag og

anbefaler at det innhentes samtykke til ruskontroll fra domfelte på forhånd eller at en slik kontroll settes som en forutsetning for å bli dømt til denne reaksjonen.

- Stans av gjennomføringen

Alle høringsinstansene som har uttalt seg om dette punktet i promillerapporten, støtter arbeidsgruppens forslag om å innføre adgang for kriminalomsorgen til å stanse gjennomføringen av promilleprogrammet når det foreligger særlige grunner for det, som ikke kan avhjelpest på annen måte. Dette gjelder *riksadvokaten, Nordland statsadvokatembeter, Kriminalomsorgen region øst, sørvest, vest og nordøst* og *Det kriminalitetsforebyggende råd*.

Kriminalomsorgen region nordøst støtter arbeidsgruppens forslag, men ønsker en egen hjemmel for promilleprogrammet og ikke at samfunnsstraffens regler i straffegjennomføringsloven § 57 får tilsvarende anvendelse eller at en henviser til denne bestemmelsen.

- Bruddreaksjoner

Høringsinstansene er delt i synet på arbeidsgruppens forslag. *Solør tingrett, Nordland statsadvokatembeter, Kriminalomsorgen region sørvest, vest, nordøst, øst* og *nord* og *Det kriminalitetsforebyggende råd* støtter arbeidsgruppens forslag mens *Riksadvokaten* og *Politidirektoratet* går i mot. *Riksadvokaten* uttaler for eksempel følgende:

«En har merket seg forslaget om at det etableres en hjemmel for en innskjerpingssamtale etter mønster av samfunnsstraffen. Siden dette i tilfelle vil være en oppmyking av tidligere praksis basert på lovgiverens forutsetninger for ordningen, jf. bl.a. den nevnte avgjørelsen i Rt. 2000 s. 1441, bør det i tilfelle drøftes grundig i proposisjonen hvilke hensyn som gjør seg gjeldende for og imot en slik endring.»

Politidirektoratet viser også til at forslaget vil føre til en lemping i forhold til gjeldende regelverk og advarer mot en slik lemping fordi det uthuler grunnvilkårene for å benytte promilleprogram som alternativ straff.

- Omgjøring til soning av den subsidiære fengselsstraffen

Bare seks høringsinstanser har uttalt seg om dette punktet. *Kriminalomsorgen region sørvest, vest* og *øst* støtter arbeidsgruppens forslag om at det ved omgjøring skal gis forholdsmessig fradrag for den del av promilleprogrammet som er gjennomført, etter mønster av reglene for samfunnsstraffen.

Agder lagmannsrett er usikker på om det bør gis en regel om forholdsmessig fradrag. Lagmannsretten ber departementet overveie en noe mindre forpliktende formulering som for eksempel at det skal tas hensyn til den del av programmet som er gjennomført. *Nordland statsadvokatembeter* deler derimot ikke arbeidsgruppens syn på dette punktet og mener i stedet at retten i hvert enkelt tilfelle, ut fra en konkret vurdering, kan gi skjønnsmessig fradrag for den delen av promilleprogrammet som er gjennomført, sml. Rt. 2000 side 1441.

- Personundersøkelse

Høringsinstansene støtter i det alt vesentligste forslaget fra arbeidsgruppens flertall om å videreføre kravet om personundersøkelse i promilleforskriften § 3 også etter at promilleprogrammet gjøres permanent.

8.4.2 Høringsnotatet

De aller fleste høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, støtter Justisdepartementets anbefaling om å utvide promilleprogrammet til å gjelde andre rusmidler enn alkohol. *Hovedverneombudet i kriminalomsorgen* mener imidlertid at tiltaket ikke må iverksettes før friomsorgen får ressurser som gjør den i stand til å håndtere økt arbeidsmengde.

Noen av høringsinstansene som støtter forslaget, har kommentarer som departementet oppfatter som presiseringer. For eksempel uttaler *Samferdselsdepartementet* at departementet er positiv til å utvide anvendelsesområdet for promilleprogram, men er usikker på hva som ligger i uttrykket «andre rusmidler» i forslaget til ny ordlyd i straffeloven § 53 nr. 6. *Kriminalomsorgen region nordøst* støtter forslaget, men mener at alkoholbegrepet bør fjernes fra lovteksten og erstattes med «berusende eller bedøvende midler».

Folkehelseinstituttet støtter forslaget og viser blant annet til at en stor andel av de arresterte motorvognførerne med rusmidler er tidligere registrert med flere arrestasjoner for samme forhold. Gevinsten ved et effektivt program for motorvognførere med andre rusmidler enn alkohol bør, etter Folkehelseinstituttets syn, gi økt trafikksikkerhet med redusert antall ulykker og skadde personer på veiene, betydelige helsegevinster og mindre belastning på sykehus, rehabiliteringssentre, politi og rettsvesen. Folkehelseinstituttet peker på at de aktuelle motorvognførerne har behov for et program med et noe annet innhold enn det som er aktuelt i promilleprogrammet. Også *Politidirekto-*

ratet presiserer at det er viktig med et tilpasset rusprogram.

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund motsetter seg ikke forslaget, men tror det blir en stor utfordring å sette sammen et program som dekker både de som er påvirket av alkohol, og de som er påvirket av andre rusmidler. Forbundet ser også for seg et mer formalisert samarbeid med rusbehandlingsmiljøet.

8.5 Departementets vurderinger

8.5.1 Fremtidig regulering av promilleprogrammet

Departementet er enig i arbeidsgruppens forslag om å videreføre ordningen med promilleprogram som vilkår i en betinget dom. Siden promilleprogram skal være et alternativ til ubetinget fengsel, vil betinget fengsel med vilkår gi større fleksibilitet og bedre mulighet for oppfølging enn samfunnsstraff hvor gjennomføringstiden er mer begrenset. Forslaget får bred støtte fra høringsinstansene.

8.5.2 Andre rusmidler enn alkohol

Forslaget om å utvide promilleprogrammet reiser to spørsmål: Skal ordningen utvides til også å gjelde personer som kjører påvirket av andre rusmidler enn alkohol? Og skal det være et vilkår for å gjennomføre et program mot ruspåvirket kjøring at domfelte har problem med alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel?

Justisdepartementets forslag i høringsnotatet om å utvide anvendelsesområdet for promilleprogrammet bygger på anbefalingene fra arbeidsgruppen som utredet den fremtidige organiseringen av promilleprogrammet. Arbeidsgruppen mener at det ikke kan være tvil om at formålet med promilleprogrammet tilsier at også de som kjører påvirket av andre rusmidler enn alkohol, bør få muligheten til å gjennomgå et opplegg i regi av friomsorgen i stedet for å sone i fengsel. Forslaget fra arbeidsgruppen får bred støtte fra høringsinstansene.

Tilsvarende forslag i høringsnotatet får også bred støtte fra høringsinstansene. *Politidirektoratet, Folkehelseinstituttet og Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund* peker imidlertid på utfordringen med å lage et program som også er tilpasset denne gruppen motorvognførere.

Justisdepartementet mener formålet med promilleprogrammet tilsier at ordningen også bør gjelde kjøring i påvirket tilstand av andre rusmidler enn alkohol, eventuelt av alkohol i kombinasjon med andre rusmidler. Departementet mener at det

er fullt mulig å tilpasse innholdet i programmet slik at det også omfatter andre rusmidler. Føring av motorvogn i påvirket tilstand, hvor påvirkningen skyldes andre rusmidler enn alkohol, utgjør i dag en betydelig trussel for trafikksikkerheten. Dette gjelder ikke bare påvirkning av ulovlige rusmidler, men også påvirkning som skyldes bruk av legale medikamenter. Departementet går derfor inn for å endre straffeloven § 53 første ledd bokstav e slik at retten kan sette som vilkår for å utsette straffen, at domfelte ved samtykke gjennomfører et program mot ruspåvirket kjøring. Utvidelsen av programmet bør etter departementets syn være landsdekkende på samme måte som nåværende promilleprogram, og ikke starte som forsøksvirksomhet i enkelte friomsorgsenheter slik som foreslått i høringsnotatet.

Hovedvilkåret for å komme inn under promilleprogrammet er i dag at det dreier seg om en overtreddelse hvor domfelte normalt skulle bli dømt til bot og ubetinget fengsel. Departementet foreslår at tilsvarende gjelder for personer som kjører påvirket av andre rusmidler enn alkohol. Reaksjonen settes altså inn ved de høyeste påvirkningsgradene og ved gjentatt kjøring i påvirket tilstand.

Det andre hovedspørsmålet er om det bør være et vilkår for å gjennomføre et program mot ruspåvirket kjøring at domfelte har problem med alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel. Etter dagens ordning må domfelte ha et alkoholproblem, jf. straffeloven § 53 nr. 6. Arbeidsgruppen foreslår å fjerne vilkåret fordi det ikke er hensiktsmessig for å skille ut de som er aktuelle for promilleprogrammet. I høringsnotatet går imidlertid Justisdepartementet inn for å beholde vilkåret, men tilpasse terminologien til utvidelsen av programmet slik at domfelte må ha et alkoholproblem eller problem med andre rusmidler.

Høringsinstansene er imidlertid delt i synet på dette spørsmålet. Haugaland A-senter er sterkt kritisk til et slikt vilkår. Arbeids- og sosialdepartementet mener ordet «alkoholproblem» bør fjernes og eventuelt erstattes med et mer presist vilkår mens Høyesterett peker på konsekvensene av å fjerne vilkåret. Samferdselsdepartementet er noe usikker på hva som ligger i uttrykket «andre rusmidler». Kriminalomsorgen region nordøst mener at alkoholbegrepet bør fjernes fra lovteksten og erstattes med «berusende eller bedøvende midler». Enkelte av høringsinstansene etterlyser mer presise kriterier uten å komme med forslag til hva nåværende «alkoholproblem» skal erstattes med.

Justisdepartementet mener det i loven fortsatt er behov for et vilkår som er egnet til å fange opp hvilke persongrupper som kan være aktuelle for

programmet. Departementet går derfor inn for å beholde nåværende vilkår, men slik at terminologien tilpasses forslaget om å utvide programmet. Justisdepartementet ser at forslaget i høringsnotatet, «alkoholproblem eller problem med andre rusmidler» kan skape usikkerhet. Av hensyn til sammenhengen i regelverket foreslår Justisdepartementet i stedet å bruke terminologien i vegtrafikkloven for å avgrense programmet: «Program mot ruspåvirket kjøring for personer som er dømt for overtredelse av vegtrafikkloven § 31 jf. § 22 første ledd og som har problem med alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel.» Når det gjelder definisjonen av berusende eller berøvende midler viser departementet til forarbeidene til vegtrafikkloven og rettspraksis.

I Ot.prp. nr. 43 (1994–1995) Om lov om endringer i straffeloven, vegtrafikkloven og straffeprosessloven (forsøksordning med promilleprogram m v) omtaler Justisdepartementet målgruppen for promilleprogrammet og presiserer blant annet begrepet «alkoholproblem» slik:

«Ordnningen med promilleprogram skal bare gjelde for personer med et alkoholproblem. Det bør normalt være en forutsetning at domfelte har erkjent et alkoholproblem. Og promilleprogrammene skal primært rette seg mot personer som medisinsk sett kan karakteriseres som alkoholmisbrukere. Men promilleprogram kan også være aktuelt for personer som har et mindre omfattende alkoholproblem. Det gjelder spesielt overfor personer som har et problematisk forhold til bilkjøring og alkohol. Gjentatt kjøring med promille og kjøring med høy promille kan derfor i seg selv være en indikator på et alkoholproblem i lovens forstand.»

Etter departementets syn gir disse uttalelsene i forarbeidene fortsatt en tilfredsstillende avgrensning av målgruppen for programmet.

I ny straffelov er ikke vilkåret om alkoholproblem videreført. Departementet la i Ot.prp. 90 (2003–2004) Om lov om straff (straffeloven) til grunn at det kan gis regler i forskrift om hvilken persongruppe som kan idømmes promilleprogram, nå program mot ruspåvirket kjøring, se proposisjonen side 269. Departementet opprettholder dette synspunktet og fremmer ikke forslag om lovregulering av spørsmålet i ny straffelov.

8.5.3 Permanent ordning

Promilleprogrammet har fra 1. januar 2003 vært et landsdekkende alternativ til ubetinget fengsel for domfelte dømt for høypromille eller gjentatt promillekjøring. Etter at prøveordningen med promil-

leprogram ble gjort landsdekkende har det vært et økende antall dommer hvor straffen består av betinget fengsel med vilkår om gjennomføring av promilleprogram. I 2005 iverksatte kriminalomsorgen 501 dommer på promilleprogram. Til sammenligning har kriminalomsorgen iverksatt 2544 dommer på samfunnsstraff.

Siden oppstart av prøveordningen i 1996 og frem til 30. juni 2006 har det til sammen blitt avsagt 2336 betingede dommer med vilkår om promilleprogram. Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) har evaluert promilleprogrammet. Undersøkelsen omfattet tilbakefall for 250 deltakere som gjennomgikk promilleprogram i tidsrommet 11. januar 1997 til og med 17. april 1999. Tilbakefallet ble målt fram til 1. februar 2002. Av de som deltok i promilleprogrammet, var 11,6 % igjen anmeldt for å ha kjørt i påvirket tilstand. Sammenliknet med andre tilbakefallsmålinger av promilledømte til fengselsstraff er dette et godt resultat.

Etter at prøveordningen med promilleprogram ble gjort landsdekkende, har ordningen blitt godt etablert i hele landet. Det er kriminalomsorgsregionene som har ansvaret for den daglige oppfølgingen av promilleprogrammet etter at ordningen ble landsdekkende. For å sikre en ensartet praksis i hele landet har Kriminalomsorgens utdanningscenter utarbeidet en håndbok som omhandler innhold og rammer i programmet. Erfaringen er at håndboken har vært et godt hjelpemiddel i forbindelse med utformingen av programmet.

Arbeidsgruppen som utredet promilleprogrammets fremtidige organisering, mente det ikke var tvilsomt at promilleprogrammet burde videreføres som en permanent ordning. Spørsmålet for gruppen var om ordningen fortsatt burde forankres i en betinget dom med vilkår, eller om man burde finne andre rettslige reguleringer av ordningen som for eksempel å legge ordningen inn under samfunnsstraffen. Etter en nærmere drøfting av argumenter for og mot andre reguleringsalternativer, anbefaler arbeidsgruppen å videreføre dagens ordning med noen endringer og justeringer. På den måten mener arbeidsgruppen at promilleprogrammet blir best mulig synlig i lovverket, og man slipper å flikke på reglene om samfunnsstraff for å få dem til å passe for promilleprogrammet. Høringsinstansene er gjennomgående positive til arbeidsgruppens forslag.

Den inneværende prøveperioden utløper 31. desember 2007. Da det synes å være bred enighet om at ordningen med promilleprogram bør videreføres, går departementet inn for at ordningen lovfestes som en permanent ordning. Dette gjelder også forslaget om å utvide målgruppen for promil-

leprogrammet til andre typer rusmidler enn alkohol.

Som følge av at ordningen gjøres permanent, foreslår departementet å endre straffeloven § 53 nr. 6 annet til femte punktum. Bestemmelsen om at Kongen kan etablere promilleprogram som prøveordning foreslås opphevet. Forskrift om program mot ruspåvirket kjøring kan gis med hjemmel i § 53 nr. 6 første punktum.

I ny straffelov § 38 er det gitt en generell forskrifthjemmel som er tilstrekkelig hjemmel for forskrifter både om program mot ruspåvirket kjøring og narkotikaprogram med domstolskontroll. Denne bestemmelsen er derfor ikke foreslått endret.

8.5.4 Andre aktuelle endringer

8.5.4.1 Når skal gjennomføringstiden begynne å løpe?

Ved gjennomføring av samfunnsstraff går det frem av straffeprosessloven § 461 første ledd at politiet skal meddele domfelte pålegg om å møte til fastsatt tid og sted «for at fullbyrdingen kan påbegynnes». Hvis han ikke møter, kan friomsorgen be politiet om å hente ham, jf. annet ledd. Det følger av disse bestemmelsene at gjennomføringstiden for samfunnsstraffen ikke begynner å løpe før domfelte

faktisk møter hos friomsorgen første gang. Tilsvarende regler gjelder for fengselsstraff.

Ved gjennomføring av promilleprogram finner det ikke sted noen innkalling fra politiet etter straffeprosesslovens regler. Gjennomføringstiden er ett år, hvis ikke retten uttrykkelig har bestemt noe annet, jf. forskriften om promilleprogram § 5 fjerde ledd. Noen regulering av når gjennomføringstiden begynner å løpe, finnes ikke.

For å avhjelpe dette problemet, foreslår Justisdepartementet at det tas inn en henvisning til straffeprosessloven § 461. Endringen innebærer at reglene for fengselsstraff og samfunnsstraff også gjøres gjeldende for gjennomføring av program for ruspåvirket kjøring.

8.5.4.2 Øvrige forslag til lovendringer

Arbeidsgruppens forslag om å overføre adgangen til å fremme bruddsaker for retten er allerede gjennomført ved endringer i straffeloven § 54 jf. Ot. prp. nr. 81 (2004–2005) Om lov om endringer i straffeloven (prøveordning med narkotikaprogram med domstolskontroll). Arbeidsgruppen foreslår også enkelte andre lovendringer etter mønster fra samfunnsstraffen. Justisdepartementet mener imidlertid at disse endringene bør utredes nærmere og vil derfor ikke fremme konkrete lovforslag om det nå. Enkelte av forslagene kan dessuten gjennomføres gjennom forskriftsendringer.

9 Kommunikasjonskontroll

9.1 Innledning

Den sentrale problemstillingen er om den kommunikasjonskontrollen straffegjennomføringsloven §§ 30–32 og tilhørende forskrifter legger opp til overfor advokater som ikke er den innsattes forsvarer, er forenlig med den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 som lyder som følger:

«1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interest of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.»

9.2 Gjeldende rett

Regler om kommunikasjonskontroll overfor fengselsinnsatte finnes i straffegjennomføringsloven § 30 (kontroll av postgang), § 31 (kontroll av besøk) og § 32 (kontroll av telefonsamtaler). Nærmere regler om kommunikasjonskontroll i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå er gitt i forskrift 22. februar 2002 nr. 183 til lov om straffegjennomføring kapittel 6. Disse utfylles av retningslinjer til lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) og til forskrift til loven, fastsatt av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning 16. mai 2002.

9.2.1 Kontroll av besøk

Kontroll av besøk er regulert i straffegjennomføringsloven § 31, og hovedreglene følger av bestemmelsens annet ledd:

«Kriminalomsorgen skal kontrollere besøk i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Besøk i fengsel med høyt sikkerhetsnivå skal kontrolleres, men kontroll kan unnlates der-

som sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det. Besøk i fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsbolig skal kontrolleres dersom det fremstår som nødvendig av sikkerhetsmessige grunner.»

Det følger av straffegjennomføringsloven § 31 tredje ledd at kontrollen kan skje

«... ved påsyn av tilsatt under besøket, ved overhøring av samtale, ved bruk av glassvegg eller ved å forby fysisk kontakt mellom innsatte og den besøkende».

Det fremgår videre av straffegjennomføringsloven § 31 sjettede ledd at offentlig forsvarer og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, kan undersøkes etter § 27 annet til femte ledd, men at overhøring av samtale ikke skal finne sted.

Gjennomføringen av besøkskontroll i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå er nærmere regulert i forskriften § 6-10:

«Besøk skal gjennomføres med glassvegg og avlytting eller med en tilsatt i rommet. Lokalt nivå kan gi lettelser i disse kontrolltiltakene etter forhåndssamtykke fra regionalt nivå. Lettelser kan ikke gis dersom den besøkende motsetter seg de pålagte kontrolltiltak.

Offentlig forsvarer og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, skal ha fri kommunikasjon med innsatte, uten avlytting eller tilsattes tilstedeværelse i besøksrommet. Glassvegg skal benyttes og besøket kan i tillegg gjennomføres under påsyn.»

9.2.2 Kontroll av postsendinger

Kontroll av postsendinger er regulert i straffegjennomføringsloven § 30, og utgangspunktet følger av straffegjennomføringsloven § 30 annet ledd:

«Kriminalomsorgen skal kontrollere postsendning til og fra innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå før den utleveres eller sendes. Postsendning til og fra innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå skal kontrolleres, men kontroll kan unnlates dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det. Postsen-

ding til og fra innsatte i fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsbolig skal kontrolleres dersom det fremstår som nødvendig av sikkerhetsmessige grunner.»

Videre følger det av straffegjennomføringsloven § 30 sjette ledd at postsending til eller fra offentlig forsvarer og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, kan undersøkes etter § 27 tredje ledd, men at kontroll ved gjennomlesning ikke skal finne sted. Sendingen skal alltid åpnes i nærvær av innsatte.

Kontroll av postsending i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå er nærmere regulert i forskriften § 6-11:

«Postsendinger til og fra innsatte skal kontrolleres ved gjennomlysning eller lignende, og åpnes og gjennomleses før de utleveres eller sendes. [...] Innsattes korrespondanse med offentlig forsvarer og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, skal kontrolleres ved gjennomlysning og lignende, og ved mistanke åpnes av en tilsatt i nærvær av den innsatte, men ikke gjennomleses av den tilsatte. Slik kontroll må ikke medføre at konfidensielt innhold i brev eller dokumenter avsløres eller ødelegges.»

9.2.3 Kontroll av telefonsamtaler

Kontroll av telefonsamtaler er i straffegjennomføringsloven § 32 annet ledd regulert på tilsvarende måte som kontroll av besøk og postsendinger:

«Kriminalomsorgen skal kontrollere telefonsamtale til og fra innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Telefonsamtale til og fra innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå skal kontrolleres, men kontroll kan unnlates dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det. Telefonsamtale til og fra innsatte i fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsbolig skal kontrolleres dersom det fremstår som nødvendig av sikkerhetsmessige grunner.»

Etter § 32 tredje ledd kan kontroll av telefonsamtale skje ved at samtalen avlyttes. Samtalepartene skal på forhånd varsles om avlyttingen. Undersøkelse av samtalepartners identitet kan foretas under samtalen. Straffegjennomføringsloven § 32 fjerde ledd inneholder vilkår for å nekte innsatte å telefonere. Også her følger det av straffegjennomføringsloven § 32 sjette ledd at telefonsamtale til og fra offentlig forsvarer og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, kan undersøkes etter § 27 sjette ledd før samtalen påbegynnes, men at samtalen ikke kan avlyttes eller tas opp på bånd.

Nærmere regler om kontroll av telefonsamtaler i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå er gitt i forskriften § 6-12:

«Alle telefonsamtaler skal på forhånd godkjennes av lokalt nivå, og de skal gjennomføres på norsk eller engelsk eller et språk den tilsatte som utfører kontrollen behersker. Alle telefonsamtaler til og fra innsatte skal avlyttes i sin helhet. Den innsatte og dennes samtalepartner skal på forhånd gjøres oppmerksom på avlyttingen. Samtalen kan avbrytes av den tilsatte hvis ikke språkpåbud følges, eller når det kan være grunn til å anta misbruk.

Samtaler til og fra offentlig forsvarer og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, skal ikke avlyttes.

Det skal på forhånd, og eventuelt under samtalen, foretas undersøkelser for å sikre rett identitet på samtalepartneren.

Båndopptak av en samtale kan skje dersom det er mistanke om planlegging av rømning. Slike opptak kan ikke gjøres av samtaler med offentlig forsvarer og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant.»

Forskriften § 6-14 gir følgende bestemmelse om avvik eller lettelser i kontrolltiltakene:

«Det skal ikke under noen omstendigheter gjøres lettelser i forhold til ovennevnte regler uten etter beslutning fra regionalt nivå.»

9.2.4 Skillet mellom offentlig forsvarer og andre advokater

Som det fremgår av de ovennevnte regler, står offentlige forsvarere i en særstilling når det gjelder kommunikasjonskontroll. Med offentlig forsvarer menes, etter retningslinjene punkt 3.33, 3.34 og 3.35, forsvarer som er oppnevnt av det offentlige, herunder advokatfullmektig som møter på dennes vegne (se også straffeprosessloven § 100).

Det følger av ordlyden og av forarbeidene til straffegjennomføringsloven at kommunikasjon med andre advokater ikke har tilsvarende vern. I Ot. prp. nr. 5 (2000-2001) i merknadene til § 30 på s. 161 er det uttalt følgende:

«Forsvarer eller advokat som ikke er offentlig oppnevnt faller utenfor ordlyden, og de ordinære regler om kontroll gjelder derfor for dem.»

Uttalelsen gjelder kontroll av postsending, men i spesialmerknadene til § 31 om besøk og § 32 om telefonsamtaler er det vist til merknadene til § 30. Noen nærmere redegjørelse eller begrunnelse for

skillet mellom de ulike typer advokater er ikke gitt i forarbeidene.

9.2.5 Kontroll av kommunikasjon med advokater i avdeling med høyt sikkerhetsnivå og avdelinger med lavere sikkerhetsnivå.

Straffegjennomføringsloven § 30 sjette ledd, § 31 sjette ledd og § 32 sjette ledd fastslår som nevnt ovenfor, begrensninger i kontrolladgangen som bare vil gjelde overfor offentlig forsvarer. Loven oppstiller imidlertid ikke et forbud mot å la tilsvarende begrensninger i kontrolladgangen gjelde overfor andre personer, og i retningslinjene punkt 3.34 om besøk er det uttalt følgende:

«For personer som korresponderer med innsatte i kraft av sin stilling, for eksempel prosessfullmektig, lege, psykolog, prest eller tilsvarende fra godkjent trossamfunn og ansatt i politi, påtalemyndighet eller kriminalomsorg, bør kontroll ved gjennomlesning av inngående eller utgående postsending kun skje når særlige grunner taler for det.»

Tilsvarende bestemmelser er gitt i retningslinjene punkt 3.34 og 3.35 om henholdsvis besøk og telefonsamtaler. Det fremgår av de nevnte bestemmelsene i retningslinjene at denne utvidelsen av personkretsen ikke skal gjelde for avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Dette innebærer at kommunikasjon med advokat i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå skal undergis samme kontroll som for andre besøkende med mindre det er gitt særskilt dispensasjon etter forskriften § 6-14.

9.3 Departementets vurdering

Stortingets ombudsmann for forvaltningen har stilt spørsmål om de delene av reglene i straffe-

gjennomføringsloven §§ 30–32 og tilhørende forskrifter som gjelder avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå, er i samsvar med EMK artikkel 8. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning anmodet Justisdepartementets lovavdeling om å vurdere dette spørsmålet. Lovavdelingen kom til at reglene i straffegjennomføringsloven §§ 30–32 med tilhørende forskrifter ikke er forenlig med eller står i et tvilsomt forhold til EMK artikkel 8, slik denne er tolket av Den europeiske menneskerettsdomstol når det gjelder kontroll av kommunikasjon med advokater som ikke er offentlige forsvarere. Dette gjelder følgende punkter:

- åpning av post til og fra advokater uten at det foreligger konkret mistanke om at sendingen inneholder ulovlige objekter
- gjennomlesning av post til og fra advokater uten at det foreligger særlige omstendigheter som gir myndighetene rimelig grunn til å tro at advokatprivilegiet misbrukes og at brevets innhold kan skade fengselets sikkerhet, andres sikkerhet eller er straffbart på annen måte
- avlytting av telefonsamtaler mellom innsatte og dennes advokat
- avlytting av samtaler under besøk av advokat

Det var videre Lovavdelingens oppfatning at selv om dette særlig berører regelverket for avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå, er det grunn til å endre de generelle reglene som også gjelder fengsel med høyt sikkerhetsnivå og fengsel med lavere sikkerhetsnivå for å klargjøre at kommunikasjon med advokater nyter særlig beskyttelse.

Justisdepartementet legger Lovavdelingens tolkningsforståelse til grunn og foreslår at «offentlig forsvarer» byttes ut med «advokat» i straffegjennomføringsloven § 30 sjette ledd, § 31 sjette ledd og § 32 sjette ledd slik at reglene om kommunikasjonskontroll skal være i godt samsvar med EMK artikkel 8.

10 Administrative og økonomiske konsekvenser

10.1 Innledning

De administrative og økonomiske konsekvensene av arbeidet med å fjerne køene vil bl.a. avhenge av fremtidig behov for fengselsplasser, jf. nærmere omtale under kapittel 3. I tillegg til kriminalitetsutviklingen kan blant annet økt bruk av DNA-analyser, økt bemanning i resten av straffesakskjeden og et økende antall bruddsaker ved samfunnsstraff og prøveløslatelse medføre behov for økt kapasitet for straffegjennomføring. Samtidig er det trekk ved anmeldelsesstatistikken og saksporteføljen hos påtalemyndigheten og domstolene som trekker i motsatt retning.

Det vil bli lagt opp til at endringene i straffegjennomføringsloven mv. ikke settes i kraft før det er budsjettmessig dekning for tiltakene. Tiltak som har økonomiske konsekvenser, men som ikke krever lovendring, vil regjeringen eventuelt komme tilbake til i de årlige budsjettforslagene.

Samlet sett anslås de foreslåtte tiltakene å ha en positiv samfunnsøkonomisk effekt. Det er gitt en nærmere vurdering av de samfunnsøkonomiske konsekvensene under pkt 10.4.

10.2 Lovendringer

10.2.1 Samfunnsstraff

Regjeringen går inn for å endre reglene for deldom i straffeloven § 28 a for å øke bruken av samfunnsstraff. I utgangspunktet vil en økt andel av straff gjennomført ved samfunnsstraff gi lavere kostnader knyttet til straffegjennomføringen da samfunnsstraff er billigere enn straffegjennomføring i fengsel. Forslaget bygger på en forutsetning om at det skal fullbyrdes mer samfunnsstraff og mindre fengselsstraff. Tiltaket vil så lenge det er soningskø ikke gi en innsparing da fengselsplasser i stedet vil bli benyttet til andre domfelte som venter på å gjennomføre straff.

10.2.2 Straffbart å ikke møte til soning

Regjeringen vil gjøre det straffbart å ikke møte til soning etter innkalling for at kriminalomsorgen

skal utnytte fengselsplassene på en effektiv måte og redusere behovet for overbooking.

Forslaget kan gi en mindre merbelastning for domstolene og også en viss økning i behov for fengselsplasser som følger av at det gjøres straffbart å ikke møte til soning. Samtidig kan forslaget føre til at politiets ressursbruk til oppsporing av domfelte som har unndratt seg soning, reduseres. Videre antas forslaget å gi en mer effektiv straffegjennomføring både ved at kriminalomsorgen unngår at tomme celler står ledige, men også ved at kriminalomsorgen unngår problemer som følger av overbooking. Totalt sett forventes forslaget å føre til en effektivisering av strafferettspleien.

10.2.3 Utvidelse av promilleprogrammet

Regjeringen foreslår at promilleprogrammet utvides til også å gjelde personer som er dømt for overtreddelse av vegtrafikkloven § 31 jf. § 22 første ledd og som har problemer med annet berusende eller bedøvende middel enn alkohol.

Det er anslagsvis 800 ubetingede dommer i året som kan relateres til annen ruspåvirket kjøring enn alkohol. Gjennomsnittsstraffen for ruspåvirket kjøring er cirka 30 dager. Det betyr at de 800 dommene beslaglegger om lag 24 000 fengselsdøgn, som tilsvarer rundt 70 fengselsplasser. En utvidelse av promilleprogrammet antas på sikt å kunne frigjøre om lag 30–50 fengselsplasser.

10.2.4 Økt bruk av overføring til fortsatt straffegjennomføring utenfor fengsel etter straffegjennomføringsloven § 16

Straffegjennomføringsloven § 16 åpner for at domfelte kan overføres til fortsatt straffegjennomføring utenfor fengsel. Vilkårene for ordningen er meget strenge og ordningen benyttes i liten grad. Justisdepartementet foreslår derfor en lovendring som skal føre til at ordningen kan benyttes i større grad. Kostnadene forbundet med tiltaket avhenger av hvor mange flere domfelte som vil bli overført til straffegjennomføring utenfor fengsel etter straffegjennomføringsloven § 16. Det er antatt at øknin-

gen vil kunne tilsvare mellom 36 og 72 fengselsplasser.

10.2.5 Straffegjennomføring med elektronisk kontroll

Regjeringens ønsker å gjennomføre en prøveordning med elektronisk kontroll som straffegjennomføringsform. Ordningen vil forankres i straffegjennomføringsloven § 16. Kostnadene knyttet til eventuell iverksetting av elektronisk kontroll avhenger av hvor mange elektroniske sett som tas i bruk og hvordan ordningen innrettes. Innføring av elektronisk kontroll vil medføre behov for investeringer og driftsmidler. Dersom elektronisk kontroll introduseres på seks ulike steder med totalt 150 elektroniske sett, antas dette å ha en effekt som tilsvarer et gjennomsnitt på 130 plasser fullt belagt i ett år. Dette vil innebære en mulighet til å erstatte om lag 47 500 fengselsdøgn.

Danmark har nylig iverksatt elektronisk kontroll med en kapasitet på 150 elektroniske sett. Dersom erfaringstall fra Danmark legges til grunn, kan det forventes at driftskostnadene ved elektronisk kontroll vil være omtrent på samme nivå som driftskostnadene ved åpen soning.

Ordningen med straffegjennomføring med elektronisk kontroll kan også ha konsekvenser for arbeidsmiljøet. Før en prøveordning med elektronisk kontroll settes i verk, vil departementet sørge for å utrede hvilke konsekvenser ordningen kan få for de tilsattes arbeidsmiljø.

Samlet anslås lovendringsforslagene å ha et samlet potensial tilsvarende om lag 200-250 fengselsplasser årlig.

10.3 Øvrige tiltak

Det sterke presset på fengselsplasser gjør at Justisdepartementet løpende vurderer ulike alternativer for å øke plasskapasiteten i de områdene der behovet er størst. Frem til Halden fengsel er ferdigstilt i 2009, vil det ikke bli iverksatt bygging av større fengsler. Det er gjort nærmere rede for kriminalomsorgens kostnader til etablering og drift av fengsler i kapittel 3.

Regjeringen vil foreslå at tilsigelsesfristen ved innkalling til soning normalt settes til tre uker, men slik at fristen kan fravikes etter nærmere fastsatte kriterier. Forslaget antas ikke å ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

Regjeringen mener det er nødvendig å øke bruken av dublering i enmannsceller. Tiltaket forventes å tilsvare inntil 20 fengselsplasser. Tiltaket skal

i så stor grad som mulig være frivillig og bare benyttes i køavviklingsperioden. Siden økningen er relativt begrenset sett i forhold til det totale antall fengselsplasser og anstalter, antas forslaget ikke å føre til vesentlige økonomiske konsekvenser for det enkelte fengsel.

Regjeringen går inn for å øke bruken av overføringer til institusjon etter straffegjennomføringsloven § 12. Justisdepartementet har beregnet potensialet for å øke antall døgn i § 12-institusjoner til å tilsvare om lag 63 fengselsplasser. Kostnadene forbundet med en økning i bruken av § 12-soning avhenger av om det benyttes helsefinansierte institusjoner eller andre institusjoner. Dersom overføringer til institusjon etter straffegjennomføringsloven skal økes, vil det være behov for at berørte departementer blant annet avklarer hvordan overføringene skal finansieres.

Det er vanskelig å komme med sikre tall på hvor mange fengselsplasser overføring til fortsatt soning i hjemlandet vil utgjøre. Kriminalomsorgen vil imidlertid intensivere arbeidet med soningsoverføring innenfor gjeldende regelverk. Et prosjekt som skal jobbe videre med dette er allerede etablert.

10.4 Vurdering av samfunnsmessige konsekvenser

Både i forhold til straffens allmennpreventive og individualpreventive formål er det viktig at straffegjennomføringen kommer raskt. Det er også viktig av hensyn til ofrene for lovbruddene. Mangel på tilstrekkelig varetekts- og soningskapasitet forsterker også problemet med gjengangerkriminelle. Når straffedømte eller tiltalte som venter på dom og soning, begår ny kriminalitet svekkes tilliten til straffesystemet og kriminalpolitikken. Det betyr kostnader i form av direkte verditap for samfunn og individ, og andre belastninger og skadevirkninger.

Et gjennomgående trekk ved de foreslåtte lovendringene, er at straffegjennomføringen foreslås flyttet fra fengsel til straffegjennomføring ute i samfunnet. I tillegg til å innebære lavere direkte driftskostnader, gir dette en indirekte samfunnsøkonomisk gevinst ved at domfelte i større grad kan gjennomføre sin straff på en konstruktiv måte i sitt nærmiljø og også kunne beholde jobb/utdanning og bolig.

Soningskøen innebærer at det kan gå lang tid mellom dom og straffegjennomføring. For domfelte kan dette bl.a. kan føre til at:

- Arbeidet med rehabilitering blir vanskeligere. Den lange ventetiden kan skape problemer for domfelte som skal etablere seg i arbeidslivet. Dette kan påvirke motivasjonen for å komme ut av en kriminell karriere. Fortsatt kriminalitet vil antakelig også gjøre rehabiliteringsarbeidet under fengselsoppholdet vanskeligere.
- Tilliten til at samfunnet kan bli redusert når fornærmede og andre vet at den domfelte ikke blir kalt inn til straffegjennomføring.
- Den preventive effekten av straffen kan bli redusert både for den domfelte selv (individualprevensjon) og andre (allmennprevensjon) når det går lang tid mellom dom og straffegjennomføring.

En god personalpolitikk og et godt arbeidsmiljø for de tilsatte er også en viktig forutsetning for en god straffegjennomføring. Dagens soningskø med høy kapasitetsutnyttelse er krevende for arbeidsmiljøet for de tilsatte. Høy kapasitetsutnyttelse gir også mindre tid til å følge opp de innsatte som kan føre til at antall rehabiliterte domfelte/innsatte er lavere enn det ellers ville vært. Tiltak som setter

kriminalomsorgen i stand til å ta seg av de til enhver tid straffedømte og ha tilstrekkelig kapasitet i forhold til varetekt, antas derfor å ha en positiv samfunnsøkonomisk effekt.

En levekårsundersøkelse blant innsatte viser at om lag 60 % oppgir å ha et rusmiddelmissbruk ved innsettelse (Fafø 2004). I tillegg til at bruk og salg av narkotiske rusmidler er kriminalisert, er rusmiddelbruk nært knyttet til andre typer kriminalitet. Ofte vil vinningskriminalitet bli en finansieringskilde for rusbruken. Også den lovlige rusmiddelbruken medfører flere tilfeller av lovbrudd. Levekårsundersøkelsene fra SSB viser at svært mange av ofrene for vold oppgir at gjerningspersonen er påvirket av rusmidler. Dette gjaldt 63 % av mannlige og 27 % av kvinnelige voldsoffer i 2004. Statistikk fra landets 50 krisesenter viser at 45 % av overgriperne av og til eller alltid var ruspåvirket når de utøvde volden. (SSB, 2006).

Departementet foreslår å utvide ordningen med promilleprogram til også å omfatte personer som kjører påvirket av andre rusmidler enn alkohol. Dette antas å ha en positiv samfunnsøkonomisk effekt.

11 Merknader til de enkelte bestemmelsene

11.1 Endringene i straffeloven 22. mai 1902 nr. 10

Til § 28 a sjetten ledd bokstav b

Straffeloven § 28 a sjetten ledd bokstav b gir i dag hjemmel for at retten kan idømme ubetinget fengselsstraff på inntil 30 dager i kombinasjon med samfunnsstraff når særlige grunner tilsier det. Departementet foreslår å øke begrensningen på 30 dager til 60 dager for å øke domstolenes mulighet for å kombinere ubetinget fengselsstraff med samfunnsstraff. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 7.

Av sjetten ledd fremgår det at samfunnsstraff som utgangspunkt ikke skal kombineres med ubetinget fengsel. Det kan imidlertid tenkes at en straffesak omfatter flere forhold der noen gir grunnlag for å idømme samfunnsstraff, mens ett eller flere forhold er av en slik art at det anses uheldig å anvende samfunnsstraff av allmennpreventive grunner, for eksempel promillekjøring. Det vil være lite heldig om retten da skulle være nødt til å anvende ubetinget fengsel for det hele. Regelen tar ellers særlig sikte på de tilfellene der den siktede har utholdt varetekt i anledning saken.

Til § 53 nr. 3 bokstav e og § 53 nr. 6

Endringen tar sikte på å innføre et program mot ruspåvirket kjøring som en permanent ordning, for personer som er dømt for overtredelse av vegtrafikkloven § 31, jf. § 22 første ledd og som har problem med alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel. Programmet omfatter også blandingsmisbruk. Om bakgrunnen for bestemmelsen viser departementet til den nærmere omtalen i kapittel 8. Departementet tar sikte på å utarbeide egnede programmer.

Lovgrunnlaget for å etablere en prøveordning med promilleprogram er overflødig etter at ordningen gjøres permanent og er derfor fjernet. Det følger av § 53 nr. 6 første punktum at Kongen kan gi nærmere regler om gjennomføringen av vilkårene. Bestemmelsen gir også grunnlag for å gi nærmere regler om program mot ruspåvirket kjøring, herunder om hvem det skal gjelde for, innholdet i og gjennomføringen av programmet.

Henvisningen til straffeprosessloven § 461 er gjort for å etablere klarere regler for når gjennomføringstiden begynner å løpe. Endringen innebærer at reglene for fengselsstraff og samfunnsstraff også gjøres gjeldende for gjennomføring av narkotikaprogram med domstolskontroll og program for ruspåvirket kjøring. Det er ikke foretatt endringer i reglene for fastsettelse av prøvetid.

11.2 Endringer i vegtrafikkloven

§ 31 nytt fjerde ledd

For den som overtrer § 22 første ledd, kan domstolen i stedet for bot og ubetinget fengsel idømme bot og betinget fengsel med vilkår om program mot ruspåvirket kjøring. Bestemmelser om dette finner vi i dag i § 31 annet ledd bokstav d annet punktum og tredje ledd fjerde punktum. Etter at ordningen er foreslått utvidet til å gjelde ruspåvirket kjøring, er det også behov for en bestemmelse som fanger opp førstegangsovertredere som er påvirket av annet berusende eller bedøvende middel. Endringen tar sikte på å samle lovgrunnlaget for bruk av program mot ruspåvirket kjøring ett sted.

11.3 Endringene i straffegjennomføringsloven

Til § 6 annet ledd første punktum

Straffegjennomføringsloven § 6 gjelder hvem som har myndighet til å treffe ulike avgjørelser etter straffegjennomføringsloven. Hovedregelen er at de fleste avgjørelser treffes av lokalt nivå i kriminalomsorgen, dvs. det enkelte fengsel eller det enkelte friomsorgskontor. Justisdepartementet mener imidlertid at kriminalomsorgsregionene skal ha avgjørelsesmyndighet i saker som gjelder elektronisk kontroll og foreslår derfor å endre straffegjennomføringsloven § 6 annet ledd. En slik lovfesting fører til at de generelle reglene etter straffegjennomføringsloven også gjelder for elektronisk kontroll.

Til § 16 første ledd første punktum og nytt annet ledd
Departementet foreslår å fjerne vilkåret «nødvendig» i første ledd første punktum for å gjøre ordningen med hjemmesoning mer tilgjengelig, ikke minst for unge domfelte. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 5.

Nytt annet ledd hjemler en straffegjennomføringsform hvor domfelte kan gjennomføre hele eller deler av den ubetingede straffen utenfor fengsel når det settes vilkår om at domfelte skal være undergitt elektronisk kontroll. Vilket for straffegjennomføringen er at den idømte fengselsstraffen eller resterende tid frem til forventet prøveløslatelse er inntil 4 måneder, og det er hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet. Departementet vil i første omgang sette i verk straffegjennomføring med elektronisk kontroll som en prøveordning. Om bakgrunnen for ordningen med elektronisk kontroll, viser departementet til den nærmere omtalen i kapittel 6.

Til § 30 sjette ledd, § 31 sjette ledd og § 32 sjette ledd
I straffegjennomføringsloven § 30 sjette ledd, § 31 sjette ledd og § 32 sjette ledd er «offentlig forsvarer» byttet ut med «advokat». Om bakgrunnen for endringene viser departementet til den nærmere omtalen i kapittel 9.

Lovendringen gjelder nødvendige endringer for å bringe reglene i straffegjennomføringsloven §§ 30–32 om kommunikasjonskontroll med advokater som ikke er offentlige forsvarere, i samsvar med den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8.

Selv om dette særlig berører regelverket for avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå, er det etter Justisdepartementets syn grunn til å endre de generelle reglene som også gjelder fengsel med høyt sikkerhetsnivå og fengsel med lavere sikkerhetsnivå, for å klargjøre at kommunikasjon med advokater nyter særlig beskyttelse.

Til § 40 nytt syvende ledd

Bestemmelsen omfatter domfelte som forsettlig eller grovt uaktsomt unnlater å møte til soning etter innkalling, også bøtesoning. Departementet

mener det er nødvendig av hensyn til en effektiv håndhevelse av straffebudet å kriminalisere også grovt uaktsomme overtredelser. Medvirkning er også straffbart. Dommen må være rettskraftig. Regelen om at fengselsstraff under 14 dager kan idømmes skal forstås på samme måte som straffeloven § 64 første ledd annet punktum. Om bakgrunnen for bestemmelsen, viser departementet til den nærmere omtalen i kapittel 4.

11.4 Endringene i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28

Det er nå vedtatt ny straffelov alminnelig del, jf. lov om straff 20. mai 2005 nr. 28. Samtidig med forslagene til endringer i straffeloven 22. mai 1902 nr. 10, forslår derfor departementet i proposisjonen tilsvarende endringer i den nye straffeloven.

Til § 37 bokstav f

Endringen tilsvarende endringen i § 53 nr. 3 bokstav e i straffeloven 22. mai 1902 nr. 10. I tillegg er narkotikaprogram med domstolskontroll tatt inn som et mulig særvilkår, jf. § 53 nr. 3 bokstav e og § 53 nr. 6 annet og tredje punktum, se Ot.prp. nr. 81 (2004–2005). Det er innført krav til domfeltes samtykke i tråd med gjeldende rett og lovforslaget § 53 nr. 3 bokstav e.

Til § 51 bokstav a

Endringen tilsvarende endringen i § 28 a sjette ledd bokstav b i straffeloven 22. mai 1902 nr. 10.

Justis- og politidepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (tiltak for å avvikle soningskøen og bedre innholdet i soningen mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

st ad f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til endringer i straffegjennomføringsloven mv. (tiltak for å avvikle soningskøen og bedre innholdet i soningen mv.), i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (tiltak for å avvikle soningskøen og bedre innholdet i soningen mv.)

I

I straffeloven 22. mai 1902 nr. 10 gjøres følgende endringer:

§ 28 a sjette ledd bokstav b skal lyde:

ubetinget fengselsstraff på inntil 60 dager når særlige grunner tilsier det.

§ 53 nr. 3 bokstav e skal lyde:

at den domfelte, dersom han samtykker, gjennomfører narkotikaprogram med domstolskontroll, jf. nr. 6, eller program mot ruspåvirket kjøring for personer som er dømt for overtredelse av vegtrafikkloven § 31, jf. § 22 første ledd, og som har problem med alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel. Straffeprosessloven § 461 gjelder tilsvarende.

§ 53 nr. 6 skal lyde:

Kongen kan gi nærmere regler om gjennomføringen av *vilkårene*. Kongen kan som en prøveordning bestemme at det skal etableres narkotikaprogram med domstolskontroll for rusmiddelmissbrukere som er dømt for narkotikarelatert kriminalitet. Kongen gir nærmere bestemmelser om *programmet*, herunder hvem det skal gjelde for, innholdet i og gjennomføringen av det. Kriminalomsorgen har ansvaret for å følge opp domfelte som gjennomfører *narkotikaprogram med domstolskontroll eller program mot ruspåvirket kjøring*.

II

I vegtrafikkloven 18. juni 1965 nr. 4 gjøres følgende endringer:

§ 31 annet ledd bokstav d siste punktum oppheves.

§ 31 tredje ledd fjerde punktum oppheves.

§ 31 nytt fjerde ledd skal lyde:

Den som ellers ville ha blitt idømt bot og ubetinget fengsel for overtredelse av § 22 første ledd, kan i stedet idømmes bot og betinget fengsel med vilkår om

program mot ruspåvirket kjøring som nevnt i straffeloven § 53 nr. 3 bokstav e.

Nåværende fjerde til syvende ledd blir nye femte til åttende ledd.

III

I straffegjennomføringsloven 18. mai 2001 nr. 21 gjøres følgende endringer:

§ 6 annet ledd første punktum skal lyde:

Regionalt nivå treffer avgjørelse i alle saker etter § 11, § 16 annet ledd, § 37 fjerde ledd og syvende ledd tredje punktum, § 38 tredje og fjerde ledd, § 44 annet ledd og § 58 annet ledd.

§ 16 første ledd første punktum og nytt annet ledd skal lyde:

Dersom det er *hensiktsmessig* for å sikre en fortsatt særlig positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet, kan kriminalomsorgen overføre domfelte til gjennomføring av straffen utenfor fengsel med særlige vilkår når halvdelen av straffetiden er gjennomført.

Dersom den idømte fengselsstraff eller resterende tid frem til forventet prøveløslatelse er inntil 4 måneder, og det er hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet, kan straffen gjennomføres utenfor fengsel når det settes vilkår om at domfelte skal være undergitt elektronisk kontroll. Første ledd annet punktum gjelder tilsvarende.

Nåværende annet til femte ledd blir nye tredje til sjette ledd.

§ 30 sjette ledd skal lyde:

Postsending til eller fra *advokat* og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, kan undersøkes etter § 27 tredje ledd. Kontroll ved gjennomlesning skal ikke finne sted. Sendingen skal alltid åpnes i nærvær av innsatte.

§ 31 sjette ledd skal lyde:

Advokat og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, kan undersøkes etter § 27 annet til femte ledd. Kontroll under besøket ved at samtale overhøres skal ikke finne sted.

§ 32 sjette ledd skal lyde:

Telefonsamtale til og fra *advokat* og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant kan undersøkes etter § 27 sjette ledd før samtalen påbegynnes. Samtalen kan ikke avlyttes eller tas opp på bånd.

§ 40 nytt syvende ledd skal lyde:

Den som forsettlig eller grovt uaktsomt unnlater å etterkomme pålegg som nevnt i straffeprosessloven § 461 første ledd, eller medvirker til dette, straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder. Fengselsstraff under 14 dager kan idømmes.

Nåværende syvende ledd blir nytt åttende ledd.

IV

I straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 gjøres følgende endringer:

§ 37 bokstav f skal lyde:

gjennomføre narkotikaprogram med domstolskontroll eller program mot ruspåvirket kjøring dersom domfelte samtykker,

§ 51 bokstav a skal lyde:

ubetinget fengselsstraff på inntil 60 dager når særlige grunner tilsier det, jf. § 32 første ledd bokstav a,

V

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til ulik tid.

