



Justis- og beredskapsdepartementet,
Postboks 8005 Dep,
0030 Oslo

Deres ref:

Vår ref:
201512096-56

Dato:
01.10.2015

HØRINGSSVAR - OMORGANISERING AV KRIMINALOMSORGEN OG ENDRINGER I STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN MV.

1. INNLEDNING

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) viser til høringsbrev av 22. juni 2015 fra Justis- og beredskapsdepartementet om omorganisering av kriminalomsorgen og endringer i straffegjennomføringsloven mv.

Departementet foreslår i høringsnotatet omorganisering av kriminalomsorgen fra dagens trenivåmodell til en tonivåmodell uten regioner. Høringsnotatet inneholder videre forslag til endringer i straffegjennomføringsloven, både i tilknytning til og uten direkte sammenheng med omorganiseringen.

Vårt hørings svar er organisert i fire hoveddeler. Del 1 er innledning til hørings svaret, del 2 omhandler omorganiseringen generelt, del 3 omhandler de lovendringer som er nødvendige som følge av en omorganisering og i del 4 behandles øvrige lovforslag, som ikke har sammenheng med omorganiseringen.

KDI viser til utredningen «Organisering av kriminalomsorgen», som var KDIs svar på oppdragsbrevet 10. juni 2014, samt pågående oppdrag om å beskrive gjennomføring av enhetsmodellen, jf. oppdragsbrev 13. juli 2015. På bakgrunn av dette har KDI i hørings svaret del 2 begrenset seg til en overordnet gjengivelse av innspill fra kriminalomsorgens regionale og lokale nivå. Gjengivelsen er ikke uttømmende. KDI viser til de enkelte hørings svarene (vedlagt), der fem regioner, KRUS, 20 fengsler (av totalt 37) og 14 friomsorgskontorer (av totalt 15) har avgitt uttalelse i saken. Ett ND-senter og en overgangsbolig har også avgitt uttalelse.

KDI kommer ikke med en egen vurdering av hørings svarene fra regionalt og lokalt nivå på dette punktet, men vil ta med seg innspillene i oppfølgingen av oppdragsbrev 13. juli 2015 samt ved implementering og gjennomføring av en eventuell tonivåmodell.

Postadresse:
Postboks 694
4305 Sandnes

Besøksadresse:
Solheimsgata 21, 2000
Lillestrøm

Telefon: 404 38 800
Telefaks: 404 38 801

Org.nr: 911 830 868

Saksbehandlere:
Helge Hansen
Kristin Skjeldestad
Maja Karoline Breiby
E-post: Postmottak-
8005@kriminalomsorg.no

Enhver organisasjonsmodell har styrker og svakheter. Generelt ser KDI i større grad enn det et flertall fra regionalt og lokalt nivå gir uttrykk for, noen utviklingsmuligheter i en tonivåmodell. KDI mener videre at opprettelsen av et eget direktorat for kriminalomsorgen gjør det naturlig å vurdere en tonivåmodell.

2. GENERELT OM OMORGANISERINGEN

2.1 Bakgrunn for oppdraget

Forslaget om en organisasjonsmodell med to forvaltningsnivåer er blant annet begrunnet i at *«Regjeringen vil bygge sin politikk på målet om en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Samfunnet må bli mindre «byråkratisk»»*.

Noen instanser stiller spørsmål ved om en tonivåmodell er best egnet for kriminalomsorgen og viser blant annet til at en tonivåmodell har vært mer vanlig i kommunal enn statlig forvaltning.

Flere uttrykker bekymring for at tonivåmodellen skal medføre økt byråkratisering for de mindre lokale enhetene og avdelingene, og frykter at innsparing innen administrasjon og ledelse kan føre til at fengselsbetjenter må gjøre oppgavene administrativt ansatte har i dag.

En annen bekymring er at en eventuell sentralisering vil bidra til å skape større avstander og motvirke at gode, personlige og nære relasjoner vektlegges og opprettholdes. Noen frykter at sentralisering kan medføre at lokale enheter tappes for stillinger, og at muligheter og kompetanse konsentreres i Østlandsområdet. Mange anser lokal innflytelse for «noe av kjernen ved dagens gode norske kriminalomsorg», og at møtene og dialogplattformene mellom enheten og KDI blir sentrale i en tonivåmodell.

Mange etterlyser at ny organisasjonsmodell ses i lys av tidligere erfaringer og historikk og viser blant annet til at grunnelsen for reformen i 2001 var at en tonivåmodell ikke fungerte tilfredsstillende i kriminalomsorgen, med lang saksbehandlingstid og et tilfeldig og lite målrettet tilbakeføringsarbeid. Flere fremhever at veksten i leder- og administrative stillinger i senere tid har vært betraktelig mindre enn produksjonsveksten i etaten, og at kriminalomsorgens årsrapporter beskriver en positiv utvikling.

Et flertall savner en evaluering og vurdering av dagens organisering og mener blant annet at manglende evaluering er i strid med retningslinjer for statsforvaltningen, om at evaluering skal gjennomføres ved omlokalisering av virksomheter (ref. pkt. 5.1. andre punktum). Noen fremhever at en evaluering ville bidratt til å styrke departementets beslutningsgrunnlag, og at beslutningen nå kan oppfattes som «forhastet» og å være bygget på antagelser.

2.2 Vurdering av valg av modell

Om lag to tredjedeler av enhetene har uttalt seg om modellvalget. Mange finner det vanskelig å ta stilling til den foreslåtte organisasjonsmodell, og opplyser at det er uklart hva modellene vil innebære i praksis, særlig med hensyn til gevinstrealisering.

2.2.1 Sentermodellen

Generelt støttes *sentermodellen* av de mindre fengslene og friomsorgskontorene.

Enhetene som ønsker sentermodellen, fremhever at denne modellen gir flere muligheter for ressursutnyttelse og sikring av kompetanse. De mener modellen gir et sterkere og tydeligere skille mellom operative og strategiske oppgaver, og dermed rendyrker direktoratet som et strategisk nivå. Mange peker på at modellen i større grad sidestiller fengsler og friomsorgskontor.

Innvendingene i høringssvarene mot sentermodellen er at modellen fremstår som en trenivåmodell, og at modellen oppleves som utydelig.

2.2.2 Enhetsmodellen

Enhetsmodellen støttes i hovedsak av de større fengslene.

Enhetene som støtter enhetsmodellen, mener at dette er modellen som fremstår som den tydeligste tonivåmodellen, og at den vil bidra til størst likhet i praksis, rutiner og forståelse for regelverk. Det fremheves at modellen vil tilrettelegge for at enhetene kan dele av sin kompetanse og bistå andre enheter på alle administrative områder.

Innvendingene i høringssvarene mot enhetsmodellen er frykt for at modellen kan skape stor avstand mellom ledelse og de som jobber med innsatte i det daglige, og at dette kan medføre at ansatte mister innflytelsen på avgjørelser. Det ses på som en utfordring å balansere små og store enheter, samt at friomsorgskontorene er redd for å miste sin lokale forankring.

2.2.3 Samlokalisering og sammenslåing

Det er delte meninger om administrasjonen for en sammenslått enhet bør samlokaliseres i tilknytning til en enhet. Et argument for å samlokalisere er å gjøre enheten til et ressurscenter som kan gi støtte og hjelp til ulike fagområder.

Argumenter for å ha dette adskilt er blant annet risikoen for skjevfordeling av ressurser ved at tilknyttede enhet får høyest prioritet. Noen frykter at mindre fengsler går fra å i dag ha vedtaksmyndighet til å få økt papirflyt og byråkrati når innstillinger skal sendes «hovedanstalten». Flere trekker paralleller til tiden med fengselsdistrikter og dominerende fengsler.

Videre er det delte meninger om sammenslåing av fengsler og friomsorgskontorer. Noen enheter fremhever at en slik sammenslåing vil tilrettelegge for en sømløs og helhetlig kriminalomsorg, ved at samme beslutningstaker vil råde over flere og ulike straffegjennomføringstiltak, noe som kan medføre en bedre og mer individuell oppfølging av domfelte. Det vises i høringssvarene til vellykkede samarbeid i etaten i dag, og effektene dette har hatt for blant annet bedre intern samhandling og effektivitet.

Andre frykter at en sammenslåing fører til at friomsorgskontorene og det friomsorgsfaglige kan bli marginalisert. Særlig friomsorgskontorene uttrykker en frykt for at en sammenslåing vil medføre at friomsorgskontorene blir skadelidende ved tildeling av ressurser og faglig oppfølging og utvikling, samt at ansvarsområder kan bli nedprioritert og "forsvinne".

2.3 Fire hovedmål for omorganiseringen

2.3.1 Sterk og tydelig etatsledelse

I enhetsmodellen vil flere operative oppgaver bli sentralisert til KDI. Noen enheter uttrykker bekymring for balansen mellom administrative og faglige områder/oppgaver i direktoratet; at KDI på den ene siden skal bli for distansert fra det operative nivået, og på den andre siden for operativt og detaljstyrende.

Mange frykter at bortfall av regionene medfører fravær av nær og synlig ledelse, og fremhever behovet for nær og tett dialog med ledere ute i etaten og arenaer for diskusjoner og beslutninger.

Noen påpeker at kontrollspennet i enhetsmodellen styringsmessig vil være mer utfordrende mellom nivåer og enheter i en enhetsmodell enn en sentermodell. Flere fremhever at kontrollspennet ikke må bli for stort, og at antallet sammenslåtte enheter må vurderes nøye.

2.3.2 Effektiv ressursutnyttelse

I høringsnotatet står det at «*omorganisering til en to-nivåmodell uten regioner skal frigjøre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon*». Flere savner en beskrivelse av hva som legges i begrepet «tjenesteproduksjon», og stiller spørsmål ved om begrepet defineres som produksjon av antall soningsdøgn, antall fengselsbetjenter osv.

Flere av enhetene mener at kriminalomsorgen tilrettelegger godt for effektiv ressursutnyttelse i dagens modell, og at regionadministrasjonene bidrar til ressursallokering fra administrasjon og ledelse til tjenesteproduksjon.

Mange etterlyser at det i ny modell tildeles nok ressurser til å etablere velfungerende enheter på lokalt nivå, som er i stand både til å håndtere oppgaver som tidligere lå på regionalt nivå og å ivareta oppgaver på lokalt nivå. Her må det tas hensyn til enhetenes sammensetning, omfang og geografisk beliggenhet. Mange enheter peker på behovet for å legge beslutningsmyndigheten nærmest mulig de innsatte, og at dette fordrer tilstrekkelig juridisk kompetanse og et bredt fagmiljø i avdelingene innen en sammenslått enhet.

Flere foreslår at å samle fellesfunksjoner ikke trenger å bety at disse samles fysisk, men at ressurser kan lokaliseres hensiktsmessig i tilknytning til enhetene.

2.3.3 Likhet i saksbehandlingen

Flere enheter støtter en sentralisering av klagebehandlingen. Andre savner en redegjørelse for at det faktisk foreligger ulikhet i saksbehandlingen innenfor dagens modell. Det påpekes i den forbindelse av flere at kriminalomsorgen forvalter et skjønnsmessig regelverk. En rekke høringsinstanser stiller videre spørsmål ved om en sentralisering av klagesaksbehandlingen vil være det riktige tiltaket for å sikre rettslikhet, og om tonivåmodellen nødvendigvis vil sikre mer likhet i saksbehandlingen.

Noen peker på at klagesaksbehandlingen kun vil avdekke en eventuell ulik praksis i tilfeller hvor domfelte har påklaget vedtaket. En rekke vedtak påklages aldri, og det må også sikres likhet når det gjelder de sakene hvor domfelte gis medhold i sin søknad.

Departementet uttaler i høringsnotatet at overgang til en tonivåmodell, hvor alle klagesaker behandles i direktoratet, «vil kreve en sterk faglig kompetanse i direktoratet». Flere høringsinstanser uttrykker bekymring for at kompetanse og ressurser til førsteinstansbehandling ikke blir ivaretatt godt nok i de foreslåtte modellene. En stor andel av høringsinstansene er opptatt av at saksbehandlingskompetansen på lokalt nivå må styrkes, da lokalt nivå vil få betydelig utvidet sitt ansvarsområde sammenlignet med i dag. Det er blant annet vist til at regionalt nivå i dag treffer avgjørelse i flere alvorlige sakstyper hvor de domfelte representerer en risiko for samfunnssikkerheten.

2.3.4 Bedre sammenheng i straffesakskjeden og mer effektiv straffesakskjede

Regionene uttrykker at dagens modell har korrespondert med andre samarbeidende etater, og at regionalt ledd har spilt en sentral rolle både med samhandling på tvers av fengsler, friomsorgskontor og sentre for narkotikaprogram med domstolskontroll, og med andre etater og samarbeidspartnere. Instansene foreslår at denne kompetansen i en tonivåmodell videreføres også på lokalt nivå, og ikke kun til sentralt nivå, slik at det lokale engasjementet opprettholdes.

Det er noe delt syn på hvilke samarbeidsparter etaten bør skjele til når det gjelder antall enheter. Noen nevner politidistriktene som en naturlig etat å sammenligne seg med, mens andre fremhever andre etater som vesentlige (Nav, helsemyndighetene, osv.)

2.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet skriver i høringsnotatet blant annet at «Lovforslagene innebærer etter departementets vurderinger ingen vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Omorganiseringen av kriminalomsorgen forventes å medføre en effektiviseringsgevinst.»

Høringsvarene belyser en bekymring for de økonomiske konsekvensene, og det stilles spørsmål til gevinstrealisering ved reduksjon av utgifter til administrasjon og ledelse samtidig som KDI og lokalt nivå styrkes.

Det etterlyses i svarene en mer detaljert oversikt over kostnader i forbindelse med omstillingen i organisasjonsutredningen, samt en mer detaljert utredning av administrative og driftsøkonomiske kostnader.

3. LOVFORSLAG I FORBINDELSE MED OMORGANISERINGEN

3.1. Forslag om endringer i straffeprosessloven

§ 455 første ledd siste punktum

For dom som beslutter å fullbyrde subsidiær fengselsstraff etter straffeloven § 28 b første ledd bokstav a eller § 28 c fjerde ledd bokstav a, reststraff etter prøveløslatelse etter straffgjennomføringsloven § 44 annet ledd og fengselsstraff etter straffeloven § 54 nr. 2, treffes vedtak om fullbyrding av *kriminalomsorgen*.

Straffeprosessloven § 455 første ledd siste punktum regulerer hvem som har myndighet til å treffe vedtak om fullbyrding i «bruddsaker», det vil si ved fullbyrding av subsidiær fengselsstraff etter brudd på vilkår for prøveløslatelse samfunnsstraff, ungdomsstraff, og ellers ved betinget dom.

Kompetansen til å bringe «bruddsakene» inn for retten er i dag tillagt regionalt nivå. Departementet foreslår at kompetansen i en tonivåmodell legges til *kriminalomsorgen*. Departementet uttaler at formuleringen «innebærer at Kriminalomsorgsdirektoratet står fritt til å beslutte om rettssakene bør legges til lokalt eller sentralt nivå.» KDI mener at dette er en hensiktsmessig lovteknisk løsning.

Noen høringsinstanser mener at kompetansen til å håndtere denne typen saker bør legges lokalt. Det er også uttalt at det vil være hensiktsmessig om ansvaret for «bruddsakene» fremgår eksplisitt av bestemmelsen.

KDI støtter departementets forslag om at bestemmelsen bør utformes med en generell ordlyd. Det vises også til at håndtering av «bruddsakene» i rapport fra arbeidsgruppe for enkeltsaker ved organisasjonsutredningen 2014 ble omtalt som ett av de punktene med uklar tilhørighet i en tonivåmodell. KDI ser det som en fordel om kompetansen legges til *kriminalomsorgen* som sådan, da man på den måten kan avvete beslutningen om på hvilket nivå denne typen saker skal håndteres. Etter KDIs oppfatning bør spørsmålet vurderes i sammenheng med valg av organisatorisk modell og øvrig inndeling av lokalt nivå. Denne formuleringen gir fleksibilitet både med hensyn til det generelle ansvaret for ivaretagelse av denne sakstypen, samt at den åpner for individuelle løsninger dersom det er nødvendig eller hensiktsmessig i konkrete tilfeller.

3.2. Forslag om endringer i straffgjennomføringsloven

3.2.1. Strgjfl. § 1 – Anvendelsesområde

§ 1 nytt annet ledd

Kongen kan gi nærmere regler om kriminalomsorgens virksomhet, organisering og gjennomføringen av fengselsstraff, forvaring, strafferettslige særreaksjoner, varetekt, samfunnsstraff og andre reaksjoner når det er særskilt bestemt i lov.

Forslaget fra departementet innebærer at den generelle forskriftshjemmelen i straffgjennomføringsloven flyttes fra dagens § 5 til nytt annet ledd i § 1. Det er ikke foreslått noen endringer i ordlyden. KDI er enig i at bestemmelsen har sin naturlige plassering i § 1 annet ledd ved en revisjon av loven med tanke på en tonivåmodell.

KDI har vurdert hvordan forskriftshjemmelen, herunder at «Kongen kan gi nærmere regler om kriminalomsorgens [...] organisering» vil slå ut i praksis ved omorganisering til en tonivåmodell. Departementet uttaler i høringsnotatet at «Et spørsmål er om kompetansen til å beslutte grensene for lokalt myndighetsnivå bør lovfestet [sic.], forskriftsfestes eller nedfelles i instruks. Departementets

foreløpige vurdering er at det bør nedfelles i instruks at denne type beslutninger skal tas av departementet.»

KDI har mottatt noe sprikende tilbakemeldinger fra etaten når det gjelder denne delen av lovforslaget. Halden fengsel uttaler eksempelvis at ansvar og myndighet må følge hverandre og at ansvaret for inndeling av lokale enheter derfor bør legges til KDI. Kriminalomsorgen region sør og Ringcrike fengsel mener på sin side at spørsmål om inndeling av lokalt nivå bør avgjøres av Kongen, men at departementet kan gis myndighet til å foreta «mindre justeringer».

Etter KDIs syn vil det verken være nødvendig eller hensiktsmessig at kompetansen til å avgjøre inndeling av lokalt nivå reguleres i lovs form.

KDI mener at myndigheten til å beslutte inndeling av lokalt nivå bør tillegges direktoratet, enten direkte gjennom at dette slås fast i forskrift eller skjer ved delegasjon.

3.2.2. Strgjfl. § 5 – Kriminalomsorgens faglige og administrative ledelse

§ 5 Kriminalomsorgens faglige og administrative ledelse

Kriminalomsorgen består av myndighetsnivåene Kriminalomsorgsdirektoratet og lokalt nivå. Kriminalomsorgsdirektoratet har ansvaret for den faglige og administrative ledelsen av kriminalomsorgen. Lederen utnevnes av Kongen.

Dagens leder av Kriminalomsorgsdirektoratet har tittelen direktør. I den tilsvarende bestemmelse for politiet, politiloven § 15 annet ledd, heter det at «Politidirektoratet ledes av politidirektøren.» KDI foreslår derfor at femte ledd siste setning skal lyde «Direktøren for Kriminalomsorgsdirektoratet utnevnes av Kongen.» KDI støtter ellers forslaget til lovendring.

KDI viser for øvrig til rapport av 1. desember 2014 om organisering av kriminalomsorgen, hvor det gis uttrykk for at ledertitlene i etaten bør vurderes ved en omorganisering. Det pekes blant annet på at «Dagens fengselsleder og friomsorgsleder er begreper som mange utenfor etaten ikke har et forhold til. Samtidig som nye ledere skal rekrutteres, må etaten sørge for å ivareta og utvikle nåværende ledere og den lederkompetansen som regionene og enhetene besitter i dag.» Dette vil KDI komme tilbake til ved en senere anledning.

3.2.3. Strgjfl. § 6 – Myndighet til å treffe avgjørelser

§ 6 oppheves.

Departementet foreslår i høringsnotatet å oppheve strgjfl. § 6. Bestemmelsen slår i første ledd fast at avgjørelser etter straffegjennomføringsloven som hovedregel treffes av lokalt nivå.

Unntak gjøres i bestemmelsens annet ledd, hvor avgjørelsesmyndigheten i nærmere angitte saker løftes til regionalt nivå. Dette gjelder spørsmål om innsettelse i fengsel (§ 11), utelukkelse fra fellesskapet utover 14 dager (§ 37 fjerde ledd), utelukkelse utover tre døgn på grunn av bygnings- og bemanningsmessige forhold (§ 37 syvende ledd), bruk av sikkerhetsseng utover 24 timer (§ 38 tredje ledd), bruk av sikkerhetscelle utover 3 døgn (§ 38 fjerde ledd), beslutning om å bringe saken inn for retten ved brudd på vilkår for prøveløslatelse (§ 44 annet ledd) og beslutning om å bringe saken inn for retten ved brudd på vilkår for samfunnsstraff, samt beslutning om anke til lagmannsretten (§ 58 annet ledd).

Videre følger det av § 6 annet ledd at regionalt nivå treffer vedtak i en del tilfeller for domfelte som er idømt fengselsstraff i mer enn 10 år, strafferettslig særreaksjon eller forvaring, samt for innsatte i

avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Dette gjelder ved spørsmål om straffegjennomføring i institusjon og sykehus (§§ 12 og 13), overføring mellom gjennomføringsformer og til mindre restriktivt fengsel (§§ 14 og 15), straffegjennomføring i hjemmet (§ 16), frigang (§ 20), permisjon (§ 33), straffavbrudd (§ 35), fastsettelse av vilkår ved permisjon og straffavbrudd (§ 36), løslatelse (§ 42), fastsettelse og endring av vilkår for prøveløslatelse (§ 43), samt tiltak ved brudd på prøveløslatelsesvilkår (§ 44).

Endelig følger det av § 6 tredje ledd at regionalt nivå skal motta kopi av alle vedtak som gjelder domfelte under 18 år.

Departementet beskriver i høringsnotatet at «En opphevelse av § 6 vil innebære at lokalt nivå avgjør saker hvor avgjørelsesmyndigheten i dag er lagt til regionalt nivå [...]». Det er videre vist til at kriminalomsorgen etter omorganiseringen vil bestå av to nivåer og at saksbehandlingen da vil være i tråd med forvaltningsloven § 28 om totrinnsbehandling (førsteinstans og klageinstans).

KDI vil i det vesentlige slutte seg til departementets betraktninger på dette punktet. Det formelle kravet etter forvaltningsloven § 28 første ledd er at «Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen).» At avgjørelsesmyndigheten legges til lokalt nivå i samtlige saker etter straffegjennomføringsloven vil være i tråd med kravene i forvaltningsloven.

Særlig om sentralisering av klagesaksbehandlingen

Departementet uttaler i høringsnotatet at «Direktoratet vil bli klageinstans for alle enkeltsaker etter straffegjennomføringsloven» og at «Behandlingen av domfelte/innsatte vil bli mer enhetlig ved at klageinstansen er den samme for alle». Sentralisering av klagesaksbehandling og de effekter som antas oppnådd ved dette tiltaket oppfattes som en vesentlig del av ett av hovedmålene for omorganisering – Likhet i saksbehandlingen.

KDI stiller derfor spørsmål ved at departementet i flere sammenhenger i høringsnotatet foreslår at KDI gjøres til førsteinstans ved behandling av enkelte saker etter straffegjennomføringsloven. En slik løsning ville innebære at Justis- og beredskapsdepartementet som hovedregel og fast ordning ville bli klageinstans ved enkelte beslutninger etter strgfjfl. Dette gjelder beslutninger etter strgfjfl. § 29 tredje ledd siste punktum (kroppslig undersøkelse) og enkelte beslutninger etter § 37 (utelukkelse fra fellesskapet). Det er etter direktoratets oppfatning unaturlig, og i strid med formålet bak omorganiseringen, at departementet gjøres til klageinstans i saker etter straffegjennomføringsloven.

KDI legger derfor til grunn at *alle* vedtak etter strgfjfl. som hovedregel skal behandles av lokalt nivå som førsteinstans og av direktoratet som andreinstans. KDI kommer nærmere tilbake til drøfting av avgjørelsesmyndighet for de aktuelle bestemmelsene nedenfor.

Særlig om beslutning om innsettelse i fengsel, jf. § 11 - domsadministrasjon

KDI finner grunn til å komme med enkelte presiseringer knyttet til beslutning om innsettelse i fengsel etter strgfjfl. § 11, som pr. i dag, i alle fall til dels, treffes av regionalt nivå, jf. § 6. Regionadministrasjonen mottar dom og begjæring om fullbyrdelse fra påtalemyndigheten. Saken fordeles så til en lokal enhet, som igjen beslutter det nøyaktige tidspunkt for fullbyrdelse av straffen og sender innkalling til straffegjennomføring. Dersom domfelte er aktuell for straffegjennomføring med elektronisk kontroll, sender regionadministrasjonen ut informasjon og søknadsskjema til domfelte.

Det fremgår av strgf. § 7 bokstav f at beslutning om innsettelse i fengsel etter § 11 ikke kan påklages. Når det gjelder beslutning om innsettelse i fengsel er man dermed ikke avhengig av at nærmeste overordnede nivå vil kunne være klageorgan. Av den grunn vil ikke hensynet bak forvaltningsloven § 28 være avgjørende for om beslutning etter § 11 skal tas av henholdsvis lokalt eller sentralt nivå i kriminalomsorgen.

KDI vil i denne forbindelse også vise til KDIs rapport av 1. desember 2014, *Organisering av kriminalomsorgen*. Det fremgår på side 22-23 i rapporten at enkelte oppgaver, herunder domsadministrasjon, «egner seg for sentralisering i betydningen samling av funksjoner.» Videre uttaler KDI at «Enkelte oppgaver må håndteres i direktoratet dersom enhetsmodellen velges, men vil kunne løses på lokalt nivå dersom sentermodellen velges. Dette gjelder blant annet deler av [...] domsadministrasjon [...].»

KDI holder fast ved at domsadministrasjon bør sentraliseres i en enhetsmodell. Den nærmere organiseringen av funksjonen må vi komme tilbake til.

KDI kan uansett ikke se at lov vil være et nødvendig eller hensiktsmessig virkemiddel for plassering av ansvar for disse arbeidsoppgavene. KDI støtter dermed også på dette punktet opphevelse av § 6. Departementet uttaler i forbindelse med opphevelse av § 6 at alle beslutningene som nevnes i § 6 skal legges på lokalt nivå. KDI forutsetter at dette kun gjelder enkeltvedtak som må kunne påklages i henhold til forvaltningsloven, og altså ikke beslutning om innsettelse i fengsel etter § 11.

Særlig om avgjørelser overfor innsatte og domfelte under 18 år

KDI har fått innspill om, og mener også selv, at prinsippet i § 6 tredje ledd, om at nærmeste overordnet nivå skal motta kopi av alle vedtak knyttet til domfelte under 18 år, bør videreføres i en tonivåmodell. De samme hensyn som begrunnet innføringen av dette prinsippet vil fortsatt være aktuelle. Etter KDIs oppfatning vil det imidlertid være mest hensiktsmessig å plassere bestemmelsen i en av de andre bestemmelsene som regulerer mindreåriges stilling innenfor kriminalomsorgen, eksempelvis ny § 10a (barn og straff) om ivaretagelse av mindreåriges behov under innsettelse og straffgjennomføring. KDI mener videre at bestemmelsen bør utformes slik at forpliktelsen gjelder både innsatte og domfelte, for å fange opp både varetektsinnsatte og domfelte, henholdsvis både i fengsel og ved straffgjennomføring i samfunnet.

Særlig om avgjørelsesmyndighet i saker som ikke reguleres av strgf.

Departementet uttaler at «En opphevelse av § 6 vil innebære at lokalt nivå avgjør saker hvor avgjørelsesmyndigheten i dag er lagt til regionalt nivå [...]». KDI vil for ordens skyld minne om at det som konsekvens også vil bli behov for forskriftsendringer.

Også konfliktrådsloven § 31 tredje ledd må endres ved en omorganisering, slik at «kriminalomsorgens regionale nivå» erstattes av «kriminalomsorgen».

Konklusjon

KDI mener på bakgrunn av det ovennevnte at § 6 kan oppheves, slik at prinsippet i forvaltningsloven § 28 blir styrende for alle vedtak med klagemulighet som treffes etter straffgjennomføringsloven. Dette gjelder med mindre særlige grunner, for eksempel habilitetshensyn, tilsier at saker rent unntaksvis bør håndteres av direktoratet som førsteinstans.

KDI mener imidlertid at prinsippet i forvaltningsloven § 28 ikke kan være styrende for plassering av oppgaver knyttet til domsadministrasjon, og at beslutning om ansvar for denne typen oppgaver heller ikke bør reguleres, direkte eller indirekte, i lovs form. KDI forutsetter

dermed at en oppheving av § 6 ikke innebærer avgjørelse av hvilket nivå i kriminalomsorgen som skal ivareta spørsmål knyttet til domsadministrasjon, og særlig beslutning om innsettelse i fengsel.

3.2.4. Strgjfl. § 7 - Saksbehandlingsregler

§ 7 bokstav g

Kriminalomsorgsdirektoratet kan, selv om fristene i forvaltningsloven § 35 tredje ledd er overskredet, av eget tiltak omgjøre et vedtak som er fattet av underordnet instans til skade for domfelte eller innsatte hvis særlige grunner tilsier det

KDI støtter dette forslaget.

3.2.5. Strgjfl. § 7 a – Opplysningsplikt overfor kriminalomsorgen

§ 7 a tredje ledd

Opplysningene skal gis uten ugrunnet opphold. *Kriminalomsorgsdirektoratet avgjør hvem som har myndighet til å innhente og motta opplysninger som er nevnt ovenfor.*

Bestemmelsen gjelder innhenting og mottak av taushetsbelagte opplysninger fra for eksempel folkeregisteret, barnevernet og helsepersonell. Departementet beskriver i høringsnotatet at «bestemmelsen regulerer hvem som har myndighet til å *innhente* [KDI's utheving] taushetsbelagte opplysninger om innsatte». KDI mener imidlertid at bestemmelsen gjelder hvem som skal ha myndighet til å *beslutte at andre*, og hvem, som skal kunne innhente og motta de aktuelle opplysningene. Bestemmelsen legger dermed opp til å regulere *hvem som kan delegere* denne oppgaven til andre.

Bestemmelsen er veldig konkret i sin ordlyd, da den ikke bare innebærer en hjemmel for å delegere arbeidsoppgaver til andre *forvaltningsorganer* i kriminalomsorgen, men også å avgjøre «*hvem* [KDI's utheving] som har myndighet til å innhente og motta taushetsbelagte opplysninger». KDI forstår bestemmelsen dit hen at den er ment å regulere adgangen til å gi bestemte tilsatte adgang til å utveksle taushetsbelagt informasjon.

Departementet foreslår at myndigheten etter § 7 a tredje ledd legges til KDI. KDI vil ikke motsette seg at denne myndigheten legges til KDI, men understreker behovet for at denne myndigheten da kan delegeres gjennom en generalfullmakt til aktuelle enhetsledere i etaten, uavhengig av fremtidig organisasjonsmodell. At KDI skulle beslutte enhver tildeling av myndighet til å utveksle informasjon i tråd med § 7a vil være svært upraktisk og u håndterbart. I tillegg vil en slik streng praktisering av bestemmelsen også kunne komme i konflikt med andre lovpålagte forpliktelser. Et eksempel er plikten til informasjonsutveksling med barneverntjenesten etter barnevernloven § 6-4, da denne plikten påhviler enhver tilsatt i kriminalomsorgen, uavhengig av strgjfl. § 7a.

KDI mener derfor at det er naturlig at enhetsleder beslutter hvem som har myndighet etter § 7a, etter selv å ha fått myndigheten delegert fra KDI, og at det ikke legges opp til omfattende enkeltsaksbehandling ved tildeling av denne myndigheten på personnivå. Dette synspunktet er også fremkommet i forbindelse med høringen i kriminalomsorgen, eksempelvis fra Kriminalomsorgen region øst og Ila fengsel og forvaringsanstalt. KDI støtter dermed lovforslaget, under forutsetning av at myndigheten kan delegeres.

3.2.6. Strgjfl. § 9 - Tilsynsråd

§ 9 Tilsynsråd

Tilsynsrådene skal føre tilsyn med fengsler og friomsorgskontor og med behandlingen av de domfelte og innsatte. Kriminalomsorgsdirektoratet beslutter den geografiske inndelingen av ansvarsområder for tilsynsrådene. Kongen gir i forskrift nærmere regler om tilsyn med fengsler og friomsorgskontor og med behandlingen av de domfelte og innsatte.

KDI har tidligere presentert sitt syn overfor departementet når det gjelder ordningen med tilsynsråd. Det vises til brev av 22. januar 2015 til departementet hvor KDI går inn for at det foretas en vurdering av hensiktsmessigheten ved dagens tilsynsordning og ordningens fremtid. KDI har også i forbindelse med høringen mottatt kommentarer fra etaten som indikerer at ordningen med tilsynsråd bør undergis en bred og helhetlig gjennomgang.

Det fremgår av § 9 at «Tilsynsrådene skal føre tilsyn med fengsler og friomsorgskontor og med behandlingen av de domfelte og innsatte.» KDI mener at formuleringen «fengsler og friomsorgskontor» er uheldig av flere grunner. For det første innebærer denne formuleringen at tilsynsrådene, i alle fall etter lovens ordlyd, avskjæres fra å føre tilsyn med alle deler av kriminalomsorgens virksomhet som direkte berører innsatte og domfelte. Det bør presiseres i forarbeidene at «domfelte» også omfatter prøveløslatte, herunder prøveløslatte til refusjonsordningen. Det vises til at virksomheten ved sentrene for narkotikaprogram med domstolskontroll, samt straffegjennomføring etter §§ 12 og 13 ikke direkte omfattes av ordlyden. Når det gjelder straffegjennomføring etter § 13 må tilsynsvirksomheten avgrenses opp mot de tilsynsorgan som har tilsyn med helsesektoren innenfor sitt mandat. KDI mener videre at det er naturlig at tilsynsrådene også har mandat til å føre tilsyn med *kriminalomsorgens rolle* ved gjennomføring av ungdomsstraff. I disse sakene må tilsynsrådenes mandat imidlertid avgrenses opp mot det tilsyn som føres med konfliktrådene, jf. forskrift til konfliktrådsbehandling § 1 annet ledd.

For det andre er formuleringen «fengsler og friomsorgskontor» uheldig med tanke på omorganisering av etaten og usikkerheten som fortsatt råder rundt valg av modell. KDI mener på bakgrunn av det ovennevnte at flere gode grunner tilsier at bestemmelsen bør utformes mer generelt i formen, for eksempel «Tilsynsrådene skal føre tilsyn med *kriminalomsorgens behandling av...*».

Videre mener KDI at det ville vært hensiktsmessig om ordlyden «behandlingen av de domfelte og innsatte» også, rent språklig sett, kunne revideres. Det vises i den forbindelse til uttalelse fra Kriminalomsorgen region øst: «Det sentrale må etter vår oppfatning være at tilsynsrådet skal føre tilsyn med at kriminalomsorgen opererer innenfor gjeldende regelverk om straffegjennomføring, og at de innsattes/domfeltes rettsikkerhet blir tilstrekkelig ivaretatt under straffegjennomføringen.» Også Kriminalomsorgen region vest etterlyser et tydelig, lovfestet mandat. KDI deler dette synet og ser gjerne at dette fremkommer på en tydelig måte i § 9.

Kriminalomsorgen region vest etterlyser videre at tilsynsrådene gis lovfestede sanksjonsmuligheter. KDI mener imidlertid at det vil være unaturlig å gi tilsynsrådene myndighet til å beslutte sanksjoner overfor kriminalomsorgen. Det vises til andre eksterne tilsynsordninger, hvor tilsynsorganene avgir sin uttalelse og vurdering etter gjennomført tilsyn. Etter KDIs oppfatning bør det tilstrebes at tilsynsrådene i seg selv innehar tilstrekkelig faglig tyngde, slik at rådernes arbeid og uttalelser i seg selv naturlig vil bli tillagt vesentlig vekt, uten formelle sanksjonsmuligheter. Et tiltak i den forbindelse vil eksempelvis være å vurdere forlenget oppnevningstid og sikre kontinuitet, ved at kun halvparten av medlemmene i tilsynsrådene trer ut av rådene samtidig. Dette vil i så fall kreve endring av forskriften til straffegjennomføringsloven § 2-3.

Når det gjelder den geografiske inndelingen av tilsynsrådenes virkeområde ved en tonivåmodell, er KDI enig i at beslutningen om inndeling av geografiske virkeområder bør tillegges direktoratet.

Særlig om forskriftshjemmelen

KDI viser til synspunktene ovenfor vedrørende hvilke formuleringer som bør brukes ellers i § 9 og mener at dette også bør følges opp i forskriftshjemmelen i bestemmelsens siste ledd.

3.2.7. Strgjfl. § 29– Undersøkelser for å avdekke bruk av rusmidler mv.

§ 29 tredje ledd

Samtykke fra *Kriminalomsorgsdirektoratet* skal innhentes på forhånd hvis dette er praktisk mulig.

Strgjfl. § 29 tredje ledd krever pr. nå at «Samtykke fra regionalt nivå skal innhentes på forhånd hvis dette er praktisk mulig» før det besluttes tiltak i form av kroppslig undersøkelse. Departementet foreslår at prinsippet om forhåndssamtykke videreføres, men at dette ved en tonivåmodell skal innhentes hos direktoratet «hvis dette er praktisk mulig.»

I praksis vil særlig tidsmessige hensyn tilsi at denne typen saker av og til ikke kan forelegges for overordnet nivå før beslutning tas. KDI vil bemerke at prinsippet om samtykke «dersom dette er praktisk mulig» fremstår som noe uklart og inkonsekvent når det gjelder plassering av ansvar og myndighet for en nærmere bestemt type beslutning. Etter KDIs oppfatning bør straffegjennomføringsloven og underliggende regelverk i størst mulig grad være tydelig og konsekvent i plasseringen av ansvar for beslutninger. Enten bør lokalt nivå gis myndighet til å ta denne typen beslutninger eller så bør man fullt og helt innta den holdningen at tiltak etter § 29 tredje ledd er så inngripende og alvorlige at disse må tas av direktoratet, med de administrative og praktiske konsekvenser dette til ha. KDI mener at en modell med forhåndssamtykke vil kunne være problematisk med tanke på habilitet, da overordnet nivå, reelt og juridisk sett, har tatt beslutningen om iverksettelse av tiltaket så snart forhåndssamtykket er gitt. Dersom KDI i en tonivåmodell skulle gi forhåndssamtykke til tiltak etter § 29 tredje ledd, og beslutningen deretter påklages av domfelte eller innsatte, vil KDI allerede ha tatt stilling til saken ved å ha avgitt forhåndssamtykke. Klageretten ville med dette bli illusorisk, dersom klagen skulle avgjøres av KDI. Slik departementet nå foreslår at bestemmelsen skal lyde, vil klagen i slike tilfeller måtte behandles av Justis- og beredskapsdepartementet.

KDI mener på bakgrunn av det ovennevnte at kriminalomsorgens organisatoriske oppbygging i en tonivåmodell, både i en enhetsmodell og i en sentermodell, tilsier at enkeltvedtak vedrørende innsatte og domfelte treffes på lokalt nivå. Dette prinsippet er også anført som et av virkemidlene for å nå formålet om likhet i saksbehandlingen og det er avgjørende i så måte at alle klagesaker behandles av direktoratet. KDI mener at dette prinsippet må rendyrkes, slik at lokalt nivå også gis kompetanse til å beslutte bruk av kroppslig undersøkelse.

I forbindelse med høringen i kriminalomsorgen er det også mottatt innspill om at regelen med krav om forhåndssamtykke fremstår som unødvendig byråkratiserende og lite hensiktsmessig med tanke på tidsbruk.

KDI mener at krav om forhåndssamtykke er uheldig, også uavhengig av spørsmålet om omorganisering, og at det er grunn til å harmonisere saksbehandlingsreglene for tiltak etter § 29, annet og tredje ledd. Dette på tross av at bestemmelsene opererer med ulike beviskrav.

Når det gjelder de rettssikkerhetsmessige sidene ved at beslutningen legges til lokalt nivå, vises det til følgende uttalelse om dette fra Kriminalomsorgen region øst: «Selv om en kroppslig undersøkelse representerer et alvorlig inngrep, er det vår oppfatning at innsattes rettsikkerhet ivaretas i tilstrekkelig grad ved at fengselet skal innhente uttalelse fra lege i forkant av undersøkelsen og ved at selve

undersøkelsen skal gjennomføres av helsepersonell.» En tonivåmodell innebærer dessuten en kompetansemessig styrking av lokalt nivå.

Konklusjon

KDI mener på bakgrunn av det ovennevnte at § 29 tredje ledd siste setning bør oppheves.

3.2.8. Strgjfl. § 37 – Forebyggende utelukkelse fra fellesskapet

§ 37 femte ledd

Dersom hel utelukkelse fra fellesskapet overstiger 14 dager, skal *lokalt* nivå ta stilling til om den innsatte fortsatt skal utelukkes. Dersom utelukkelsen samlet overstiger 42 dager, skal tiltaket meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet. Melding skal deretter gis til direktoratet med 14 dagers mellomrom. Utelukkelse etter første ledd bokstavene a til e kan bare strekke seg utover ett år dersom innsatte selv ønsker det. Beslutning om utelukkelse av person under 18 år skal omgående meldes til *lokalt* nivå. Kriminalomsorgen skal fortløpende vurdere om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket. Dersom utelukkelsen overstiger 3 dager, skal saken oversendes *lokalt* nivå til ny vurdering. Dersom utelukkelsen overstiger 5 dager, skal det sendes melding til Kriminalomsorgsdirektoratet. Hel utelukkelse av innsatte under 18 år kan under enhver omstendighet ikke overstige 7 dager.

§ 37 sjette ledd

Dersom delvis utelukkelse fra fellesskapet overstiger 30 dager, skal tiltaket *vurderes på ny av lokalt* nivå. Dersom delvis utelukkelse fra fellesskapet av en innsatt under 18 år overstiger 7 dager, skal Kriminalomsorgsdirektoratet ta stilling til om den innsatte fortsatt skal utelukkes. Melding skal deretter gis til direktoratet med 7 dagers mellomrom.

§ 37 åttende

Kriminalomsorgen kan beslutte at alle eller enkelte innsatte helt eller delvis skal utelukkes fra fellesskapet dersom det er sannsynlig at et ubestemt antall innsatte har begått eller er i ferd med å begå handlinger som nevnt i første ledd, eller dersom akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det nødvendig. Slik utelukkelse kan opprettholdes i inntil 3 døgn. *Kriminalomsorgsdirektoratet* kan forlenge utelukkelsen med inntil 3 døgn dersom særlige grunner gjør det påkrevet. For innsatte under 18 år gjelder tiende ledd.

§ 37 tiende ledd

Kriminalomsorgen kan beslutte at innsatte under 18 år skal utelukkes helt eller delvis dersom akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det strengt nødvendig, eller dersom innsatte selv ønsker det og det anses strengt nødvendig. Mindre inngripende tiltak må forgierves ha vært forsøkt eller være åpenbart utilstrekkelige. Beslutning om utelukkelse av person under 18 år skal omgående meldes til *Kriminalomsorgsdirektoratet*. Slik utelukkelse kan opprettholdes i inntil 2 døgn. *Kriminalomsorgsdirektoratet* kan forlenge utelukkelsen med inntil 2 døgn dersom særlige grunner gjør det påkrevet. *Utelukkelse* skal brukes med varsomhet slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse. Innsatte under 18 år skal ha kontinuerlig tilsyn. Kriminalomsorgen kan gi nærmere regler om utelukkelse av innsatte under 18 år, samt om tiltak for å avhjelpe mulige negative skadevirkninger av slik.

Ivaretagelse av rettssikkerhet i en tonivåmodell

KDI bemerker innledningsvis at hele § 37 er vurdert i sammenheng, selv om deler av bestemmelsen ikke er trådt i kraft.

KDI legger til grunn at en tonivåorganisering skal gjennomføres konsekvent, slik at også alle vedtak knyttet til utelukkelse fra fellesskapet skal treffes av lokalt nivå i førsteinstans. KDI mener at dette må resultere i en mer helhetlig revidering av § 37, i alle fall de prosessuelle sidene av bestemmelsen, da bestemmelsen er svært detaljert og åpenbart bygget opp for å passe inn i en organisasjonsmodell med tre nivåer. Slik forslaget til ny § 37 nå lyder, vil bestemmelsen i seg selv fremstå uoversiktlig og innebære uklare og til dels motstridende saksbehandlingsprosedyrer i noen av de mest inngripende beslutningene som tas av kriminalomsorgen.

Kriminalomsorgen region øst uttaler følgende om § 37:

«Vi ser med stor bekymring på at det legges opp til en betydelig svekkelse av de innsattes rettssikkerhet, sammenliknet med dagens regelverk. Beslutninger om å utelukke innsatte fra fellesskapet representerer et av de mest alvorlige og inngripende tiltakene som fengselet kan beslutte overfor innsatte, og det er derfor svært viktig med gode kontrollfunksjoner for å sikre at tiltakene ikke blir benyttet i større grad enn nødvendig. Ved en eventuell omorganisering til en tonivåmodell, vil en slik viktig kontrollfunksjon forsvinne.»

I en tonivåmodell vil lokalt nivå styrkes kompetansemessig. Regionens funksjon vil delvis overtas av KDI, men tonivåmodellen vil i seg selv innebære at for eksempel muligheten for å løfte vedtakskompetanse ved langvarige utelukkelse, forsvinner. KDI foreslår på denne bakgrunn at lokalt nivå ansvar for en *fortløpende vurdering* av tiltakets nødvendighet fremgår tydelig av loven. Med dagens ordlyd er det en viss fare for at plikten til å gjøre en fortløpende vurdering kommer i bakgrunnen, sammenliknet med de formelle kravene om ny vurdering for eksempel hver 14. dag.

KDI mener videre at dagens prinsipper for innrapportering til overordnet nivå bør videreføres i en tonivåmodell og kommer nærmere tilbake til dette nedenfor.

KDI vil også anbefale at særreglene for utelukkelse av innsatte under 18 år samles, noe som også er i tråd med innspill mottatt fra Kriminalomsorgen region øst. Av hensyn til at § 37 bør ha en oversiktlig struktur, vil det etter KDIs oppfatning også være hensiktsmessig å vurdere om regelen for utelukkelse av mindreårige bør skilles ut i en egen bestemmelse, eksempelvis ny § 37 a.

KDI slutter seg til høringsuttalelsen fra Kriminalomsorgen region vest når det gjelder merknaden knyttet til regelen om at utelukkelse av innsatte under 18 år under ingen omstendighet kan overstige 7 dager. Region vest har lang erfaring fra arbeid med mindreårige innsatte ved ungdomsenheten i Bjørgvin fengsel og KDI støtter region vests syn på bruk av utelukkelse overfor mindreårige innsatte.

Vedrørende avgjørelseskompetanse etter strl. § 37 i en tonivåmodell

KDI registrerer at departementet i tre sammenhenger foreslår at direktoratet, som førsteinstans, skal ta stilling til opprettholdelse av utelukkelse. Dette gjelder forlengelse av hel utelukkelse utover 5 døgn for mindreårige innsatte og forlengelse av delvis utelukkelse utover 7 dager for samme gruppe innsatte. Videre er tilsvarende løsning foreslått for forlengelse av utelukkelse av mindreårige på bakgrunn av bygnings- og bemanningsmessige forhold, samt ved eget ønske.

De aktuelle formuleringene lyder som følger: «Kriminalomsorgsdirektoratet kan forlenge utelukkelsen med inntil 3 døgn dersom særlige grunner gjør det påkrevet.» og «Dersom delvis utelukkelse fra fellesskapet av en innsatt under 18 år overstiger 7 dager, skal Kriminalomsorgsdirektoratet ta stilling til om den innsatte fortsatt skal utelukkes.» Det fremgår videre av forslaget til ny § 37 åttende ledd at KDI kan «forlenge utelukkelsen» dersom «kollektiv utelukkelse» skal benyttes utover tre døgn. Både begrepene «forlenge utelukkelsen» og «ta stilling til om den innsatte fortsatt skal utelukkes» innebærer i praksis og rettslig at KDI skal treffe vedtak dersom utelukkelsen skal videreføres. Beslutningen vil innebære en regulering av den innsattes rettigheter og plikter og vil måtte medføre at det skal treffes enkeltvedtak, etter fengselets innstilling. Dersom innsatte påklager dette vedtaket, vil spørsmålet om videre utelukkelse måtte avgjøres av

Justis- og beredskapsdepartementet, som er «nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket», altså KDI, jf. forvaltningsloven § 28.

KDI ser det som en naturlig og nødvendig følge av tonivåmodellen at samtlige beslutninger etter § 37 tas av lokalt nivå som førsteinstans.

Vedrørende rapporteringsrutinene etter § 37

Dagens systematikk legger opp til at vedtaksorganet ved opprettholdelse av utelukkelse utover et nærmere angitt antall dager skal rapportere om tiltaket til nærmeste overordnet nivå. Dersom utelukkelsen opprettholdes utover 42 dager, skal tiltaket meldes inn til KDI. Systemet for innrapporteringer om utelukkelse er bygget opp i tråd med en organisasjonsmodell med tre nivåer og i tråd med de reglene som styrer avgjørelseskompetansen mellom de tre nivåene.

KDI stiller spørsmål ved enkelte av forslagene og viser for eksempel til uttalelsen fra Kriminalomsorgen region vest: «Konsekvensen er at tiltaket skal vurderes på nytt av vedtaksorganet, på et tidspunkt hvor regionalt nivå etter dagens regelverk ville ha vurdert og tatt stilling til tiltaket i et nytt vedtak. Lovforslaget innebærer at varsel skal sendes til det organet som har truffet vedtaket, altså lokalt nivå. Varsel på slike premisser fremstår som illusorisk og uten mening.»

KDI mener derfor at alle rapporteringsrutiner i en tonivåmodell må legge opp til at meldinger går fra lokalt nivå til KDI. Videre mener KDI at det må foretas en helhetlig gjennomgang av de til dels motstridende rapporteringsforpliktelsene som nå ligger i ordlyden i § 37, slik at disse harmoniseres og gjøres til et hensiktsmessig verktøy for kvalitetssikring og kontroll. Slik forslaget til bestemmelse nå lyder, er det grunn til å frykte at bestemmelsen skaper usikkerhet rundt rutiner og prosedyrer, fremfor å være en rettesnor til det beste for rettssikkerhet og effektivitet. I tillegg vil ikrafttredelse av særreglene for innsatte under 18 år (barn og straff) komplisere bestemmelsen ytterligere.

KDI har på bakgrunn av denne sammensatte situasjonen til overveielse utarbeidet et alternativt forslag til § 37, hvor det er tatt høyde for både omorganisering til en tonivåmodell og særregler for innsatte under 18 år. Det vises også til høringsuttalelser fra samtlige regionkontorer, samt flere lokale enheter, hvor det gis uttrykk for at forpliktelsene etter forslag til ny § 37 oppfattes som uklare, uoversiktlige og til dels illusoriske.

Det bemerkes at KDIs forslag først og fremst innebærer endringer av prosessuell karakter, med unntak av at KDI foreslår at den absolutte grensen for utelukkelse av mindreårige innsatte oppheves, samt at forpliktelsen til å føre tilsyn med mindreårige innsatte endres fra «kontinuerlig» til «jevnlig og hyppig». Det anses neppe å være i den mindreåriges interesse dersom loven, uten unntak, krever at den innsatte kontinuerlig, 24 timer i døgnet, skal tilses av personalet. KDI foreslår videre en viss forenkling av bestemmelsen når det gjelder adgang til utelukkelse av mindreårige på bakgrunn av bygnings- og bemanningsmessige forhold, samt ved eget ønske.

Etter KDIs mening er det lite hensiktsmessig at loven legger opp til én rutine når utelukkelsen skyldes sikkerhetsrelaterte forhold, jf. første ledd bokstav b-e og en *noe* avvikende, men likevel relativt lik, rutine når det gjelder bygnings- og bemanningsmessige forhold, samt eget ønske. Det vises til at samtlige utelukkelse av mindreårige vil bli håndtert med stor varsomhet og etter knappe tidsfrister, uavhengig av grunnlag. Videre finner KDI grunn til å understreke det lave antallet mindreårige innsatte i norske fengsler. Videre er det av vesentlig betydning at utelukkelse av mindreårige innsatte fra fellesskapet på grunn av bygnings- eller bemanningsmessige forhold vil være svært upraktisk, særlig etter opprettelsen av ungdomsenhet på Eidsvoll. Med to ungdomsenheter vil kriminalomsorgen ha god kapasitet for å forhindre at bygnings- og bemanningsmessige forhold i praksis vil medføre utelukkelse av denne gruppen innsatte.

KDIs foreløpige forslag til revidering av § 37

§ 37. Utelukkelse fra fellesskapet som forebyggende tiltak

Kriminalomsorgen kan beslutte at en innsatt helt eller delvis skal utelukkes fra fellesskapet med andre innsatte dersom det er nødvendig for å

- a) hindre at innsatte til tross for skriftlig advarsel fortsetter å påvirke miljøet i fengslet på en særlig negativ måte,
- b) hindre innsatte i å skade seg selv eller øve vold eller fremsette trusler mot andre,
- c) hindre betydelig materiell skade,
- d) hindre straffbare handlinger, eller
- e) opprettholde ro, orden og sikkerhet.

Kriminalomsorgen skal beslutte delvis utelukkelse dersom dette er tilstrekkelig for å forebygge handlinger etter første ledd bokstavene a til e.

Hel eller delvis utelukkelse skal ikke opprettholdes lenger enn nødvendig, og kriminalomsorgen skal fortløpende vurdere om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen.

Dersom hel utelukkelse fra fellesskapet overstiger 14 dager, skal Kriminalomsorgen beslutte om den innsatte fortsatt skal utelukkes. Dersom utelukkelsen samlet overstiger 42 dager, skal tiltaket meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet. Melding skal deretter gis til Kriminalomsorgsdirektoratet med 14 dagers mellomrom. Utelukkelse etter første ledd bokstavene a til e kan bare strekke seg utover ett år dersom innsatte selv ønsker det.

Dersom delvis utelukkelse fra fellesskapet overstiger 30 dager, skal tiltaket meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet.

Utelukkelse skal brukes med varsomhet slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse. Innsatte som er helt utelukket fra fellesskapet, skal flere ganger daglig tilses av tilsatte. Lege skal varsles om utelukkelsen uten ugrunnet opphold.

Kriminalomsorgen kan beslutte at alle eller enkelte innsatte helt eller delvis skal utelukkes fra fellesskapet dersom det er sannsynlig at et ubestemt antall innsatte har begått eller er i ferd med å begå handlinger som nevnt i første ledd, eller dersom akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det nødvendig. Slik utelukkelse kan opprettholdes i inntil 3 døgn. Kriminalomsorgen kan forlenge utelukkelsen med inntil 3 døgn dersom særlige grunner gjør det påkrevet.

Kriminalomsorgen kan beslutte at en innsatt skal utelukkes helt eller delvis fra fellesskapet dersom bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det påkrevet, eller dersom den innsatte selv ønsker det.

For innsatte under 18 år gjelder bestemmelsene i første ledd bokstav b til e tilsvarende, likevel slik at utelukkelse bare kan besluttes dersom det er strengt nødvendig og mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige. Kriminalomsorgen kan videre beslutte at innsatte under 18 år skal utelukkes helt eller delvis dersom akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det strengt nødvendig, eller dersom innsatte selv ønsker det og det anses strengt nødvendig. Mindre inngripende tiltak må forgjeves ha vært forsøkt eller være åpenbart utilstrekkelige. Innsatte under 18 år skal ha jevnlig og hyppig tilsyn. Kriminalomsorgen kan gi nærmere regler om utelukkelse av innsatte under 18 år, samt om tiltak for å avhjelpe mulige negative skadevirkninger.

Beslutning om utelukkelse av innsatte under 18 år skal omgående meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet. Kriminalomsorgen skal fortløpende vurdere om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket. Dersom utelukkelsen overstiger 3 dager, skal kriminalomsorgen beslutte om den innsatte fortsatt skal utelukkes. Dersom utelukkelsen overstiger 5 dager, skal det sendes ny melding til Kriminalomsorgsdirektoratet. Ny melding sendes deretter til Kriminalomsorgsdirektoratet med 7 dagers mellomrom. Dersom delvis utelukkelse fra fellesskapet av en innsatt under 18 år overstiger 7 dager, skal kriminalomsorgen på nytt uttrykkelig ta stilling til om den innsatte fortsatt skal utelukkes. Melding om delvis utelukkelse skal deretter gis til Kriminalomsorgsdirektoratet med 7 dagers mellomrom.

§ 17 annet ledd skal anvendes ved utelukkelse fra fellesskapet i avdelinger som nevnt i § 10 annet ledd.

3.2.9. Strgjfl. § 38 – Bruk av tvangsmidler i fengsel

§ 38 fjerde ledd

Bruk av sikkerhetsseng skal vurderes på ny etter hvert påløp[t] døgn. Tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet når bruk av sikkerhetsseng overstiger 3 døgn. For innsatte under 18 år skal bruk av sikkerhetsseng vurderes fortløpende. Tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet når bruk av sikkerhetsseng overstiger 24 timer.

§ 38 femte ledd kan lyde:

Bruk av sikkerhetscelle skal vurderes på nytt etter 3 døgn. Tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet når bruk av sikkerhetscelle overstiger 6 døgn. For innsatte under 18 år skal bruk av sikkerhetscelle vurderes på nytt etter 24 timer. Tiltaket skal meldes til direktoratet når bruk av sikkerhetscelle overstiger 3 døgn.

KDI har valgt å behandle forslagene om endring av § 38 henholdsvis fjerde og femte ledd samlet.

Ivaretagelse av rettssikkerhet i en tonivåmodell

KDI viser til drøftelsen ovenfor vedrørende rettssikkerhetsmessige konsekvenser knyttet til inngripende tiltak ved overgang fra tre til to nivåer i kriminalomsorgen. På tilsvarende måte som ved utelukkelse fra fellesskapet har regionalt nivå pr. i dag en kontrollerende og kvalitetssikrende funksjon ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Kompetanse til å beslutte bruk av sikkerhetsseng utover 24 timer er i dag tillagt regionalt nivå. Videre skal også beslutning om bruk av sikkerhetscelle utover tre døgn etter dagens regelverk tas av regionalt nivå.

KDI har mottatt flere høringsuttalelser hvor det uttrykkes bekymring knyttet til prosedyrer rundt særlig inngripende vedtak i en tonivåmodell. Det vises blant annet til følgende utsagt fra Kriminalomsorgen region øst: «Ved den foreslåtte lovendringen tildeles fengslene en betydelig utvidet beslutningskompetanse enn hva som følger av dagens regelverk, hvor regionalt nivå overtar beslutningskompetansen ved forlengelse av tiltaket utover 24 timer.» Kriminalomsorgen region vest uttaler at «vi er svært kritiske til en endring som innebærer at varslingsfristen utvides. Rettssikkerhetshensyn tilsier at overordnet nivå skal varsles og ta stilling til saken minimum innenfor de samme frister som gjelder i dag.» Regionkontoret uttaler videre at «Etter gjeldende regelverk vil bruk av henholdsvis sikkerhetsseng og sikkerhetscelle kreve varsling av regionen etter 24 timer og 3 døgn. Endringen innebærer at varsling til KDI først skal skje etter henholdsvis 3 døgn og 6 døgn.»

Lokalt nivå vil bli betydelig styrket kompetansemessig i en tonivåmodell. KDI mener likevel at det er unaturlig å forlenge tidsintervallene for innrapportering til overordnet nivå ved overgang til en tonivåmodell og foreslår at dagens tidskrav til innrapportering skal gjelde også i en tonivåmodell.

Å fremheve lovens krav om en fortløpende vurdering vil være et annet tiltak for bedre å ivareta rettssikkerhetsmessige hensyn. Etter KDIs mening bør det fremheves i lovteksten at tiltak etter § 38 skal undergis en fortløpende vurdering for alle innsatte, ikke kun for innsatte under 18 år. De fornyede vurderingene skal skje i vedtaks form.

Terminologi og oppbygging

KDI vil for ordens skyld påpeke skrivefeilen i § 38 fjerde ledd første setning. KDI mener for øvrig at ordlyden i § 38 fjerde og femte ledd bør harmoniseres og i størst mulig grad samordnes. Mens ordlyden i forslaget til revidert fjerde ledd forplikter lokalt nivå til at tiltaket skal «vurderes på ny etter hvert påløp[t] døgn», heter det i forslaget til nytt revidert femte ledd at tiltaket skal «vurderes på nytt etter 3 døgn». I siste setning i både fjerde og femte ledd brukes en tredje variant: når tiltaket «overstiger» henholdsvis 24 timer og 3 døgn. KDI foreslår at bruk av sikkerhetsseng skal vurderes på nytt etter hvert påløpte døgn, mens bruk av sikkerhetscelle uttrykkelig skal vurderes på nytt etter hvert tredje påløpte døgn.

Når det gjelder rapporteringsrutinene, vil både fjerde og femte ledd fremstå uoversiktlige ved ikrafttredelse av særreglene for innsatte under 18 år, ved at rapporteringsforpliktelsen etter både de ordinære reglene og særreglene står i en og samme bestemmelse, uten at det spesifiseres nærmere hvilken tidsfrist som gjelder overfor innsatte henholdsvis over og under 18 år.

KDI har på bakgrunn av det ovennevnte til overveielse utarbeidet et alternativt forslag til § 38 fjerde og femte ledd, hvor det både tas høyde for en organisering til en tonivåmodell og særregler for innsatte under 18 år.

KDIs foreløpige forslag til revidering av § 38 fjerde og femte ledd

Bruk av sikkerhetsseng skal vurderes fortløpende, og kriminalomsorgen skal beslutte om tiltaket skal opprettholdes etter hvert påløpte døgn. Tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet når bruk av sikkerhetsseng overstiger 24 timer. For innsatte under 18 år skal bruk av sikkerhetsseng omgående meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet.

Bruk av sikkerhetscelle skal vurderes fortløpende, og kriminalomsorgen skal beslutte om tiltaket skal opprettholdes etter hvert tredje påløpte døgn. Tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet når bruk av sikkerhetscelle overstiger 3 døgn. For innsatte under 18 år skal bruk av sikkerhetscelle som overstiger 24 timer meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet. Ved bruk av sikkerhetscelle overfor innsatte under 18 år skal kriminalomsorgen beslutte om tiltaket skal opprettholdes etter 24 timer.

3.2.10. Strgjfl. § 44 – Brudd på prøveløslatelsesvilkår i perioden med møteplikt for kriminalomsorgen

§ 44 annet og tredje ledd

Hvis den prøveløslatte etter at kriminalomsorgen har holdt innskjerpingssamtale eller fastsatt vilkår etter første ledd, på nytt bryter vilkår, kan *kriminalomsorgen* bringe saken inn for tingretten med begjæring om gjeninnsettelse i fengsel for hel eller delvis fullbyrding av reststraffen. Bestemmelsene om omgjøring av dom på samfunnsstraff etter straffeloven § 28 b første ledd bokstav a gis tilsvarende anvendelse på saker om gjeninnsettelse for fullbyrdelse av reststraff etter prøveløslatelse. § 58 annet ledd annet punktum gjelder tilsvarende.

Dersom prøveløslatte unnlater å møte til innskjerpingssamtale etter første ledd, kan gjennomføringen av straffen avbrytes. Det samme gjelder hvis prøveløslatte, etter at innskjerpingssamtale er gjennomført, på nytt bryter vilkår. Dersom *kriminalomsorgen* bringer saken inn for tingretten etter annet ledd, avbrytes gjennomføringen av straffen fra det tidspunkt begjæringen er oversendt retten.

Strgjfl. § 44 annet og tredje ledd regulerer blant annet kompetansen til å bringe saker inn for retten ved brudd på vilkårene for prøveløslatelse i perioden med møteplikt for kriminalomsorgen. Dersom den prøveløslatte på nytt bryter vilkår etter at kriminalomsorgen har avholdt innskjerpingssamtale eller fastsatt vilkår etter bestemmelsens første ledd, kan regionalt nivå begjære gjeninnsettelse i fengsel for hel eller delvis fullbyrding av den resterende fengselsstraffen.

Kompetansen etter § 44 annet og tredje ledd er altså pr. i dag lagt til regionalt nivå i kriminalomsorgen. Departementet uttaler i høringsnotatet at kompetansen til å bringe disse sakene inn for retten bør legges til *kriminalomsorgen* i en tonivåmodell.

KDI støtter departementets forslag om at myndigheten etter § 44 annet og tredje ledd legges til *kriminalomsorgen* som sådan. KDI har i forbindelse med høringen fått noen innspill fra etaten om at kompetansen til å håndtere denne typen saker bør legges lokalt. KDI mener imidlertid at det, i tråd med forslaget fra departementet, vil være hensiktsmessig å utforme lovbestemmelsen med en

generell ordlyd. Håndtering av «bruddsakene» ble i rapport fra arbeidsgruppe for enkeltsaker ved organisasjonsutredningen 2014 omtalt som ett av de punktene med uklar tilhørighet i en tonivåmodell. KDI ser det som en fordel om kompetansen legges til *kriminalomsorgen* som sådan, da man på den måten kan avvete beslutningen om på hvilket nivå denne typen saker skal håndteres og se spørsmålet i sammenheng med valg av organisatorisk modell og øvrig inndeling av lokalt nivå.

3.2.11. Strgjfl. § 58 – Reaksjon på brudd

§ 58 annet og tredje ledd

Hvis den domfelte etter at kriminalomsorgen har holdt innskjerpingssamtale eller fastsatt vilkår etter første ledd, på nytt bryter kravene eller vilkår fastsatt etter første ledd bokstav a til d, bør *kriminalomsorgen* bringe saken inn for retten med begjæring om at den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes helt eller delvis i medhold av straffeloven § 28 b første ledd bokstav a. Samme myndighet treffer i slike tilfeller også avgjørelse om anke til lagmannsrett, fullbyrding etter straffeprosessloven § 455 og utsettelse av fullbyrdingen utover seks måneder etter straffeprosessloven § 459.

Dersom den domfelte unnlater å møte til innskjerpingssamtale etter første ledd, kan kriminalomsorgen avbryte gjennomføringen av straffen. Det samme gjelder dersom den domfelte, etter at innskjerpingssamtalen er gjennomført, på nytt bryter kravene. Når *kriminalomsorgen* beslutter å bringe saken inn for retten, avbrytes gjennomføringen av straffen fra det tidspunktet begjæringen er oversendt retten.

§ 58 annet ledd gir kriminalomsorgens regionale nivå myndighet til å bringe saker om brudd på vilkårene for samfunnsstraff inn for retten med begjæring om at den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes helt eller delvis. Regionalt nivå er også tillagt myndighet til å beslutte anke til lagmannsrett. Bestemmelsen tillegger videre regionalt nivå myndighet til å beslutte fullbyrding av saker etter straffeprosessloven § 455 og beslutte utsatt fullbyrding («soningsutsettelse») etter straffeprosessloven § 459.

KDI viser til vurderingene som er gjort ovenfor i forbindelse med strgjfl. § 44, da de samme hensyn gjør seg gjeldende også ved saker etter § 58 annet og tredje ledd.

4. ANDRE LOVFORSLAG

4.1. Presisering av hjemmel for ruskontroll ved bøteteneste

Strgjfl. § 16 a tredje ledd

Kriminalomsorgen fastsetter det nærmere innholdet i bøtetenesten innenfor de rammene som er fastsatt i dom på bot eller i forelegg. § 53 første og tredje ledd, § 54 første ledd bokstav a til c og e, annet og tredje ledd, § 56 annet og tredje ledd og § 57 gjelder tilsvarende. Kriminalomsorgen skal kontrollere at botlagte overholder forutsetninger og vilkår

KDI ser positivt på at departementet ønsker å styrke det rettslige grunnlaget for ruskontroll under bøteteneste i form av en uttrykkelig og tydelig lovhjemmel. KDI og samtlige høringsinstanser i kriminalomsorgen som har uttalt seg om spørsmålet, støtter dette lovforslaget.

4.2. Trekk for oppholdsutgifter ved frigang

Strgjfl. § 20 nytt annet ledd

Etter lovbestemte trekk skal arbeidslønnen overføres til feng[se]let. Fengselet kan deretter trekke innsatte i arbeidslønnen for oppholdet ved frigang. Dersom innsatte selv er ansvarlig for innkjøp og tilberedning av egen kost, skal det ikke trekkes for dette. Departementet kan gi forskrift om innsattes dekning av oppholdsutgifter under frigang.

Hjemmel for å kreve arbeidslønnen utbetalt til kriminalomsorgen

KDI støtter en lovhjemling av at kriminalomsorgen skal kunne sette som vilkår overfor innsatte med frigang at arbeidslønnen overføres til kriminalomsorgen. KDI har imidlertid enkelte kommentarer til ordlyden i forslaget. KDI gjør for ordens skyld oppmerksom på skrivefeilen i lovforslaget, § 20 nytt annet ledd første punktum.

Forslaget til bestemmelse sier nå at arbeidslønnen skal overføres til fengselet. KDI mener at ordlyden i bestemmelsens første setning bør være «Etter lovbestemte trekk kan arbeidslønnen kreves overført til kriminalomsorgen.»

KDI mener videre at man i bestemmelsen bør unngå begrepet «fengselet» og erstatte dette med «kriminalomsorgen». Dette både for å ta høyde for ny organisering av lokalt nivå, samt for at det ikke skal være tvil om at også overgangsboligene omfattes av bestemmelsen. KDI har til orientering mottatt flere høringsuttalelser hvor det etterspørres en avklaring av om overgangsboligene er ment å være omfattet.

Denne formuleringen åpner videre for at dagens praksis ved flere overgangsboliger kan opprettholdes, i form av at domfelte mottar arbeidslønnen, eventuelt utbetaling fra NAV, på sin egen konto og deretter overfører betaling for «husleie» til enheten. KDI har mottatt innspill om at dette vurderes som faglig viktig ved flere overgangsboliger. Begrepet «kan» legger opp til et visst skjønn, herunder sikkerhetsmessig, ved avgjørelsen av om arbeidslønnen skal overføres til kriminalomsorgen eller til domfeltes egen konto. Behovet for kontroll kan eventuelt oppfylles ved krav om dokumentasjon i form av lønsslipp og andre tiltak. Dette tar høyde for mangfoldet som finnes i kriminalomsorgens enheter hvor innsatte innvilges frigang. Håndtering av arbeidslønnen vil for eksempel kunne løses forskjellig ved frigang fra henholdsvis en overgangsbolig og et fengsel.

Krav om dekning av oppholdsutgifter («husleie»)

KDI støtter forslaget om en tydelig og uttrykkelig hjemmel for å kreve dekning for opphold («husleie») overfor innsatte som gjennomfører frigang til inntektsgivende arbeid. Ordningen har lang

tradisjon i kriminalomsorgen og er i tråd med normalitetsprinsippet. KDI mener derfor at gode grunner tilsier at det i disse tilfellene gjøres unntak fra hovedreglen om at det ikke kreves vederlagt for utgifter i forbindelse med straffegjennomføring og varetekt. KDI støtter videre at bestemmelsen gir kriminalomsorgen rettslig grunnlag for å kreve dekning («kan»), men at det samtidig ikke etableres noen plikt for dette. Vurderingen av om det i hvert tilfelle skal kreves dekning fra innsatte må tas av lokalt nivå, på den enkelte enhet, hvor det kan tas høyde for spesielle forhold i den enkelte sak.

KDI har videre fått innspill om at satsene for «husleie» bør vurderes årlig av KDI, tilsvarende som ved dagpenger. KDI støtter dette synet. KDI foreslår derfor at følgende formulering inntas i bestemmelsen: «Satsene fastsettes av Kriminalomsorgsdirektoratet.»

Nåværende annet ledd blir nytt tredje ledd.

KDI støtter denne lovtekniske endringen.

4.3. Utvidet adgang til kontroll av advokat og offentlig myndighetsrepresentant i fengsel med høyt sikkerhetsnivå

Strgjfl. § 27 tredje ledd første punktum

Undersøkelse etter første ledd ved bruk av teknisk utstyr eller hund overfor advokat og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, kan bare finne sted i avdeling med høyt eller særlig høyt sikkerhetsnivå.

KDI er positive at adgangen til å foreta undersøkelser «ved bruk av teknisk utstyr eller hund overfor advokat og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant» utvides til også å gjelde for fengselsavdelinger med høyt sikkerhetsnivå. Lovendringen er etterspurt i kriminalomsorgen, og samtlige høringsinstanser som har kommentert forslaget stiller seg positive. KDI er kjent med at fengselsenheter har hatt mistanke om innførsel om narkotika fra den aktuelle persongruppen, uten mulighet for å avkrefte/bekreft mistanken eller iverksette kontrolltiltak under slike besøk.

Regelen vil gjøre det mulig med mer omfattende undersøkelser overfor personer som måtte ha ønske om å bringe ulovlige eller ureglementerte gjenstander inn i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Det er imidlertid minst like viktig at bestemmelsen også motvirker at personer utsettes for press i den hensikt at de skal bringe med seg gjenstander inn eller ut ved besøk i fengsel. KDI vil ellers også tilføye at kontroll ved hjelp av teknisk utstyr eller hund også benyttes overfor kriminalomsorgens egne tilsatte, både i kontrolløyemed og for å hindre mulighet for utpressing. Det fremstår derfor som fornuftig og rimelig om alle besøkende i fengsel med høyt sikkerhetsnivå undergis de samme reglene for kontroll. Det forutsettes naturligvis at kontrollen gjennomføres på en slik måte at innsattes rett til ukontrollert skriftlig og muntlig kommunikasjon med sin forsvarer respekteres.

Etter KDIs syn bør det imidlertid ikke være skranker i straffegjennomføringsloven som hindrer at tilsvarende kontroll også *kan* finne sted i fengsel med lavere sikkerhetsnivå dersom det er nødvendig. Selv om denne typen kontrolltiltak vil være mindre praktisk ved lavere sikkerhetsnivå, er det unaturlig at straffegjennomføringsloven begrenser adgangen til nødvendige sikkerhetstiltak i fengsel, hvis *behovet* først er til stede. KDI viser i den forbindelse til at fangesammensetningen i fengsel med lavere sikkerhetsnivå er endret de senere årene og at det er naturlig og nødvendig at dette i visse tilfeller gjenspeiles i *muligheten* for kontroll.

Det bemerkes også at vurderingen av om domfelte er en kandidat for overføring til fengsel med lavere sikkerhetsnivå bør kunne foretas *helt* uavhengig av (manglende) mulighet for å føre

kontroll med besøkende som nevnt i § 27 tredje ledd. For å sikre total adskillelse av de to vurderingene bør kontrolladgangen være tilsvarende for alle fengselsavdelinger, da man nå uansett erkjenner behovet for denne typen kontroll utover i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå.

KDI foreslår at § 27 tredje ledd første og annet punktum oppheves. Det foreslås at nytt første punktum i bestemmelsen skal lyde:

«Advokat og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, kan bare avvises i medhold av første ledd, dersom de ikke medvirker til undersøkelser iverksatt med hjemmel i denne bestemmelsen.»

Dagens tredje punktum blir i så fall nytt annet punktum.

4.4. Utvidet brevkontroll i fengsel med høyt sikkerhetsnivå

Strgjfl. § 30 tredje ledd nytt tredje punktum

I avdeling med høyt sikkerhetsnivå kan innsatte unntaksvis og etter en individuell vurdering pålegges å føre korrespondanse på et språk de tilsatte behersker.

KDI, og samtlige høringsinstanser i etaten som har uttalt seg om forslaget, støtter departementets vurderinger knyttet til hjemmel for utvidet brevkontroll i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Det oppfattes som riktig, og viktig, at kriminalomsorgen også i fengsel med høyt sikkerhetsnivå i enkelte sammenhenger kan pålegge innsatte å føre korrespondanse på et språk de tilsatte behersker. Lovforslaget innebærer en harmonisering av regelverket for kontroll med innsattes kommunikasjonsmuligheter, herunder ved besøk, bruk av telefon og ved brevkorrespondanse.

Departementet belyser selv situasjonen rundt praksis fra EMD (Den europeiske menneskerettighetsdomstolen), EMK artikkel 8 og kravene til faste prinsipper for gjennomføring av sensur og grenser for myndighetenes skjønnsutøvelse. Det fremgår imidlertid direkte av ordlyden i forslaget til lovhjemmel at regelen skal være en unntaksregel og kun kan komme til anvendelse etter en individuell vurdering.

KDI har fått innspill fra Kriminalomsorgen region øst om at vurderingsmomentene bør fremgå eksplisitt av bestemmelsen. Dette da «utvidelsen i realiteten kan innebære at utenlandske innsatte avskjæres kontakt med familie i utlandet som ikke behersker annet enn sitt morsmål.» Ringerike fengsel er på sin side opptatt av at adgangen til å pålegge innsatte å kommunisere på et språk betjentene behersker ikke må bli for snever.

KDI vil bemerke at direktoratet forstår lovforslaget som en unntaksregel og slik at forslaget i utgangspunktet ikke er ment å ramme innsattes alminnelige kontakt med familiemedlemmer. Det fremgår av høringsnotatet at bakgrunnen for lovforslaget blant annet er å «forebygge voldelig ekstremisme og radikaliserings.» KDI forstår forslaget slik at dette er ment å benyttes overfor innsatte det er knyttet en særlig sikkerhetsrisiko til. Ila fengsel og forvaringsanstalt har i forbindelse med høringen ønsket en avklaring av om hensynet til «ro, orden og sikkerhet» i bestemmelsens fjerde ledd kun gjelder situasjonen i fengselet, eller om hensynet til ro, orden og sikkerhet generelt er vurderingstema etter bestemmelsen.

Det fremgår videre av høringsnotatet at bestemmelsen er aktuell dersom det vil fremstå som «urimelig tyngende for fengselet å oversette korrespondansen». Hovedregelen skal fortsatt være at «normalt omfang» skal oversettes dersom kontroll er nødvendig, men at bestemmelsen eksempelvis er aktuell i tilfeller hvor «enkeltinnsatte skriver svært omfangsrike brev.»

KDI mener etter dette at bestemmelsen i tilstrekkelig grad fremstår som en unntaksregel og støtter lovforslaget.

KDI har erfart at det er et behov for å kontrollere brev for å forebygge nettverksbygging og reiser spørsmål ved om bestemmelsen burde justeres noe for bedre å dekke dette behovet. KDI bidrar gjerne i videre drøftinger av dette spørsmålet.

4.5. Tilpasning av prøveløslatelsesreglene etter innføring av 30 års strafferamme

Strgjfl. § 42 første ledd

Kriminalomsorgen kan løslate domfelte på prøve når vedkommende, medregnet mulig varetektsopphold, har gjennomført to tredjedeler av straffen og minst 60 dager. Dersom løslatelse på prøve medfører at den gjenstående straffetid blir mindre enn 14 dager, kan prøveløslatelse bare skje dersom tungtveiende grunner taler for det. Domfelte som er dømt i utlandet til fengsel i mer enn 30 år, og som er overført til gjennomføring av straffen i Norge, kan løslates på prøve etter å ha vært fengslet i minst 20 år.

Forslaget innebærer en tilpasning av prøveløslatelsesreglene etter innføring av 30 års strafferamme i enkelte straffebud. Forslaget opprettholder dagens prinsipp om at også personer som i utlandet er idømt lengre straff enn maksimal straff etter norsk straffelov, skal kunne løslates på prøve ved gjennomført 2/3 av straffen, ved en overføring til fullbyrding av straffen i Norge. Lovendringen vil også hindre at personer som i utlandet er idømt *mer enn* 21 år skal kunne løslates etter 14 år, mens personer som i Norge er idømt *mer enn* 21 år først vil kunne løslates ved tidspunktet for 2/3. KDI og de høringsinstansene i kriminalomsorgen som har uttalt seg om saken, støtter forslaget.

Med hilsen


Marianne Vollan
direktør


Jan-Erik Sandlie
assisterende direktør

Vedlegg