

Høringsnotat

I

Omorganisering av kriminalomsorgen

II

Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (endringer som følge av omorganisering av kriminalomsorgen, inngangskontroll, brevveksling mv.)

Kriminalomsorgsavdelingen

Juni 2015

Innhold

Del I Hovedinnholdet i høringsnotatet.....	5
Del II Omorganisering av kriminalomsorgen	6
1 Bakgrunn for omorganiseringen.....	6
1.1 Innledning	6
1.2 Dagens organisering av kriminalomsorgen	6
1.3 Mål for framtidig organisering	8
1.4 Organiseringens betydning for kriminalomsorgsarbeidet	8
2 Kriminalomsorgsdirektoratets forslag til organisasjonsmodell.....	9
3 Kriminalomsorgsdirektoratets tilråding	10
4 Departementets foreløpige vurderinger.....	10
Del III Lovforslagene.....	13
5 Innledning.....	13
6 Nødvendige endringer som følge av omorganisering av kriminalomsorgen	13
6.1 Bakgrunn for lovforslaget.....	13
6.2 Organisering av kriminalomsorgen - straffegjennomføringsloven § 5	14
6.2.1 Gjeldende rett.....	14
6.2.2 Departementets foreløpige vurderinger	14
6.3 Saksbehandlingen - straffegjennomføringsloven § 6	16
6.3.1 Gjeldende rett.....	16
6.3.2 Departementets foreløpige vurderinger	16
6.4 Tilsyn med kriminalomsorgen.....	17
6.4.1 Gjeldende rett.....	17
6.4.2 Departementets foreløpige vurderinger	17
7 Andre endringer som følge av omorganiseringen.....	19
7.1 Innledning.....	19
7.2 Straffegjennomføringsloven	19
7.2.1 § 7 bokstav g	19

7.2.2	§ 7 a tredje ledd.....	19
7.2.3	§ 29 siste ledd.....	19
7.2.4	§ 37 femte, sjette, åttende og tiende ledd.....	19
7.2.5	§ 38 fjerde og femte ledd	20
7.2.6	§ 44 annet og tredje ledd.....	21
7.2.7	§ 58 annet og tredje ledd.....	21
7.3	Straffeprosessloven.....	22
8	Forskriftshjemmel for straffegjennomføring mv. - §1 nytt annet ledd.	22
9	Presisering av hjemmel for ruskontroll ved bøtetjeneste – straffegjennomføringsloven § 16a	22
9.1	Bakgrunn for lovforslaget.....	22
9.2	Gjeldende rett	22
9.3	Departementets foreløpige vurderinger	23
10	Trekk for oppholdsutgifter ved frigang – straffegjennomføringsloven § 20	23
10.1	Bakgrunn for lovforslaget.....	23
10.2	Gjeldende rett.....	23
10.3	Departementets foreløpige vurderinger	24
10.3.1	Innledning	24
10.3.2	Dekning av oppholdsutgifter.....	25
10.3.3	Trekk i arbeidslønn	26
10.3.4	Konklusjon.....	27
11	Utvidet adgang til kontroll av advokat og offisielle myndighetsrepresentanter i fengsel med høy sikkerhet - straffegjennomføringsloven § 27.....	27
11.1	Bakgrunn for lovforslaget.....	27
11.2	Gjeldende rett.....	27
11.3	Menneskerettslige forpliktelser.....	28
11.4	Departementets foreløpige vurderinger	28
12	Utvidet brevkontroll i fengsel med høy sikkerhet - straffegjennomføringsloven § 30	30
12.1	Bakgrunn for lovforslaget.....	30
12.2	Gjeldende rett.....	30
12.2.1	Innledning	30
12.2.2	Avdeling med særlig høy sikkerhet	31

12.2.3	Avdeling med høy sikkerhet	32
12.2.4	Fengsler med lavere sikkerhet eller overgangsbolig.....	33
12.2.5	Nektelse av å utlevere eller sende postsending til eller fra innsatte	33
12.3	Menneskerettslige forpliktelser.....	33
12.4	Departementets foreløpige vurderinger	34
13	Tilpassing av prøveløslatelsesreglene etter innføring av 30 års strafferamme – straffegjennomføringsloven § 42 første ledd	35
13.1	Bakgrunn for lovforslaget.....	35
13.2	Gjeldende rett.....	36
13.3	Departementets foreløpige vurderinger	36
Del IV	Økonomiske og administrative og konsekvenser	37
Del V	Oversikt over lovendringsforslagene	38

Del I

Hovedinnholdet i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslår Justis- og beredskapsdepartementet omorganisering av kriminalomsorgen og endringer i straffegjennomføringsloven og straffeprosessloven som er nødvendige for å gjennomføre omorganiseringen. Omorganiseringen av kriminalomsorgen innebærer blant annet å endre dagens tre-nivåmodell til en to-nivåmodell uten regioner.

Bakgrunnen for forslaget er «regjeringens politiske plattform» hvor det er uttalt at regjeringen vil bygge sin politikk på målet om en mest mulig effektiv bruk av felleskapets ressurser og gjennomgå strukturen i departementene og direktoratene med sikte på å forenkle og avbyråkratisere.

Målet med omorganiseringen er å oppnå forenklet styring og tydelig etatsledelse, likhet i fangesaksbehandlingen, bedre sammenheng i straffesakskjeden og effektiv ressursutnyttelse (dvs. mer til tjenesteproduksjon, mindre til administrasjon).

Høringsnotatet inneholder også forslag til lovendringer som er ledd i den løpende revisjonen av straffegjennomføringsloven:

- Flytting av forskriftshjemmel for straffegjennomføring mv. (§ 1 nytt annet ledd)
- Presisering av hjemmel for ruskontroll ved bøteteneste (§ 16a)
- Trekk for oppholdsutgifter ved frigang (§ 20 nytt annet ledd)
- Utvidet adgang til kontroll av advokat og offisielle myndighetsrepresentanter i fengsel med høy sikkerhet (§ 27 tredje ledd første punktum)
- Utvidet kommunikasjonskontroll i fengsel med høy sikkerhet (§ 30 tredje ledd annet punktum)
- Tilpassing av prøveløslatelsesreglene etter innføring av 30 års strafferamme (§ 42 første ledd)

Del II

Omorganisering av kriminalomsorgen

1 Bakgrunn for omorganiseringen

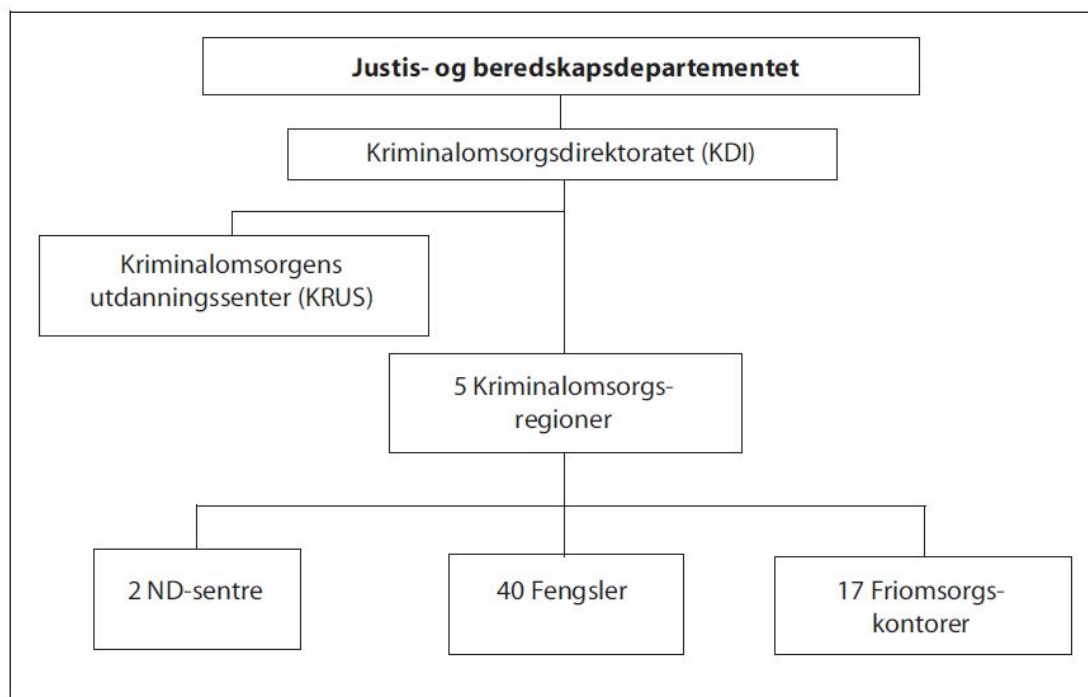
1.1 Innledning

Bakgrunnen for omorganiseringen er nærmere omtalt i stortingsmeldingen om utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen og ble behandlet i Stortinget juni 2015 (Meld. St. 12 (2014–2015)).

1.2 Dagens organisering av kriminalomsorgen

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) ble skilt ut fra Justis- og beredskapsdepartementet og etablert som selvstendig direktorat fra 25. juni 2013. Samtidig endret direktoratet navn til Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) for å tydeliggjøre direktoratsfunksjonen. Kriminalomsorgen har etter dette vært organisert slik:

Justis- og beredskapsdepartementet, KDI, fem regioner og et lokalt nivå med driftsenheter som består av 40 fengsler, 17 friomsorgskontorer og to sentre for narkotikaprogram med domstolskontroll (ND-sentre) og Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS).



Kriminalomsorgens bemanning utgjorde 4 186 årsverk per 1. mars 2014. I tillegg kommer 411 årsverk ved KRUS, inkludert aspirantene som gjennomfører den toårige fengselsbetjentutdanningen.

Kriminalomsorgen har et omfattende forvaltningssamarbeid som innebærer at forvaltningssamarbeidspartnerne leverer sine tjenester i fengslene, herunder helsetjenester, opplæringstilbud, arbeids- og velferdstjenester, bibliotekstjenester og tros- og livssynstjenester.

Antall fengsler har i løpet av de siste årene blitt redusert som følge av at flere fengsler i geografisk nærhet har blitt slått sammen administrativt under felles ledelse.

Regionene har følgende inndeling:

- Kriminalomsorgen region øst: Akershus, Oslo, Østfold, Oppland og Hedmark
- Kriminalomsorgen region sør: Telemark, Vestfold og Buskerud
- Kriminalomsorgen region sørvest: Agder-fylkene og Rogaland
- Kriminalomsorgen region vest: Sogn og Fjordane, Hordaland og Møre og Romsdal
- Kriminalomsorgen region nord: Trøndelags-fylkene, Nordland, Troms og Finnmark

Ved utflyttingen av direktoratet ble det ikke gjennomført en samlet vurdering av kriminalomsorgens organisering. Regjeringen har igangsatt en prosess for å

etablere en ny og forenklet organisasjonsmodell for kriminalomsorgen. I den politiske plattformen er det et uttalt mål at «Regjeringen vil bygge sin politikk på målet om en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Samfunnet må bli mindre «byråkratisk». På denne bakgrunn har departementet bedt KDI om å utrede en organisasjonsmodell med to nivåer uten regioner.

1.3 Mål for framtidig organisering

Den framtidige organisasjonsmodellen skal ha følgende mål:

- Sterk og tydelig etatsledelse
- Effektiv ressursutnyttelse – mer til tjenesteproduksjon, mindre til administrasjon og ledelse
- Likhet i saksbehandlingen
- Bedre sammenheng i straffesakskjeden.

Direktoratet ble bedt om å vurdere to modeller for lokalt nivå:

- Etablering av straffegjennomføringssentre/ kriminalomsorgsenheter, med egne administrasjoner og underlagte fengsler og friomsorgskontorer. Administrasjonene skal etableres ved et av fengslene eller friomsorgskontorene som ligger i geografisk tilknytning til hverandre.
- Sammenslåing av fengsler og friomsorgskontorer med felles ledelse der disse ligger geografisk i nærheten av hverandre

1.4 Organiseringens betydning for kriminalomsorgsarbeidet

Direktoratet skal ivareta rollen som en sterk etatsleder og iverksetter av politikk og myndighetsutøvelse, og har det strategiske ansvaret for all faglig og administrativ utvikling i kriminalomsorgen. Det må derfor ha faglig tyngde, være den strategiske drivkraften og utøve tydelig etatsledelse. I denne sammenheng kan det være hensiktsmessig om felles administrative funksjoner i kriminalomsorgen sentraliseres til direktoratet.

Hensynet til rettssikkerhet og likebehandling er grunnleggende i all saksbehandling. En viktig side ved likebehandlingen er at kriminalomsorgen fører en ensartet praksis. Kravet til likebehandling innebærer at like tilfeller skal behandles likt. Dagens organisering fremmer ikke nødvendigvis prinsippet om rettslikhet og likebehandling. En sentralisering av klagesaksbehandling og en enhetlig etatsledelse kan bidra til større rettssikkerhet og rettslikhet. Det vil derfor legges til grunn at klagesaksbehandlingen samles i direktoratet. En to-nivåmodell

(lokalt nivå og direktorat) innebærer at alle enkeltsaker behandles i førsteinstans på lokalt nivå.

Det er et mål å se straffesakskjeden under ett. Organiseringen av kriminalomsorgen må derfor støtte en sømløs straffegjennomføring ved å bidra til bedre saksflyt og et helhetlig blikk på innsatte og domfelte. Dette krever at det legges til rette for en god samhandling i kriminalomsorgen på tvers av fengsler, friomsorgskontorer og sentre for narkotikaprogram med domstolskontroll, med de andre etatene og virksomhetene i straffesakskjeden og med forvaltningssamarbeidspartnere. I tillegg skal ressursene samordnes på en best mulig måte.

Det er et mål å redusere utgiftene til administrasjon og ledelse og sikre at mest mulig av kriminalomsorgens ressurser går til tjensteproduksjon. Å samle administrative funksjoner og redusere antall lederstillinger i kriminalomsorgen vil være hensiktsmessig med tanke på effektivisering av ledelse og administrasjon.

Omorganisering til en to-nivåmodell uten regioner skal frigjøre ressurser fra administrasjon til tjensteproduksjon. Departementet legger til grunn at ressurser kan omdisponeres innen kriminalomsorgen..

2 Kriminalomsorgsdirektoratets forslag til organisasjonsmodell

KDI leverte rapporten «Omorganisering av kriminalomsorgen» den 2. desember 2014. Rapporten ligger vedlagt høringsbrevet.

Det fremgår av rapporten at modellene har vært grundig behandlet i en bred prosess, hvor problemstillingene knyttet til modellvalg bl.a. har blitt diskutert både blant enhetslederne i en muntlig høring og i møter med regionadministrasjonenes tilsatte.

I rapporten beskrives og drøftes to ulike modeller. En «sentermodell» hvor man fortsatt skal beholde et mellomledd (3-4 sentre) mellom lokale enheter og KDI. Et kriminalomsorgssenter vil ha ansvaret for alle straffegjennomføringsformer og enheter innenfor et geografisk avgrenset område. Senteret ledes av en lokal overordnet leder (sintersjef) som har det samlede resultat- og ledelsesansvaret for alle driftsenheter som er inngår i senteret. Sentersjefen rapporterer til direktoratet. Sentersjefen og lederne av driftsenhetene er begge på samme forvaltningsnivå.

Lederne av driftsenhetene vil rapportere til sentersjefen og utgjøre ledergruppen for senteret.

Alternativet til sentermodellen er «enhetsmodellen» som er en mer rendyrket to-nivåmodell hvor de 59 enhetene i kriminalomsorgen slås sammen til 10-12 enheter. Styring av alle landets enheter vil foregå fra direktoratsnivå, mens enhetssjefene vil ha ansvaret for daglig drift. Enhetssjefen rapporterer direkte til direktoratet. Når et forvaltningsnivå tas bort så må en del oppgaver omfordeles. I rapporten slås det fast at oppgavene som regionadministrasjonene har hatt, skal videreføres. Oppgavene må enten håndteres av direktoratet eller av lokalt nivå.

3 Kriminalomsorgsdirektoratets tilråding

KDI konkluderer i rapporten med en anbefaling av sentermodellen. Dette begrunnes med at denne modellen kan gjennomføres raskere og er best i stand til å ivareta kriminalomsorgens virksomhetsmål, og målene som departementet har satt for omorganiseringen.

4 Departementets foreløpige vurderinger

Departementet har satt fire hovedmål for arbeidet, jf. pkt. 1.2. I forhold til valg mellom de to modellene vil departementet bemerke følgende:

Sterk og tydelig etatsledelse

Fordelen med en rendyrket tonivåorganisering er at styringssignalene vil gå direkte fra KDI uten noe mellomledd til lokale enheter. Styringssignalene vil gå direkte mellom oppdragsgiver og den som skal utføre oppdraget. Dette vil bli mer effektivt enn en styring via et mellomledd. I rapporten side 36 i avsnittet om sterk etatsledelse fremgår det at «I enhetsmodellen vil alle strategiske oppgaver og utviklingsoppgaver samles i direktoratet. Samling av mål- og resultatstyringen for alle landets enheter i direktoratet vil i prinsippet legge til rette for enhetlig styring. Direktoratets styrings- og kontrollspenn vil bli større enn i dagens modell og i sentermodellen, men med 10-12 sammenslåtte enheter vil lederspennet likevel være håndterlig».

Videre pekes det på at direktoratet med enhetsmodellen vil få et større operativt ansvar og mer løpende styring og oppfølging, men at det kan håndteres ved at det opprettes en egen avdeling for etatsstyring. Samhandlingen mellom KDI og enhetene bør være helhetlig slik at ikke oppmerksomheten forsvinner fra deler av straffegjennomføringen, som for eksempel straffegjennomføring i samfunnet.

Departementet er enig i at det blir viktig å ivareta regionenes pådriverrolle, slik at kriminalomsorgen kan levere samme kvalitet i straffegjennomføringen som i dag.

Effektiv ressursutnyttelse

Begge modellene vil kunne bidra til mer effektiv ressursutnyttelse. KDI har beregnet samme årlige innsparing på begge modeller etter omstillingen, men enhetsmodellen vil kreve noe mer omstillingskostnader.

Likhet i saksbehandlingen

Det legges til grunn at beslutninger i førsteinstans skal treffes på lokalt nivå, der domfelte/innsatte er. Direktoratet vil bli klageinstans for alle enkeltsaker etter straffegjennomføringsloven og det vil kreve sterk faglig kompetanse i direktoratet. Behandlingen av domfelte/innsatte vil bli mer enhetlig ved at klageinstansen er den samme for alle. Dette styrker de innsattes rettssikkerhet. Dersom det avdekkes avvikende vedtakspraksis ved en enhet så kan dette lettere håndteres i en tonivåmodell, hvor direktoratet har totaloversikten over alle saker som behandles i andre instans. Begge modeller vil kunne ivareta dette.

Bedre sammenheng i straffesakskjeden og mer effektiv straffesakskjede

Ved vurdering av en hensiktsmessig organisasjonsmodell for kriminalomsorgen er det viktig også å se hen til organiseringen av forvaltningssamarbeidspartnere. Det vises her særlig til den foreslåtte organiseringen av politiet hvor antall politidistrikter foreslås redusert fra 27 til 12, jf. Prop. 61 LS (2014-2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen). En kriminalomsorg med et korresponderende antall enheter kan bidra til mer effektivt samarbeid.

Departementets samlede vurdering

Sentermodellen kan etter departementets syn oppfattes som en videreføring av nåværende trenivå-modell, men med en annen regioninndeling og færre regioner. Departementet mener at sentermodellen ikke gir en like tydelig ansvars- og oppgavefordeling som enhetsmodellen, ved at det foreslås å legge ledelsesfunksjoner til senteret. Enhetsmodellen gir et større kontrollspenn for KDI, men direktoratet selv påpeker at dette er håndterbart.

Enhetsmodellen i kriminalomsorgen, er etter departementets vurdering best i overensstemmelse med formålet med omorganiseringen. KDI bemerker i rapporten side 39 at «Enhetsmodellen er den modellen som tydeligst svarer ut bestillingen i oppdragsbrevet om en tonivåorganisering.»

Gjennomføringen vil imidlertid kreve høyere omstillingskostnader. Departementet vil be KDI om en nærmere redegjørelse for hvordan enhetsmodellen kan gjennomføres i kriminalomsorgen, herunder en nærmere vurdering av hva som er et hensiktsmessig antall driftsenheter.

Departementet ber også om høringsinstansenes vurdering i forhold til valg av modell.

Del III

Lovforslagene

5 Innledning

Lovforslagene gjelder dels endringer som er nødvendige for å gjennomføre omorganiseringen av kriminalomsorgen (kapittel 6–7), dels endringer som er ledd i det løpende arbeidet med revisjon av straffegjennomføringsloven (kapittel 8–13). Den nærmere bakgrunnen for lovforslagene og omtalen av de aktuelle konvensjonsforpliktelsene behandles i tilknytning til hvert enkelt forslag.

6 Nødvendige endringer som følge av omorganisering av kriminalomsorgen

6.1 Bakgrunn for lovforslaget

Departementet foreslår å omorganisere kriminalomsorgen til to forvaltningsnivåer uten regioner. Kriminalomsorgen vil etter omorganiseringen bestå av Kriminalomsorgsdirektoratet og lokalt nivå. Beslutningen innebærer behov for endringer i straffeprosessloven og straffegjennomføringsloven.

Som nevnt i høringsnotatet punkt 1.1, er kriminalomsorgen organisert i tre myndighetsnivåer: Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI), regioner og lokalt nivå med fengsler og friomsorgskontor. Inndelingen i tre myndighetsnivåer er lovfestet i straffegjennomføringsloven § 5 og denne inndelingen kommer også til syne i straffegjennomføringsloven § 6 og en rekke andre bestemmelser som legger beslutningsmyndighet til regionalt nivå. Hovedtyngden av enkeltsaker etter straffegjennomføringsloven er lagt til regionalt nivå som klageinstans, og regionene har overordnet faglig og administrativ ledelse av de lokale enhetene. I tillegg er kriminalomsorgens tilsynsråd knyttet organisatorisk til regionene.

6.2 Organisering av kriminalomsorgen - straffegjennomføringsloven § 5

6.2.1 Gjeldende rett

Kriminalomsorgens organisatoriske inndeling er regulert i straffegjennomføringsloven § 5. Bestemmelsen lovfester i første ledd at kriminalomsorgen er inndelt i Kriminalomsorgsdirektoratet, regionalt nivå og lokalt nivå. Det fastslås i annet ledd at det er direktoratet som har overordnet faglig og administrativ ledelse av kriminalomsorgen, og at lederen utnevnes av Kongen. I straffegjennomføringsloven § 5 tredje ledd uttales at regionalt nivå ledes administrativt og faglig av en regiondirektør.

Straffegjennomføringsloven § 5 fjerde ledd gir Kongen myndighet til å gi nærmere regler om kriminalomsorgens virksomhet, organiseringen og gjennomføring av fengselsstraff, forvaring, strafferettslige særreaksjoner, varetekt, samfunnsstraff og andre reaksjoner når det er særskilt bestemt i lov.

6.2.2 Departementets foreløpige vurderinger

Departementet har vurdert om det er hensiktsmessig å lovfeste kriminalomsorgens organisering da det etter forvaltningsloven er en klar rollefordeling mellom sentralt og lokalt nivå i en to-nivåmodell. Departementets foreløpige vurdering er at det er hensiktsmessig å tydeliggjøre direktoratets faglige og administrative ledelse. Det vises også til at utkast til endringer i politiloven § 16 klart fastslår hvilke myndighetsnivåer politietaten består av.

I utkastet til ny § 16 i politiloven foreslås at beslutningsmyndighet til å bestemme inndelingen av politidistrikter, lensmanns- og politistasjonsdistrikter legges til Kongen. Departementet har på denne bakgrunn vurdert om ikke tilsvarende myndighet til å beslutte inndeling av lokalt nivå i kriminalomsorgen bør tillegges Kongen, Justis- og beredskapsdepartementet eller Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI).

Departementet mener at vurderingen av hvor kompetansen til å beslutte inndeling av lokalt nivå bør ligge må bero på en avveining hvor forhold som tidligere praksis, kriminalomsorgens behov og behovet for politisk styring bør tillegges vekt. Når det gjelder tidligere praksis vises til at beslutningen om å slå sammen tidligere region øst og tidligere region nord-øst til ny region øst var en beslutning som ble fattet av Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI).

Lokalt myndighetsnivå i kriminalomsorgen er i stadig endring. I løpet av de senere år er antallet lokale driftsenheter redusert fra ca 100 til 59. Dette er en utvikling som antas å fortsette og det vil være uhensiktsmessig å legge myndigheten til å beslutte mindre organisasjonsendringer til Kongen. Departementet erkjenner imidlertid at inndeling av lokale enheter vil være av politisk interesse. En mellomløsning kan derfor være å legge beslutningsmyndigheten for inndeling av lokalt nivå til Justis- og beredskapsdepartementet. Etter en samlet vurdering, hvor det er lagt vekt på praktiske/organisatoriske forhold og den løpende utviklingen i kriminalomsorgen mener departementet at kompetansen til å beslutte inndeling av lokalt myndighetsnivå bør ligge i Justis- og beredskapsdepartementet.

Et spørsmål er om kompetansen til å beslutte grensene for lokalt myndighetsnivå bør lovfestes, forskriftsfestes eller nedfelles i instruks. Departementets foreløpige vurdering er at det bør nedfelles i instruks at denne type beslutninger skal tas av departementet. Dette sikrer departementets innflytelse på viktige beslutninger knyttet til omorganiseringen av kriminalomsorgen. Samtidig kan det på sikt være hensiktsmessig å legge slike beslutninger til Kriminalomsorgsdirektoratet.

En organisering med to myndighetsnivå medfører at alle saker om straffegjennomføring skal behandles av lokalt nivå i første instans og av Kriminalomsorgsdirektoratet som klageinstans. Dette vil styrke domfelte og innsattes rettssikkerhet og sikre større likhet i saksbehandlinger, jf. omtale under pkt. 4 nr. 3.

Selv om det ikke kommer til uttrykk i forarbeidene til straffegjennomføringsloven Ot.prp.nr 5 (2000–2001) var meningen med å legge de alvorligste sakene til regionene som førsteinstans begrunnet i hensynet til forsvarlig saksbehandling. Saksbehandlerressursene varierer i de lokale enhetene som i dag består av fengsler med 12 innsatte (Drammen overgangsbolig) til 412 innsatte ved Oslo fengsel. Ved etablering av lokalt myndighetsnivå i en to-nivåmodell vil man få enheter med tilstrekkelig saksbehandlerkompetanse til å behandle alle typer enkeltsaker. Samtidig vil man oppnå å få en klageinstans for alle saker istedenfor 6 enheter (fem regioner og Kriminalomsorgsdirektoratet) som behandler klagesaker i dag.

Straffegjennomføringsloven § 5 fjerde ledd gir som nevnt i pkt.6.2.1 hjemmel for Kongen til å fastsette forskrifter. Dette er misvisende i forhold til overskriften av bestemmelsen. Departementets vurdering er derfor at forskriftshjemmelen bør flyttes til § 1 nytt annet ledd.

Etter departementets foreløpige vurderinger foreslår vi at følgende ny § 5 kan lyde:

§ 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.

6.3 Saksbehandlingen - straffegjennomføringsloven § 6

6.3.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven § 6 er en konsekvens av dagens tre-nivå modell i kriminalomsorgen og fastsetter hvilket nivå som har kompetanse til å behandle ulike typer saker fra domfelte og innsatte. Etter § 6 er hovedregelen at lokalt nivå treffer avgjørelse i første instans. Regionalt nivå treffer likevel avgjørelse i saker om innsettelse (§ 11), utelukkelse fra fellesskapet som overstiger 14 dager (§ 37 fjerde ledd), forlengelser av utelukkelse grunnet bygnings/bemanningsmessige forhold mv. (§ 37 syvende ledd), bruk av tvangsmidler (§ 38 tredje og fjerde ledd), beslutning om å bringe saken inn for tingretten ved brudd på prøveløslatelsesvilkår (§ 44 tredje ledd), beslutning om å bringe saken inn for tingretten ved brudd på vilkår for samfunnsstraff (§ 58 annet ledd).

Når det gjelder innsatte med dommer over 10 år og forvaringsdømte, eller innsatte på særlig høyt sikkerhetsnivå fatter regionalt nivå beslutning i første instans i saker om gjennomføring av straff i institusjon (§ 12), saker om gjennomføring av straff i sykehus (§ 13), saker om overføring mellom gjennomføringsformer (§ 14), saker om overføring til lavere sikkerhetsnivå (§ 15), saker om gjennomføring av fengselsstraff utenfor fengsel (§ 16), saker om frigang (§ 20), saker om permisjon fra fengsel (§ 33), saker om straffavbrudd (§ 35), fastsettelse av vilkår ved permisjon og avbrudd (§ 36), beslutning om løslatelse fra fengselsstraff og fastsetting av vilkår i den forbindelse (§§ 42,43) og beslutning om å bringe saker inn for tingretten ved brudd på prøveløslatelsesvilkår (§ 44).

6.3.2 Departementets foreløpige vurderinger

Departementet foreslår å oppheve hele § 6 som regulerer myndigheten til å treffe avgjørelser i kriminalomsorgen. Etter omorganiseringen vil kriminalomsorgen bestå av to nivåer- lokalt nivå og Kriminalomsorgsdirektoratet. Behandlingen vil da være i tråd med forvaltningsloven § 28 om totrinnsbehandling, hvor enkeltvedtak kan påklages av en part eller en annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen).

En opphevelse av § 6 innebærer at lokalt nivå avgjør saker hvor avgjørelsesmyndigheten i dag er lagt til regionalt nivå, blant annet saker etter ti-

årsregelen. Innføring av begge modellene gir faglig sterke og robuste enheter på lokalt nivå, som bidrar til økt kvalitet og effektivitet, spisskompetanse og fleksibilitet innad i enheten. Etter omorganiseringen vil lokalt nivå ha kompetanse og ressurser som på forsvarlig måte ivaretar rettssikkerheten ved de avgjørelsene enheten treffer.

6.4 Tilsyn med kriminalomsorgen

6.4.1 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven § 9 fastslår at det i tilknytning til hver region skal være et tilsynsråd. Tilsynsrådene skal etter nærmere regler føre tilsyn med de fengsler og friomsorgskontor som ligger innenfor regionenes grenser og med behandlingen av de domfelte og innsatte. Etter internasjonale konvensjoner er Norge forpliktet til å ha en uavhengig tilsynsfunksjon som fører tilsyn med domfelte og innsatte. Tilsynsrådene oppnevnes av Justis- og beredskapsdepartementet etter at Fylkesmannen har kommet med forslag til medlemmer. Tilsynsrådene oppnevnes for 2 år av gangen.

Sommeren 2013 ratifiserte Norge tilleggsprotokollen til FN-s Torturkonvensjon (OPCAT). Dette medførte at det fra våren 2014 ble opprettet en egen tilsynsfunksjon tilknyttet Sivilombudsmannens kontor. Mandatet til denne tilsynsfunksjonen er å føre tilsyn med institusjoner i samfunnet generelt hvor mennesker er berøvet friheten. Kontoret har allerede levert flere rapporter etter tilsyn i fengsler.

6.4.2 Departementets foreløpige vurderinger

Ved innføring av en to-nivå modell i kriminalomsorgen må straffegjennomføringsloven § 9 endres fordi loven fastslår at tilsynsrådene skal knyttes til hver region. I en endret organisasjonsstruktur kan tilsynsrådene for eksempel knyttes til lokalt nivå eller det kan det tenkes en annen inndeling for eksempel etter sammenslåtte fylker. Dagens regioner dekker flere fylker og det kan tenkes en liknende inndeling selv om regionalt nivå blir opphevet som eget myndighetsnivå. I NOU 1988: nr. 37 Ny fengselslov foreslo Fengselslovutvalget å avvikle ordningen med tilsynsråd. Utvalget begrunnet sitt standpunkt med følgende:

«Det er imidlertid et spørsmål om det er behov for denne ordning også i dag. Ved vurderingen av dette spørsmål må man ha for øye at tilsynsordningen ble etablert

før man fikk de rettssikkerhetsgarantier på forvaltningens område som ligger i klagereglene etter forvaltningsloven og Ombudsmannsordningen.»

I høringsutkastet til Ot.prp.nr.5 Om lov om gjennomføring av straff mv. foreslo departementet at tilsynsrådsordningen ikke ble lovfestet, men at den burde videreføres i en eller annen form og reguleres i forskrift.

De fleste høringsinstanser som uttalte seg, deriblant Sivilombudsmannen, ønsket å videreføre ordningen med Tilsynsråd og dette er bakgrunnen for lovfestingen av ordningen i straffegjennomføringsloven § 9. Dette viser at det har vært diskusjon om tilsynsrådernes rolle i mange år. Departementet bemerket i Ot.prp.nr.5 (2000–2001) at:

«(...) rådene fungerer mange steder på en lite tilfredsstillende måte, og departementet har også til dels hatt problemer med å besette tilsynsrådene med tilstrekkelig kvalifiserte medlemmer.»

Departementets erfaring er at rekruttering av medlemmer til tilsynsrådene fortsatt er vanskelig på tross av at straffegjennomføringsloven lempet på kvalifikasjonskravene. I ettertid har domfelte og innsattes rettigheter også blitt styrket ved vedtagelsen av tilleggsprotokollen til FN-s Torturkonvensjon. En innføring av en to-nivåmodell i kriminalomsorgen innebærer at straffegjennomføringsloven § 9 uansett må endres da tilsynsrådene ikke lenger kan være tilknyttet regionene. På denne bakgrunn har departementet vurdert om loven bør endres slik at ny § 9 bare stadfester at det skal være en tilsynsordning for kriminalomsorgen.

Etter en foreløpig vurdering er departementet imidlertid kommet til at tilsynsrådene fortsatt bør lovfestes. Begrunnelsen for dette er at Norge er forpliktet til å ha en uavhengig tilsynsordning i henhold til internasjonale forpliktelser. Det kan imidlertid diskuteres om dagens ordning med tilsynsråd er den mest hensiktsmessige måten å ivareta denne tilsynsfunksjonen på. Det er imidlertid for tidlig å konkludere med en opphevelse av tilsynsrådene før spørsmålet er tilstrekkelig utredet. Departementet foreslår i stedet å omformulere dagens § 9 om tilsynsråd slik:

«Tilsynsråd skal føre tilsyn med fengsler og friomsorgskontor og med behandlingen av de domfelte og innsatte. Kriminalomsorgsdirektoratet beslutter den geografiske inndelingen av ansvarsområdet for tilsynsrådene.»

7 Andre endringer som følge av omorganiseringen

7.1 Innledning

De øvrige bestemmelsene som må endres, er hovedsakelig av teknisk karakter og mange av endringene gjelder beslutninger eller rapporteringer som er lagt til regionalt nivå i forbindelse med bruk av tvangsmidler og reaksjoner på brudd på vilkår. I høringsnotatet foreslår vi at disse oppgavene enten løftes opp til Kriminalomsorgsdirektoratet eller legges til nytt lokalt nivå. Siden dette i hovedsak gjelder tekniske endringer blir forslagene i det følgende kort omtalt med forslag til hvilket nivå i ny organisasjon departementet mener beslutningene bør legges. De endringene som må gjøres blir fortløpende beskrevet under.

7.2 Straffegjennomføringsloven

7.2.1 § 7 bokstav g

Bestemmelsen regulerer adgangen til å omgjøre vedtak av eget tiltak. Ordene «og regionalt nivå» oppheves som en følge av omorganiseringen

7.2.2 § 7 a tredje ledd

Vi foreslår at Kriminalomsorgsdirektoratet erstatter regiondirektøren i bestemmelsen som regulerer hvem som har myndighet til å innhente taushetsbelagte opplysninger om innsatte fra for eksempel barnevernet og sosialtjenesten.

7.2.3 § 29 siste ledd

Bestemmelsen regulerer undersøkelser for å avdekke bruk av rusmidler mv. Vi foreslår at samtykke innhentes fra «Kriminalomsorgsdirektoratet» i stedet for «regionalt nivå» som i dag.

7.2.4 § 37 femte, sjette, åttende og tiende ledd

Bestemmelsen regulerer utelukkelse fra fellesskapet som forebyggende tiltak. For utelukkelse fra fellesskapet som overstiger 14 dager, skal regionalt nivå i dag etter femte ledd ta stilling til om den innsatte foresatt skal utelukkes. Etter sjette ledd skal utelukkelse fra fellesskapet som overstiger 30 dager, meldes til regionalt nivå.

Etter åttende ledd kan regionalt nivå forlenge utelukkelsen med inntil 3 døgn dersom særlige grunner gjør det påkrevet.

Etter lovendringene om barn og straff, er det også innført særskilte regler for innsatte under 18 år, jf. lov 20.01.2012 nr. 6 om endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven m.fl. (barn og straff). Endringene trådte i kraft 29. mai 2015.

Departementet foreslår at «lokalt nivå» erstatter «regionalt nivå» i femte og sjette ledd og at «Kriminalomsorgsdirektoratet» erstatter «regionalt nivå» i åttende og tiende ledd.

7.2.5 § 38 fjerde og femte ledd

Bestemmelsen regulerer bruk av tvangsmidler. Etter fjerde ledd skal bruk av sikkerhetsseng som overstiger 24 timer, meldes til regionalt nivå som tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes. Etter femte ledd skal bruk av sikkerhetscelle som overstiger 3 døgn, meldes til regionalt nivå som tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes.

Som følge av omorganiseringen og lovendringene om barn og straff, foreslår vi at bestemmelsen om sikkerhetsseng og sikkerhetscelle formuleres slik:

§ 38 fjerde ledd kan lyde:

Bruk av sikkerhetsseng skal vurderes på ny etter hvert påløpt 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.

7.2.6 § 44 annet og tredje ledd

§ 44 omhandler brudd på prøveløslatelsesvilkår i perioden med møteplikt for kriminalomsorgen.

Hvis den prøveløslatte etter at kriminalomsorgen har holdt innskjerpingssamtale eller fastsatt vilkår etter første ledd, på nytt bryter vilkår, kan regionalt nivå etter annet ledd bringe saken inn for tingretten med begjæring om gjeninnsettelse i fengsel for hel eller delvis fullbyrding av reststraffen.

Dersom regionalt nivå bringer saken inn for tingretten etter annet ledd, avbrytes gjennomføringen av straffen fra det tidspunkt begjæringen er oversendt retten. Dette er regulert i tredje ledd.

Vi foreslår at «kriminalomsorgen» erstatter «regionalt nivå» i annet og tredje ledd. Det antas at etablering av «enhetsmodellen» vil forutsette lokale enheter med god nok kompetanse til å håndtere «bruddsaker» for retten, og enn slik formulering innebærer at Kriminalomsorgsdirektoratet står fritt til å beslutte om rettsakene bør legges til lokalt eller sentralt nivå.

7.2.7 § 58 annet og tredje ledd

Bestemmelsen regulerer reaksjon på brudd.

Annet ledd gir regionalt nivå myndighet til å 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. Regionalt nivå treffer i slike tilfeller også avgjørelse om anke til lagmannsrett, fullbyrding etter straffeprosessloven § 455 og utsettelse av fullbyrdingen utover seks måneder etter straffeprosessloven § 459.

Tredje ledd gir kriminalomsorgen anledning til å avbryte gjennomføringen av straffen. Når regionalt nivå beslutter å bringe saken inn for retten, avbrytes gjennomføringen av straffen fra det tidspunktet begjæringen er oversendt retten.

Vi foreslår «kriminalomsorgen» erstatter «regionalt nivå» i annet og tredje ledd, jf. begrunnelsen ovenfor.

7.3 Straffeprosessloven

Vi foreslår at «kriminalomsorgen» erstatter «regionalt nivå» i straffeprosessloven § 455 første ledd som regulerer vedtak om fullbyrding i de sakene som er nevnt i bestemmelsen.

8 Forskriftshjemmel for straffegjennomføring mv. - §1 nytt annet ledd.

Etter § 5 fjerde ledd kan Kongen 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. Bestemmelsen er i dag plassert i kapittelet om administrative bestemmelser mv. og paragrafen har overskriften «Kriminalomsorgens organisatoriske inndeling.

Etter *departementets foreløpige vurderinger* bør forskriftshjemmelen i § 5 fjerde ledd flyttes til § 1 nytt annet ledd for å få bedre samsvar mellom innhold og overskrift i § 5.

9 Presisering av hjemmel for ruskontroll ved bøteteneste – straffegjennomføringsloven § 16a

9.1 Bakgrunn for lovforslaget

Bøtetenesten er regulert i straffegjennomføringsloven § 16a og trådte i kraft 1. januar 2014, foreløpig som et prøveprosjekt i Tromsø. Straffegjennomføringsloven § 16a inneholder klare henvisninger til hvilke bestemmelser i kapittelet om samfunnsstraff som kan komme til anvendelse ved bøteteneste. Ved en streng fortolkning av ordlyden foreligger det imidlertid ikke et tilstrekkelig klart grunnlag for ruskontroll under straffegjennomføringen.

9.2 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven § 16a inneholder klare henvisninger til hvilke bestemmelser i kapittelet om samfunnsstraff som kan komme til anvendelse ved bøteteneste. Dette gjelder § 53 om innhold i gjennomføringen, § 54 om krav til botlagte og § 57 om straffavbrudd. § 16a inneholder ingen henvisning til § 56, om muligheten for ruskontroll som følge av mistanke om ruspåvirkning ved oppmøte

til samfunnsstraff. Ved en streng fortolkning av ordlyden foreligger det derfor ikke et tilstrekkelig klart grunnlag for ruskontroll med hjemmel i § 56.

§ 29 regulerer også muligheten til å foreta ruskontroll under straffegjennomføring, ved nærmere bestemt tilfeller nevnt i § 10 første ledd bokstav a-d. bøtetenesten omfattes heller ikke direkte av denne hjemmelen for ruskontroll, da denne gjennomføringsformen ikke er omfattet av de nevnte bestemmelsene i § 10. Heller ikke § 29 gir dermed hjemmel for ruskontroll ved bøteteneste.

9.3 Departementets foreløpige vurderinger

Departementet legger til grunn av straffegjennomføring gir hjemmel for ruskontroll også ved bøteteneste, men mener likevel at det vil være en fordel om denne hjemmel ble stryket ved en uttrykkelig henvisning til § 56. Departementet foreslår derfor at det i § 16a tas inn en uttrykkelig henvisning til § 56 annet og tredje ledd.

10 Trekk for oppholdsutgifter ved frigang – straffegjennomføringsloven § 20

10.1 Bakgrunn for lovforslaget

Departementet foreslår å regulere dagens ordning med dekning av innsattes opphold ved frigang i straffegjennomføringsloven § 20. Bakgrunnen for lovforslaget er behov for klarere hjemmelsgrunnlag for ordningen. Vi viser her til klager fra innsatte og henvendelser fra kriminalomsorgens enheter som etterlyser en slik klargjøring.

10.2 Gjeldende rett

Regler om dekning av innsattes opphold ved frigang er regulert i retningslinjene pkt. 3.18. Ordningen er en videreføring av tilsvarende regler i tidligere reglement for fengselsvesenet (forskrift) § 57.8 og retningslinjer for disponering av frigjengeres arbeidslønn, trekk for opphold samt utbetaling av lommepenger.

Etter pkt. 3.18 skal kriminalomsorgen ved frigang til arbeid påse at det blir inngått arbeidsavtale mellom innsatte og arbeidsgiver. Arbeidslønnen skal, etter at lovbestemte trekk er foretatt, overføres til fengselet som kan trekke innsatte for oppholdet. Forutsetningen er at innsatte ved inngåelsen av frigangsavtalen er gjort

kjent med vilkårene for frigang, herunder hvilke trekksetter som vil bli gjort gjeldende. Hvor mye av lønnen som skal trekkes for innsattes opphold avgjøres etter nærmere bestemmelser fastsatt av Kriminalomsorgsdirektoratet.

Det resterende beløp avsettes ifølge retningslinjene på egen rentebærende konto som disponeres av fengselet og den innsatte i fellesskap. Dersom innsatte ønsker det, kan pengene settes inn på en (ikke rentebærende) konto i fengselet. Foruten til dekning av nødvendige kost- og reiseutgifter, kan kontoen benyttes til nødvendige økonomiske forpliktelser, slik som utgifter til bolig og eventuell forsørgelsesbyrde, samt løslatelsesforberedende tiltak.

For innsatte som har frigang til skole eller deltar i programvirksomhet, utbetales dagpenger etter ordinære satser, og det skal i utgangspunktet ikke foretas trekk for opphold. Dersom vedkommende mottar skolepenger, stipendier eller liknende, avgjør leder av fengselet om trekk skal foretas. I de tilfelle hvor innsatte selv kjøper og tilbereder sin mat, skal det utbetales et passende beløp i kostpenger.

Inntekten av arbeid som utføres i fengslene tilfaller staten og innsatte får utbetalt dagpenger istedenfor lønn. Deltakelse i arbeid, programvirksomhet, opplæring og andre tiltak innenfor aktivitetsplikten godtgjøres likt. Kriminalomsorgen kan gi ekstra tillegg ved arbeidsoppgaver som er spesielt viktige for fengselet.

10.3 Departementets foreløpige vurderinger

10.3.1 Innledning

Ved gjennomføring av fengselsstraff kan innsatte etter søknad innvilges frigang til skole, arbeid eller andre kriminalitetsforebyggende tiltak på dagtid, samtidig som de resten av døgnet er underlagt fengselets vanlige restriksjoner. Frigang foregår normalt fra fengsel med lav sikkerhet eller overgangsbolig. Bare unntaksvis kan frigang finne sted fra fengsel med høy sikkerhet. Ved frigang til arbeid skal kriminalomsorgen påse at innsatte og arbeidsgiver inngår en arbeidsavtale.

Som hovedregel skal frigang innvilges på dagtid i ukens hverdager, eller begrenses til noen timer et par kvelder i uken. Frigang forutsetter at domfelte enten tar en utdanning, eller får verdifull arbeidstrening å bygge videre på. Det er derved et meget godt virkemiddel for tilbakeføring til samfunnet, fordi domfelte får adgang til å prøve seg på egen hånd ute i samfunnet samtidig som kriminalomsorgen har gode kontrollmuligheter.

Nedenfor drøfter departementet a) hjemmelsgrunnlaget for å kreve innsatte for oppholdet ved frigang og b) hjemmelsgrunnlaget for å trekke i arbeidslønnen.

10.3.2 Dekning av oppholdsutgifter

Kriminalomsorgen har ingen generell hjemmel til å kreve innsatte for dekning av oppholdsutgifter under straffegjennomføring og varetekt. Bestemmelsene i retningslinjene pkt. 3.18 om trekk i arbeidslønnen for dekning av opphold ved frigang er således et unntak fra hovedregelen. Flere hensyn taler for å beholde dagens ordning.

For det første er innsatte på frigang under straffegjennomføring og ikke i frihet for å ta inntektsgivende arbeid. Dette er bakgrunnen for utbetaling av lønnen til fengselet og ikke direkte til innsatte. Frigang gir sosial trening og arbeidstrening og inngår derfor som ledd i tilbakeføringen til samfunnet. Den innsatte trenes i å ta ansvar, livnære seg på lovlig måte og tilpasse seg arbeidsmarkedets forventninger. Dette gjør innsatte bedre rustet til å klare seg i samfunnet etter løslatelsen. Formålet med frigang er ikke at innsatte skal tjene penger, men at det skal være ledd i normalisering av innsattes hverdag.

Dessuten er det rimelig at fordelen ved å beholde arbeidslønnen utløser en tilsvarende plikt til å betale for oppholdet. Frigang til lønnet arbeid er ikke å anse som obligatorisk ledd i et progresjonsforløp, men noe innsatte frivillig har søkt om. Betalingsplikten tar også sikte på å likestille innsatte som utfører arbeid i fengselet og bare får dagpenger, med innsatte som arbeider utenfor og får markedslønn.

Adgangen til å foreta trekk ved frigang fremgår forutsetningsvis av retningslinjene pkt. 3.18. Det har vært langvarig praksis for at innsatte som er innvilget frigang til arbeid, skal betale for oppholdet ved trekk i arbeidslønnen. Andre virksomheter har lovfestet regler som gir rett til å kreve vederlag for opphold i institusjon, jf. for eksempel lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. § 11-2.

Bestemmelsen fastslår en plikt for den som mottar helse- og omsorgstjenester fra kommunen til å betale vederlag når det er fastsatt i lov eller forskrift. Ifølge forskrift 16. desember 2011 nr. 1349 § 1 kan kommunen kreve egenandel for opphold i institusjon som nevnt i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav c når kommunen helt eller delvis dekker utgiftene til opphold i slik institusjon, eller stiller garanti for oppholdet.

Lovfesting av vederlag for opphold i institusjon i andre virksomheter kan tale for tilsvarende hjemmelsgrunnlag for dekning av opphold ved frigang. Departementet foreslår derfor at ordningen hjemles i straffegjennomføringsloven § 20.

10.3.3 Trekk i arbeidslønn

Kriminalomsorgens rettsgrunnlag for kravet om trekk i lønn ved frigang er hjemlet i retningslinjene pkt. 3.18. Reglene er en videreføring av tidligere § 57.8 i fengselsreglementet som lød:

«Arbeidslønnen skal, etter at lovbestemte trekk er foretatt, overføres til anstalten. Hvor mye anstalten skal trekke for den innsattes opphold, avgjøres etter nærmere bestemmelser, fastsatt av Fengselsstyret. Fengselsstyret avgjør også hvor mye av lønnen som skal utbetales som lommepenger.

Det resterende beløp avsettes på egen rentebærende kont, som disponeres av anstalten og den innsatte i fellesskap. Dersom den innsatte ønsker det, kan pengene alternativt settes inn på en (ikke rentebærende) konto i anstalten.

Foruten dekning av nødvendige reiseutgifter kan kontoen etter foregående ledd bare benyttes til nødvendige økonomiske forpliktelser, slik som utgifter til bolig og eventuelt forsørgelsesbyrde, samt til løslatelsesforberedende tiltak.»

I rundskriv Fst 2/93 ga Fengselsstyret utfyllende retningslinjer for disponering av frigjengeres arbeidslønn, trekk for opphold samt utbetaling av lommepenger. I særlige tilfeller kunne direktøren fravike trekksatsene, for eksempel hvor lønnen var uvanlig lav. Dessuten ble direktøren bedt om, i forbindelse med inngåelse av frigangsavtalen, å gjøre den innsatte oppmerksom på bestemmelsen i fengselsreglementet § 57.8, herunder om trekksatser.

Det er også et spørsmål om retningslinjene til straffegjennomføringsloven og forskrift til loven gir tilstrekkelig klart hjemmelsgrunnlag for slike lønnstrekk.

For å få et klarere hjemmelsgrunnlag for trekk av lønn bør derfor ordningen lovfestes i straffegjennomføringsloven med forskriftshjemmel for departementet til å gi utfyllende regler.

10.3.4 Konklusjon

Departementet foreslår et nytt annet ledd i straffegjennomføringsloven § 20 som hjemler dagens ordning med dekning av innsattes opphold ved frigang, herunder trekk i arbeidslønnen.

11 Utvidet adgang til kontroll av advokat og offisielle myndighetsrepresentanter i fengsel med høy sikkerhet - straffegjennomføringsloven § 27

11.1 Bakgrunn for lovforslaget

Som ledd i arbeidet med økt samfunnssikkerhet og trygghet i kriminalomsorgen, er det viktig med en generell skjerping av kontrollen i fengselsavdelinger med høy sikkerhet. Departementet foreslår derfor å endre straffegjennomføringsloven § 27 slik at kontrollmulighetene for fengsel med særlig høy sikkerhet etter tredje ledd, også skal gjelde for fengsel med høy sikkerhet. Forslaget innebærer at kriminalomsorgen i fengsler med høy sikkerhet også kan undersøke advokat eller offentlig myndighetsrepresentant som diplomat eller konsulære representanter ved bruk av teknisk utstyr eller hund.

11.2 Gjeldende rett

Fengselstilsatte kan bruke teknisk utstyr (metalldetektor/-portal) eller narkotikahund på fengselsområde for å undersøke advokater og myndighetsrepresentanter som diplomater eller konsulære representanter når de besøker innsatte i fengsler med særlig høy sikkerhet, jf. straffegjennomføringsloven § 27, tredje ledd jf. første ledd. Undersøkelse av person og gjenstand gjelder uansett om det er mistanke om brudd på forbudet mot innbringelse av mobiltelefon eller overlevering av post eller andre gjenstander til innsatte. Kontrollbestemmelsene gjelder derimot ikke i fengsel med *lavere* og *høy* sikkerhet.

Visitasjon (ytre manuell visitering av klær og hår, besiktelse av munnhule samt full visitering av medbrakt bagasje) etter annet ledd forutsetter at advokaten samtykker. Slik visitasjon er sjelden aktuell i praksis.

Ved undersøkelse etter første ledd må bruk av metalldetektor, røntgen eller annet teknisk utstyr ikke medføre at konfidensielt innhold avsløres eller ødelegges. Det samme gjelder ved bruk av narkotikahund. Tross særstillingen må advokater og offentlige myndighetsrepresentanter ha en plikt til å medvirke til rimelige

sikkerhetstiltak innenfor rammene av lov og internasjonale konvensjoner. Etter tredje ledd kan de derfor nektes adgang til avdelingen (avvises) når de ikke medvirker til at undersøkelsen kan foretas. I tilfelle hvor undersøkelsen gir positivt utslag skal den ulovlige gjenstanden beslaglegges og overleveres til politiet eller midlertidig holdes tilbake. I disse tilfelle må besøk likevel tillates, eventuelt med de kontrolltiltak som kan iverksettes etter §§ 30, 31 og 32. I tilfelle hvor det oppdages ulovlige gjenstander i en postsending må gjenstanden beslaglegges mot at resten av forsendelsen utleveres innsatte. Advokater, myndighetspersoner eller konsulære representanter kan ikke fysisk holdes tilbake av tilsatte.

11.3 Menneskerettslige forpliktelser

Etter EMK art 6 (3) c har enhver som blir siktet for en straffbar handling rett til «å forsvare seg personlig eller med rettslig bistand etter eget valg eller, dersom han ikke har tilstrekkelige midler til å betale for rettslig bistand, å motta den vederlagsfritt når dette kreves i rettferdighetens interesse».

Retten til forsvarer inkluderer også i praksis ukontrollert muntlig og skriftlig kommunikasjon med forsvareren. Dette er også stadfestet i straffeprosessloven § 186, som sier at siktede har rett til ukontrollert skriftlig og muntlig samkvem med sin forsvarer.

Reglene i straffegjennomføringsloven om besøkskontroll går noe lenger enn EMK og straffeprosessloven. I tillegg til forbudet mot besøkskontroll ved overhøring av samtalen, stadfester dagens regelverk at advokatene ikke kan undersøkes ved besøk og at andre tiltak for besøkskontroll, herunder påsyn, glassvegg eller forbud mot kontakt ikke kan anvendes. Unntak gjelder ved besøk i avdeling med *særlig høy* sikkerhet hvor teknisk kontroll kan anvendes.

Etter departementets syn kan reglene i straffegjennomføringsloven endres slik at samme kontrollmuligheter som gjelder for fengsel med *særlig høy* sikkerhet, også skal gjelde for fengsel med *høy* sikkerhet. Så lenge forbudet mot overhøring fastholdes i alle fengsler, antas det at en slik endring ikke vil være i strid med straffeprosessloven eller EMK.

11.4 Departementets foreløpige vurderinger

Allerede i utkastet til lov om gjennomføring av straff mv. ble det foreslått en generell bestemmelse om adgang til å kontrollere også personer med spesielle privilegier – offentlig forsvarer, diplomater eller konsulære representanter og deres medbrakte bagasje. Bestemmelsen innebar undersøkelse ved bruk av teknisk utstyr eller hund. Departementet mente at offentlig forsvarer og

myndighetsrepresentanter som alle andre, måtte ha en plikt til å medvirke til rimelige sikkerhetstiltak og at dette ikke er i strid med lov eller internasjonale konvensjoner..

Forslaget ble imidlertid ikke videreført, men begrenset til avdeling med særlig høy sikkerhet. Dette må ses i sammenheng med at tiltaket ble ansett som mest aktuelt i slik avdeling, samtidig som det ved høringen kom kritiske uttalelser fra Den norske advokatforening. Sikkerheten ble ansett tilstrekkelig ivaretatt ut fra dagens situasjon den gang og fremtidig antatt behov selv om tiltaket bare ble begrenset til avdeling med særlig høy sikkerhet.

Forslaget er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) pkt. 7.4.4.5 side 85 hvor departementet uttaler følgende:

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

Sikkerhetssituasjonen har endret seg de senere år og departementet ser nå at det er behov for en generell skjerping av kontrollen i fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Det er også viktig at man ikke kommer i den situasjon at enkeltinnsatte må plasseres i særlig høyt sikkerhetsnivå alene på bakgrunn av behov for restriktiv innpasseringskontroll. Departementet foreslår derfor å endre straffegjennomføringsloven § 27 slik at de kontrollmuligheter som gjelder for innpassering i fengsel med *særlig høy* sikkerhet, også skal gjelde for fengsel med *høy* sikkerhet. Dette vil innebære at undersøkelser ved bruk av teknisk utstyr eller hund, også omfatter særgrupper med spesielle privilegier som advokat og diplomatiske og konsulære representanter.

Departementet mener at advokat og offentlig myndighetsrepresentant, som alle andre, må ha en plikt til å medvirke til rimelige sikkerhetstiltak som ikke er i strid med internasjonale konvensjoner. Etter departementets syn er forslaget i tråd med utviklingen ellers i samfunnet, hvor hensynet til en effektiv sikkerhetskontroll forutsetter at flere grupper omfattes av kontrolltiltakene. Et eksempel er sikkerhetskontroll på flyplasser hvor ikke bare reisende, men også fly- og bakkepersonale må finne seg i omfattende sikkerhetskontroller.

12 Utvidet brevkontroll i fengsel med høy sikkerhet - straffegjennomføringsloven § 30

12.1 Bakgrunn for lovforslaget

Bakgrunnen for lovforslaget er behov for å begrense innsattes kontakt med omverdenen for blant annet å forebygge voldelig ekstremisme og radikalisering. Straffegjennomføringsloven har hjemmel for å pålegge innsatte å føre samtaler på et språk de tilsatte behersker både ved besøk (§ 31 tredje ledd) og ved telefoning (§ 32 tredje ledd), men ved postsending er hjemmelen i dag begrenset til å gjelde avdeling med særlig høy sikkerhet. Det er et problem at kriminalomsorgens hjemmel for kontroll med postsending ikke gjelder fengsel med høy sikkerhet, i enkelttilfeller hvor det er svært ressurskrevende å oversette korrespondansen. Andelen utenlandske innsatte er økende, noe som vil forsterke problemet.

12.2 Gjeldende rett

12.2.1 Innledning

Grunnloven § 100 verner om ytringsfriheten, også for innsatte i fengsler eller andre institusjoner. Etter Grunnloven § 100 fjerde ledd skal forhåndssensur eller annen forhåndskontroll ikke finne sted, men bestemmelsen gjør unntak for brev-

og besøkskontroll i fengsler eller andre institusjoner. Ifølge legalitetsprinsippet må brev- og besøkskontrollen ha hjemmel i lov.

Etter straffegjennomføringsloven kan innsatte sende og motta postsendinger, motta besøk og telefonere med mindre noe annet følger av lovens §§ 30, 31 og 32.

Bestemmelsene om kommunikasjonskontroll må leses med bakgrunn i formålsparagrafen i lovens § 2 hvor det heter at straffen skal gjennomføres på en måte som motvirker nye straffbare forhold, som er betryggende for samfunnet, og som innenfor disse rammer sikrer innsatte tilfredsstillende forhold.

12.2.2 Avdeling med særlig høy sikkerhet

Det følger av straffegjennomføringsloven § 30 annet ledd annet punktum at postsendinger til og fra innsatte i avdeling med *særlig høy sikkerhet* alltid skal kontrolleres. Kontrolltiltak skal være gjennomlysning eller lignende, samt åpning og gjennomlesning av postsendingen før den utleveres eller sendes. I tillegg kan innsatte pålegges å føre korrespondanse på et språk som de tilsatte behersker, jf. lovens § 30 tredje ledd og forskrift til straffegjennomføringsloven § 6-11.

Dette innebærer at det i avdeling med særlig høy sikkerhet, automatisk iverksettes kontroll med innsattes korrespondanse, og at det ikke kreves noen vurdering av hvilke kontrolltiltak som er nødvendige i hvert enkelt tilfelle.

Det er særskilte sikkerhetsmessige forhold som gir grunnlag for plassering i avdeling med særlig høy sikkerhet. De som kan plasseres i slik avdeling, er innsatte og varetektsinnsatte som antas å medføre særlig rømningsfare, fare for anslag utenfra for å bistå til rømning, fare for gisseltaking eller fare for ny, særlig alvorlig kriminalitet, jf. § 6-11 i forskrift til straffegjennomføringsloven. Når andre sikkerhetsmessige tiltak har vist seg som eller fremstår som åpenbart utilstrekkelige, kan også innsatte som har gjort seg skyldig i gjentatt vold eller særlig truende atferd omfattes.

Det kan hevdes at selve grunnlaget for innsettelsen tilsier at kontroll må skje ut fra sikkerhetsmessige grunner, noe departementet har lagt til grunn i Ot.prp. nr.5 (2000–2001). Det følger av forskrift til straffegjennomføringsloven § 6-1 at vedtak om innsettelse i avdeling med særlig høy sikkerhet kan vare i inntil 6 måneder av gangen. Oppholdet kan fortsette uten avbrudd dersom regionalt nivå etter en fornyet vurdering bestemmer dette i et nytt vedtak.

12.2.3 Avdeling med høy sikkerhet

I fengsel med høy sikkerhet er hovedregelen at postsendinger til og fra innsatte skal kontrolleres, jf. straffegjennomføringsloven § 30 annet ledd, annet punktum og pkt. 3.33 i retningslinjer til straffegjennomføringsloven. Bestemmelsen gir en generell adgang til kontroll i fengsler med høy sikkerhet uten at kontrollen må begrunnes i hvert enkelt tilfelle.

Etter en konkret vurdering kan imidlertid kontroll unnlates dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler imot det, for eksempel hvor det ikke foreligger noen grunn til å mistenke innsatte eller avsender/mottaker for mulige ulovligheter og i tilfelle hvor situasjonen i fengslet ikke nødvendiggjør kontroll.

I den konkrete vurderingen vektlegges narkotikasituasjonen i fengselet, fangesammensetningen, foreliggende opplysninger om innsatte og avsender/mottaker som kan indikere at adgangen til å sende og motta post kan misbrukes, samt opplysninger ellers, jf. retningslinjene pkt. 3.33.2.

Straffegjennomføringsloven § 30 tredje ledd bestemmer at kontroll av postsending kan skje ved åpning og gjennomlesning av sendingen før den utleveres eller sendes, og ved bruk av gjennomlysningsutstyr, røntgen eller hund, jf. straffegjennomføringsloven § 27. I motsetning til i avdeling med særlig høy sikkerhet er det ikke adgang til å pålegge de innsatte å kommunisere på et språk som de tilsatte forstår. Fengselet må derfor sørge for at inngående og utgående korrespondanse blir oversatt av tolk innen rimelig tid.

Det følger av retningslinjene pkt. 3.33.3 at kontrolltiltaket må være saklig begrunnet og ikke mer omfattende enn det som er nødvendig. Dette innebærer at det ved valg av kontrolltiltak skal foretas en konkret vurdering av hvilke sikkerhetstiltak som er nødvendig. Videre skal innsatte og avsender normalt underrettes ved vedtak om at postsendingen eller deler av denne vil bli utlevert eller sendt. Begrunnelse for hel eller delvis nektelse skal videre opplyses, jf. retningslinjene pkt. 3.33.8.

Postsendinger til eller fra advokat og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant kan undersøkes ved bruk av teknisk utstyr eller hund, men aldri gjennomleses, jf. straffegjennomføringsloven § 30 sjette ledd og § 27.

12.2.4 Fengsler med lavere sikkerhet eller overgangsbolig

I fengsler med lavere sikkerhet eller overgangsbolig må iverksettelse av kontrolltiltak særskilt begrunnes ut fra hensynet til sikkerheten.

12.2.5 Nektelse av å utlevere eller sende postsending til eller fra innsatte

Straffegjennomføringsloven § 30 fjerde ledd inneholder konkrete kriterier for når postsending kan nektes utlevert eller sendt. Postsending til eller fra innsatte kan nektes utlevert eller sendt dersom sendingen inneholder opplysninger om planlegging eller gjennomføring av straffbar handling, unndragelse av gjennomføringen eller handlinger som vil forstyrre ro, orden og sikkerhet. Innsatte bør gjøres kjent med den delen av sendingen som uten skade kan meddeles. Nærmere bestemmelser om saksbehandlingen ved delvis nektelse er tatt inn i retningslinjene pkt. 3.33.6.

KSF (nå Kriminalomsorgsdirektoratet) har ved rundskriv KSF 4/2012 av 8. august 2012 gitt nærmere retningslinjer for hvilke postsendinger som etter sitt innhold skal kunne nektes utlevert eller sendt. Det presiseres i rundskrivet at innholdet i postsendingen skal tolkes og vurderes på bakgrunn av hva den innsatte er siktet eller dømt for. Jo alvorligere forhold det dreier seg om, jo grundigere skal brevkontrollen gjennomføres. Dersom det er mistanke om planlegging eller oppfordring til straffbare handlinger, skal både sannsynlighet for straffbare handlinger og konsekvensene av disse legges til grunn i vurderingen. Dersom det er fare for alvorlig kriminalitet, vil terskelen kunne være lav for å stanse postsendingen. Ved vurderingen skal det også ses hen til de ressurser, den vilje og evne til å planlegge eller gjennomføre straffbare handlinger som det antas at sender eller mottaker besitter.

12.3 Menneskerettslige forpliktelser

Forslaget om å pålegge innsatte å anvende et språk de tilsatte behersker ved postsending er et inngrep i innsattes og domfeltes rett til respekt for sin korrespondanse etter EMK art 8. Som nevnt under pkt. 3.2.2 kan inngrepet legitimeres dersom det har hjemmel i lov, et relevant formål samt være nødvendig i et demokratisk samfunn.

EMD har i flere avgjørelser konstatert brudd på EMK artikkel 8 i tilfeller hvor lovbestemmelser som hjemler kommunikasjonskontroll ikke setter grenser for myndighetenes skjønnutøvelse eller hvor det ikke er fastsatt prinsipper for gjennomføring av sensur. En helt åpen adgang til å sensurere innsattes

korrespondanse anses ikke å tilfredsstille kravene til presisjon og forutsigbarhet som er innebygget i kravet til lovgrunnlag i EMK artikkel 8 nr. 2. Videre vil et system som ikke inkluderer en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle kunne komme i konflikt med kravene til begrunnelse og mulighet for overprøving jf. *Diana v. Italia* av 15. november 1996 og *Niedbala v. Polen* av 4. juli 2000.

For å ivareta hensynet til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet samt forebygge kriminalitet mener departementet at det, i spesielle tilfeller, er nødvendig å pålegge den innsatte å føre samtaler eller skrive på et språk de tilsatte behersker både ved besøk, telefonering og postsending. Dette skyldes kriminalomsorgens behov for å kontrollere at korrespondansen ikke inneholder opplysninger som dreier seg om gjennomføring, planlegging eller medvirkning til kriminelle handlinger. Det kan også dreie seg om handlinger som truer nasjonal sikkerhet og offentlig trygghet. Departementet mener derfor at forslaget om at man, i avdeling med høyt sikkerhetsnivå, unntaksvis og etter en individuell vurdering kan pålegge innsatte å føre korrespondanse på et språk de tilsatte behersker, ikke vil være i strid med EMK. Dette gjelder ikke ved korrespondanse med innsattes advokat eller offentlige myndighetsrepresentanter.

12.4 Departementets foreløpige vurderinger

I bestemmelsene om besøk og telefonsamtaler er det gitt adgang til å pålegge samtaler ført på et språk tjenestemannen forstår. Et tilsvarende pålegg er ikke inntatt når det gjelder postsendinger, med unntak av at slikt pålegg kan gis i høyrisikoavdelinger. Spørsmålet er imidlertid nærmere drøftet i Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) side 94 hvor departementet uttaler:

«Departementet har merket seg innvendingen mot at det ikke er foreslått adgang til å pålegge korrespondanse ført på et språk tilsatte behersker i bestemmelsen om postsending. Departementet ser at dette kan slå uheldig ut i høyrisikoavdelinger av sikkerhetsmessige grunner, og har derfor tilføyet en adgang til å kunne gi slikt pålegg i disse avdelingene. Departementet mener imidlertid at dette pålegget ikke bør kunne gis i de øvrige fengsler, fordi det vil innebære at utenlandske innsatte i realiteten avskjæres fra kontakt med pårørende og familie i utlandet som ikke behersker annet enn sitt morsmål. Departementet mener at fengslene i disse tilfelle eventuelt må benytte seg av tolketjeneste ved utgående og innkommende brev.»

Straffegjennomføringsloven åpner allerede i dag for utstrakt kontroll med postsendinger. Det vises også til at Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (Kriminalomsorgsdirektoratet) har gitt presiserende retningslinjer for brevkontroll i rundskriv KSF 4/2012 av 8. august 2012.

Situasjonen har imidlertid endret seg etter at straffegjennomføringsloven ble vedtatt. Det er i dag et problem at kriminalomsorgen i fengsel med *høy sikkerhet* ikke har hjemmel for å pålegge innsatte å føre korrespondansen på et språk som de tilsatte forstår. Etter departementets syn har kriminalomsorgen behov for en slik kontrollmulighet for blant annet å forebygge voldelig ekstremisme og radikalisering. Antall utlendinger i fengslene har økt betraktelig, og utgiftene til tolketjenesten har derfor økt tilsvarende. Departementet foreslår å endre straffegjennomføringsloven § 30 tredje ledd slik at kriminalomsorgen får hjemmel til å stille krav om at korrespondanse skal føres på et språk de tilsatte behersker også i fengsel med *høy sikkerhet*. Denne adgangen bør imidlertid begrenses til tilfeller hvor det fremstår som urimelig tyngende for fengslet å oversette korrespondansen, for eksempel ved at enkeltinnsatte skriver svært omfangsrike brev. Hovedregelen bør derfor være at brev av «normalt omfang» fortsatt bør oversettes. Forslaget bygger på en avveining av hensynet til respekt for innsattes korrespondanse, folks interesse for økt trygghet og samfunnssikkerhet og forsvarlig bruk av tolketjenester. Etter departementets mening vil et inngrep som forslaget innebærer være forenlig med EMK artikkel 8.

13 Tilpassing av prøveløslatelsesreglene etter innføring av 30 års strafferamme – straffegjennomføringsloven § 42 første ledd

13.1 Bakgrunn for lovforslaget

Med straffeloven 2005 er det for noen få alvorlige handlinger innført en strafferamme på 30 års fengsel. Dette gjelder for enkelte overtredelser av bestemmelser i kapittel 16 om folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse, og for grove terrorhandlinger.

Kapittel 16 er allerede trådt i kraft sammen med den nye straffelovens alminnelige del. I tillegg er det innført 30 års strafferamme også i gjeldende straffelov § 147 a for grove terrorhandlinger (forskuttering av tilsvarende strafferamme vedtatt i straffeloven 2005 § 132). Straffegjennomføringsloven § 42 første ledd om løslatelse fra fengselsstraff er imidlertid ikke tilpasset en strafferamme på 30 år.

13.2 Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven § 42 første ledd gir adgang til prøveløslatelse ved 2/3 dels straffetid. Løslatelsesspørsmålet skal vurderes konkret for den enkelte domfelte ut fra retningslinjer gitt i femte ledd og i forskrift.

Domfelte som i utlandet er dømt til mer enn 21 års fengsel, kan etter siste setning løslates på prøve etter å ha gjennomført 14 år i fengsel. Bestemmelsen er tatt inn for å sikre at personer dømt i utlandet, og som er overført til Norge for gjennomføring av straffen, skal vurderes for prøveløslatelse på lik linje med andre straffedømte. Det kan skje at personer som overføres fra utlandet til straffegjennomføring i Norge er idømt lengre straff enn vår maksimale strafferamme. I disse tilfellene vil personen fortsatt kunne løslates på prøve i henhold til bestemmelsen i § 42 første ledd siste setning. Bestemmelsen gjelder for personer overført i henhold til lov om overføring av domfelte og lov om fullbyrding av nordiske dommer på straff mv., og ikke for personer overført fra internasjonale domstoler i henhold til egne avtaler.

13.3 Departementets foreløpige vurderinger

Innføring av 30 års strafferamme vil skape utilsiktede virkninger ved praktiseringen av straffegjennomføringsloven § 42 første ledd. Det fremgår av bestemmelsens siste setning at domfelte som er dømt i utlandet kan prøveløslates etter 14 år når straffen er over 21 år. Det vil imidlertid ikke passe godt hvis domfelte som er dømt i Norge til mer enn 21 år, må sitte utover 14 år til 2/3 av den idømte straffen, mens de som er dømt i utlandet kan prøveløslates etter 14 år.

Departementet foreslår etter dette å endre § 42 første ledd slik at bestemmelsen er tilpasset en strafferamme på 30 års fengsel.

Del IV

Økonomiske og administrative og konsekvenser

Lovforslagene innebærer etter departementets vurdering ingen vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Omorganiseringen av kriminalomsorgen forventes å medføre en effektiviseringsgevinst. Når det gjelder personalmessige konsekvenser som følge av omorganiseringen, skal dette skje innenfor Kommunal- og moderniseringsdepartementets veiledning og retningslinjer for Personalpolitikk ved omstillingsprosesser.

Del V

Oversikt over lovendringsforslagene

I

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 455 første ledd siste punktum kan lyde

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

II

I lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. gjøres følgende endringer:

§ 1 nytt annet ledd kan lyde:

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.

§ 5 kan lyde:

§ 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.

§ 6 oppheves.

§ 7 bokstav g kan lyde:

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.

§ 7 a tredje ledd kan lyde:

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

§ 9 kan lyde:

§ 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.

§ 16 a tredje ledd kan lyde:

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

§ 20 nytt annet ledd kan lyde:

Etter lovbestemte trekk skal arbeidslønnen overføres til fengselselet. 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.

Nåværende annet ledd blir nytt tredje ledd.

§ 27 tredje ledd første punktum kan lyde:

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.

§ 29 tredje ledd siste punktum kan lyde:

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

§ 30 tredje ledd nytt tredje punktum kan lyde:

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

§ 37 femte ledd kan lyde:

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 kan lyde

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 kan lyde:

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 kan lyde

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 forgjeves 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.

§ 38 fjerde ledd kan lyde:

Bruk av sikkerhetsseng skal vurderes på ny etter hvert påløp 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.

§ 42 første ledd kan lyde:

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.

§ 44 annet ledd kan lyde:

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.

§ 44 tredje ledd kan lyde:

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.

§ 58 første ledd kan lyde:

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.

§ 58 tredje ledd kan lyde:

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.